

ISSN 0103 8117

BAHIA ANÁLISE & DADOS

Salvador SEI v. 17 n. 3 p. 1005-1114 out./dez. 2007



Governo do Estado da Bahia
Jaques Wagner

Secretaria do Planejamento – Seplan
Ronald de Arantes Lobato

**Superintendência de Estudos Econômicos
e Sociais da Bahia – SEI**
José Geraldo dos Reis Santos

Diretoria de Indicadores e Estatística – Distat
Edmundo Sá Barreto Figueirôa

Coordenação de Análise Conjuntural – CAC
Luiz Mário Ribeiro Vieira

BAHIA ANÁLISE & DADOS é uma publicação trimestral da SEI, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento. Divulga a produção regular dos técnicos da SEI e de colaboradores externos. Disponível para consultas e download no site <http://www.sei.ba.gov.br>. As opiniões emitidas nos textos assinados são de total responsabilidade dos autores. Esta publicação está indexada no *Ulrich's International Periodicals Directory* e na *Library of Congress*.

Conselho da Revista Análise & Dados

André Garcez Ghirardi, Ângela Borges, Ângela Franco, Antônio Wilson Ferreira Menezes, 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, Guaraci Adeodato Alves de Souza, Inaiá Maria Moreira de Carvalho, Jair Sampaio Soares Junior, José Eli da Veiga, José Geraldo dos Reis Santos, José Ribeiro Soares Guimarães, Lino Mosquera Navarro, Luis Antônio Pinto de Oliveira, Luiz Filgueiras, Luiz Mário Ribeiro Vieira, Moema José de Carvalho Augusto, Mônica de Moura Pires, Nádia Hage Fialho, Nadya Araújo Guimarães, Oswaldo Guerra, Renata Prosérpio, Renato Leone Miranda Léda, Ricardo Abramovay, Rita Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu, Vítor de Athayde Couto.

Coordenação Editorial

Fabiana Karine Pacheco dos Santos, Jorge Tadeu Dantas Caffé e Zélia Maria de C. Abreu Góis

Produção Editorial e Gráfica

Coordenação de Disseminação de Informações – Codin
Márcia Santos (coordenadora), Dóris Serrano,
Elisabete Cristina Barretto, Mariana Oliveira.

Normalização

Coordenação de Documentação e Biblioteca – Cobi

Revisão de Linguagem

Christiane Eide June (ing.), Luis Fernando Sarno (port.)

Fotos

AGECOM, Vinícola Miolo

Capa

Julio Vilela

Editoração

2Designers Ltda.

Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991-)
Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e
Sociais da Bahia, 2007.
v.17
n. 3
Trimestral
ISSN 0103 8117

1. População. 2. Desigualdade social. I. Superintendência
de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia.

CDU 314:364.144(05)

CEPO: 0110

Tiragem: 1.000 exemplares

Av. Luiz Viana Filho, 4ª Av., nº 435, 2º andar – CAB
CEP: 41.745-002 Salvador – Bahia
Tel.: (71) 3115-4822 / Fax: (71) 3116-1781
sei@sei.ba.gov.br
www.sei.ba.gov.br



SUMÁRIO

Apresentação	1009	Caminhos para o Oeste: perspectivas para a infra-estrutura de transportes da Bahia <i>André Pomponet</i>	1067
Desempenho das economias brasileira e baiana em 2007 e perspectivas <i>Carla do Nascimento, Elissandra de Britto, Fabiana Karine Pacheco dos Santos, João Paulo Caetano Santos, Patrícia Cerqueira, Rosângela Ferreira Conceição</i>	1011	Política pública de energia elétrica da Bahia nos anos 1990: da privatização aos impasses da ampliação da oferta de energia <i>Reginaldo Souza Santos, Elizabeth Matos Ribeiro, Fábio Guedes Gomes, Leidimar Cândida dos Santos, Mônica Matos Ribeiro, Thiago Chagas Silva Santos, Daniel Andrade Caribe, Iara Martins Icó Souto, Cleber da Silva Júnior</i>	1077
Planejamento e indústria: uma análise das propostas de desenvolvimento e integração territorial na Bahia <i>Simone Uderman</i>	1025	Transformações estruturais, análise conjuntural e alterações metodológicas: um balanço da economia baiana pela ótica do PIB 2002/2005 <i>Edmundo Sá Barreto Figueirôa, Gustavo Casseb Pessoti</i>	1095
Política de incentivos fiscais como estratégia de industrialização na Bahia 1990-2006 <i>Gustavo Casseb Pessoti, Marcos Guedes Vaz Sampaio, Noelio Dantaslé Spinola</i>	1045	Setor externo brasileiro: o perverso efeito do Investimento Estrangeiro Direto (IED) <i>Bruno Rodrigues Pinheiro</i>	1109
Política de interiorização industrial difusa e a persistência da concentração econômica na Bahia <i>Marcos Guedes Vaz Sampaio</i>	1059		



APRESENTAÇÃO

Como de costume, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) encerra o ano de 2007 fazendo uma retrospectiva dos fatos relevantes que ocorrem no âmbito da economia brasileira e, sobretudo, baiana, com base nas estatísticas oficiais disponíveis, ao tempo em que prospecta sobre as primeiras expectativas para o cenário econômico de 2008.

Neste derradeiro número de 2007, a Revista Bahia Análise & Dados também apresenta estudos inéditos de autores diversos enfocando temáticas sobre planejamento e política industrial; infra-estrutura de transportes e política pública de energia elétrica e informações metodológicas sobre o cálculo do PIB e suas implicações no atual balanço da economia baiana, além dos efeitos do Investimento Estrangeiro no Brasil.

Acerca da temática planejamento e política industrial, são destacados três artigos que versam sobre a análise das propostas de desenvolvimento e integração territorial na Bahia; a política de incentivos fiscais como estratégia de industrialização na Bahia e a política de interiorização industrial difusa e persistência da concentração econômica na Bahia.

Por seu turno, a temática focada na infra-estrutura para o desenvolvimento, apresenta dois artigos. Um abordando as perspectivas para a infra-estrutura de transporte na Bahia e o outro, extraindo lições da política pública de energia elétrica no estado.

A abordagem versando sobre informações metodológicas para o cálculo do PIB e a evolução do Investimento Estrangeiro Direto (IED) na economia brasileira – analisa, através de dois artigos, a estrutura da economia baiana evidenciada após a atualização da nova série das contas regionais do Brasil (IBGE) e as transformações recentes ocorridas no balanço de pagamentos do Brasil.

Todos os temas aqui tratados suscitam debates interessantes e ajudam na reflexão dos rumos possíveis da economia brasileira e baiana. Diante disso, a SEI manifesta de público o seu agradecimento a todos aqueles que colaboraram para a publicação de mais um importante número de sua revista Bahia Análise & Dados.

Desempenho das economias brasileira e baiana em 2007 e perspectivas

*Carla do Nascimento, Elissandra de Britto, Fabiana Karine Pacheco dos Santos, João Paulo Caetano Santos, Patrícia Cerqueira, Rosângela Ferreira Conceição**

Resumo

O presente artigo tem como objetivo descrever o desempenho das economias brasileira e baiana durante o ano de 2007, com base nos indicadores oficiais, e prospectar o futuro imediato. Inicialmente, são analisados, setorialmente, os principais fatores que influenciaram a atividade econômica do País e do estado durante o ano. E, em seguida, são colocadas as previsões para o Produto Interno Bruto da Bahia para o ano de 2007, assim como são delineadas algumas expectativas para o ano seguinte.

Palavras-chave: Economia Baiana. PIB. Indústria. Agricultura. Varejo.

Abstract

This article aims to describe Brazilian and Bahian economic performance during 2007 based on official indicators and considers the immediate future. Initially the main factors that influenced the State and country's economic activity during the year are analyzed by sector. Predictions for Bahia's Gross Domestic Product for 2007 are subsequently put forward and expectations for the following year are also outlined.

Key words: Bahian economy. GDP. Industry. Agriculture. Retail trade.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo descrever o desempenho das economias brasileira e baiana durante o ano de 2007, com base nas estatísticas oficiais disponíveis. Ao mesmo tempo, enfoca as primeiras expectativas para o ano de 2008.

O desempenho da economia brasileira, observado pela leitura de seus principais indicadores, revela dinamismo em vários setores, principalmente na indústria e no comércio varejista.

Dois aspectos são relevantes neste período para analistas conjunturais da economia brasileira. O primeiro, a apreciação cambial e o crescimento das importações; e o segundo, o aumento na produção de bens de capital.

A apreciação do câmbio e o crescimento das importações foram benéficos ao crescimento econômico, uma vez que contribuíram para o controle da inflação e para a redução da taxa de juros.

Ressalta-se também que o aumento na importação de bens de capital contribuiu para ampliar o nível de investimento no País.

Outro aspecto a ser ressaltado refere-se às elevadas taxas de crescimento da produção interna industrial de bens de capital. Segundo dados da Pesquisa Industrial Mensal (PIM) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o setor apresentou taxas consecutivas de crescimento. Estes acréscimos tornam-se mais expressivos à medida em que se considera a expansão de bens de capital importados, podendo-se concluir que há mercado crescente tanto para produtos importados como para os produzidos internamente, assim como sinalizam a ocorrência de um aumento da capacidade produtiva interna, que tem como intenção atender à demanda futura.

Esses fatores permitem inferir que a economia brasileira caminha para um crescimento adequado às expectativas colocadas por analistas no princípio de 2007. Ressalta-se que o crescimento do Produ-

* Economistas e técnicos da Coordenação de Análise Conjuntural da SEI. cac@sei.ba.gov.br.

to Interno Bruto (PIB) deverá ter importante participação da produção agropecuária e, principalmente, do setor de serviços. Os resultados satisfatórios do setor industrial de transformação foram somados aos desses dois setores, como também aos de outros que compõem o setor industrial, como a construção civil e a indústria extrativa.

Todos esses aspectos repercutem diretamente nas economias subnacionais, no caso, a se destacar, a economia baiana. Os indicadores que mostram a performance das economias nacional e baiana em 2007 estão apresentados nas seções seguintes.

INDÚSTRIA

O comportamento registrado nos primeiros nove meses de 2007 na indústria foi positivo para a economia brasileira, como pode ser verificado nos dados referentes ao mês de setembro da Pesquisa Industrial Mensal (PIM) (2007) do IBGE.

A taxa da indústria geral (extrativa e transformação) de 5,4% no período de janeiro a setembro de 2007, frente a igual período de 2006, resulta do desempenho positivo na maioria dos segmentos pesquisados.

Considerando-se as categorias de uso, o setor de *bens de capital* foi o que apresentou maior dinamismo, com taxa de 18,0%. Entre as subcategorias, os maiores acréscimos vieram de *máquinas e equipamentos* (22,8%), *máquinas, aparelhos e materiais elétricos* (22,5%) e *veículos automotores* (19,2%).

A categoria de *bens de consumo duráveis* registrou taxa de 7,6%, com acréscimo de 22,8% na fabricação de *outros equipamentos de transporte* e de 9,5% na de *veículos automotores para passageiros*.

A produção de *bens intermediários* apresentou acréscimo de 4,2%, com destaque para a subcategoria de *peças e acessórios para bens de capital* (10,1%). O grupamento de *peças e acessórios para equipamentos de transporte industrial*, que acumulou acréscimo de 9,9% no período, tam-

bém contribuiu para a performance positiva dessa categoria.

A indústria de *bens de consumo semi e não duráveis* (3,1%) teve seu resultado influenciado, sobretudo, por *alimentos e bebidas elaborados para consumo doméstico* (3,9%).

A produção industrial baiana também apresentou resultados positivos para o período de janeiro a setembro de 2007, mas a performance da atividade na Bahia ficou muito aquém do esperado e está

abaixo da média nacional. Enquanto a indústria do País apresentou taxa de 5,4%, a indústria baiana acumulou apenas 1,0% no período. Comparada às demais unidades federativas pesquisadas, a indústria da Bahia encontra-se na última posição dentre os que apresentaram resultado positivo, acima apenas da indústria do Ceará, que apresentou taxa negativa de 0,4% no período. O resultado da indústria baiana ficou, inclusive, abaixo do resultado do Nordeste, que registrou incremento de 2,3% no período, impulsionado, principalmente, pela produção industrial de Pernambuco, que registrou incremento de 4,9% no período.

Tal desempenho resulta, principalmente, da concentração da indústria baiana na produção de bens intermediários. Segundo dados da Pesquisa Industrial Anual 2005, realizada pelo IBGE, a indústria extrativa mineral representava 6,6% do valor da transformação industrial, enquanto a indústria de transformação participava com 93,4%. Os segmentos que concentram a maior participação, totalizando 67,5% no valor da transformação industrial baiana, são: *refino de petróleo e produção de álcool, produtos químicos, alimentos e bebidas e veículos automotores*. Este perfil da indústria de transformação caracteriza-se pela maior concentração em segmentos produtores de bens de consumo intermediário, com preços determinados no mercado internacional. A participação do setor automobilístico (6,4%) ainda é bem reduzida, comparada a de setores como *refino de petróleo e de produtos químicos*.

Ademais se observa a saturação da capacidade instalada de setores importantes da matriz industrial

baiana, mesmo aqueles que tiveram suas capacidades ampliadas recentemente, como por exemplo, as indústrias de papel e celulose, de automóveis e de produtos químicos. Outro aspecto refere-se ao destino da produção baiana, que é basicamente direcionada para suprir o mercado interno, com exceção de alguns casos, como, por exemplo, do setor de papel e celulose, que tem grande parte da produção voltada para o mercado externo.

De acordo com os dados da PIM, nos primeiros nove meses do ano, a indústria baiana (extrativa e de transformação) apresentou variação positiva de apenas 1,0%, com resultados positivos em cinco das nove atividades investigadas. Os maiores impactos positivos foram assinalados por *alimentos e bebidas* (12,5%), *produtos químicos* (1,3%) e *borracha e plástico* (12,4%). Em sentido oposto, as principais pressões negativas vieram de *celulose e papel* (-7,2%), *refino de petróleo e produção de álcool* (-2,2%) e *veículos automotores* (-7,7%).

O segmento de *alimentos e bebidas* apresentou o resultado mais significativo no período, principalmente em razão da maior produção de derivados de soja. O grão, além de apresentar estimativas favoráveis na produção agrícola do estado, obteve elevadas cotações no mercado internacional. Outro produto importante na cadeia industrial alimentar baiana, o cacau, tem apresentado preços elevados nas cotações no mercado internacional, favorecendo as vendas externas dos seus derivados.

No setor de *produtos químicos* foi determinante para o resultado positivo o incremento na produção de etileno não-saturado e policloreto de vinila (PVC). Grande parte do resultado do segmento deve-se à maturação de investimentos realizados para ampliação da capacidade produtiva e modernização de plantas já existentes. Além disso, vale salientar o início de operação da planta de produção da matéria-prima de negro-de-fumo, insumo utilizado para a produção de pneus, que totalizou um investimento de US\$ 65 milhões.

O aumento na produção do segmento de *borracha e plástico* deve-se ao incremento na produção

de embalagens plásticas e garrações e garrafas PET. O desempenho deste segmento está fortemente associado à estabilidade econômica, que tem contribuído para o aumento do consumo de alimentos e bebidas, em especial entre as classes mais baixas, o que consequentemente impulsiona a demanda por embalagens plásticas.

A indústria de minerais não-metálicos apresentou crescimento em virtude do aumento na produção de cimento *Portland* e granito. A performance desse segmento está fortemente influenciada pela construção civil, que se encontra em expansão, particularmente em atividades imobiliárias e na construção civil pesada relacionadas aos investimentos em infraestrutura.

O desempenho da indústria de *metalurgia básica* continua sendo influenciado pela forte volatilidade do preço do cobre no mercado internacional, produto que tem contribuído para a dinâmica do setor nos últimos anos. Este incremento deve-se a uma maior demanda advinda do setor da construção civil e do setor automobilístico, estimulados, respectivamente, pelo aumento no crédito imobiliário e pelo aumento das operações de financiamento de automóveis.

Dentre os segmentos que apresentaram recuo na produção no ano de 2007, destaca-se a indústria de *celulose e papel*, que apresentou, principalmente, queda na produção de celulose. Tal evento deve-se, em parte, à utilização plena da capacidade instalada e, também, a paradas operacionais de importante unidade localizada no Sul do estado durante dois meses no segundo trimestre do ano. Outras paradas estão sendo realizadas por conta do processo de ampliação da produção em várias unidades instaladas no estado ainda durante o ano de 2007. No entanto, a expectativa é de resultados positivos para o setor entre fins de 2007 e 2008, uma vez que já foram ampliadas e duplicadas algumas unidades de grandes empresas do setor, que contribuirão para o aumento da capacidade produtiva de celulose no estado. Dentre os aspectos positivos para o setor, ressaltam-se os elevados preços

Dentre os segmentos que apresentaram recuo na produção no ano de 2007 destaca-se a indústria de celulose e papel que apresentou, principalmente, queda na produção de celulose

internacionais da celulose, estimulam o aumento da oferta do produto, graças ao crescimento da demanda global e à oferta restrita dos produtores do hemisfério norte.

Em relação ao *refino de petróleo e produção de álcool*, o recuo observado no setor deveu-se à queda na produção de nafta para petroquímica, óleo diesel e outros óleos combustíveis. As oscilações no processamento de derivados de petróleo na refinaria baiana estão associadas às manutenções técnicas no processo produtivo. Com base nas estatísticas da Agência Nacional do Petróleo (ANP), verifica-se que houve decréscimo de 3,5% no acumulado do ano até setembro, comparado ao mesmo período de 2006, na produção de derivados de petróleo da Refinaria Landulpho Alves, atingindo, em 2007, o patamar de 11 milhões m³. Os resultados para os principais derivados de petróleo da RLAM estão apresentados na Tabela 1.

Tabela 1
Produção de derivados de petróleo
Bahia, 2006-2007

Derivados	Volume (mil m ³)		%
	2006*	2007*	
Gasolina	1.951	1.927	-1,2
Óleo diesel	3.553	3.338	-6,1
Óleo combustível	2.840	2.948	3,8
Nafta	1.592	1.452	-8,8

Fonte: ANP
Elaboração: CAC/SEI
* janeiro-setembro

No setor de *veículos automotores* ocorreu redução na fabricação de automóveis nos primeiros nove meses do ano de 2007, sendo produzidas apenas 190 mil unidades, porque houve paralisação parcial em fevereiro na unidade produtora; desse total foram exportadas 67,4 mil unidades. Esta produção é inferior à registrada em igual período do ano passado, em que chegou a 204 mil unidades. A empresa tem capacidade produtiva de cerca de 250 mil veículos/ano.

No que se refere à extração mineral no estado, o setor está concentrado em óleos brutos de petróleo, gás natural, minérios de cobre, magnesitas e pedras britadas. O desempenho do setor extrativo, portanto, é fortemente influenciado pela extração de petróleo, que segundo os dados da Pesquisa In-

dustrial Anual (2005) do IBGE concentra 76,7% da extração mineral. Segundo dados da PIM, o setor apresentou recuo na extração de 0,5% no período de janeiro a setembro de 2007, como resultado do decréscimo na extração de óleos brutos de petróleo e gás natural. Com base nas estatísticas da Agência Nacional do Petróleo (ANP), a produção de petróleo caiu 1,3% no período, comparado ao mesmo período de 2006, alcançando 1,840 milhões m³. Já a produção de gás natural teve aumento de 27,8%, atingindo 1,860 bilhões m³.

No que se refere ao emprego industrial, segundo a Pesquisa Industrial Mensal de Emprego e Salários (PIMES) do IBGE, a indústria baiana praticamente manteve o mesmo nível de pessoal ocupado assalariado, para o acumulado do ano até setembro, em confronto com igual período de 2006. No Brasil, observou-se aumento de 1,7% para este indicador. Entre as regiões pesquisadas pelo IBGE, o Sudeste foi a que apresentou a maior taxa de ocupação na indústria (2,2%). E as regiões Norte e Centro-Oeste a menor taxa (0,5%). A região Nordeste registrou aumento de 1,6% no total de ocupados assalariados na indústria. A performance da indústria baiana neste indicador reflete o baixo dinamismo da produção industrial no período considerado.

No total do País, em termos setoriais, dentre os segmentos que apresentaram incremento no total de pessoal assalariado, destacam-se: *alimentos e bebidas* (4,4%), *produtos de metal* (6,5%), *meios de transporte* (6,3%) e *máquinas e equipamentos* (5,7%). Em contraposição, as pressões negativas na composição da taxa geral foram exercidas, sobretudo, por *calçados e artigos de couro* (-6,8%), *vestuário* (-4,4%) e *madeira* (-5,9%).

Na Bahia, os ramos que apresentaram os maiores aumentos no total de pessoas ocupadas assalariadas foram: *alimentos e bebidas* (6,5%), *extrativa* (10,2%), *calçados e couro* (3,5%) e *máquinas e equipamentos* (11,0%). Negativamente, destacam-se os segmentos *produtos químicos* (-10,3%) e *minerais não-metálicos* (-10,5%).

As expectativas para as indústrias brasileira e baiana nos últimos meses de 2007 mostram-se favoráveis para os principais setores, tendo-se como pano de fundo o quadro da indústria nacional, a demanda interna aquecida, a redução gradual da

taxa de juros e o aumento da massa salarial, do consumo das famílias e dos investimentos para diversificação da matriz industrial e da pauta de exportações. A esse cenário agregam-se, ainda, a ampliação dos investimentos públicos anunciados no Programa de Aceleração Econômica do Crescimento (PAC), no qual se destacam as obras de construção da Ferrovia da Integração Oeste-Leste, duplicação de rodovias, entre outros, que visam basicamente o escoamento da produção industrial.

COMÉRCIO EXTERIOR

Os indicadores do comércio exterior, brasileiro e baiano, apontam crescimento na movimentação de mercadorias tanto das exportações quanto das importações. No entanto, esse crescimento é mais robusto no que se refere às importações. Entre janeiro e outubro de 2007, enquanto as exportações brasileiras registram crescimento de 16,5%, totalizando US\$ 132,4 bilhões, as importações cresceram 29,8%, num total de US\$ 98,0 bilhões. Esses resultados determinaram um saldo comercial de US\$ 34,4 bilhões, US\$ 3,8 bilhões a menos do que em 2006. As projeções para as exportações brasileiras são de que encerrem o ano em aproximadamente US\$ 160,0 bilhões; já as importações têm projeção de terminarem o ano em cerca de US\$ 120,0 bilhões, o que determina superávit de próximo de US\$ 40,0 bilhões, US\$ 6,0 bilhões a menos que no ano anterior.

No comércio exterior baiano verificou-se a mesma tendência do comércio brasileiro. As exportações baianas registraram crescimento de 5,6% entre janeiro e outubro de 2007. As exportações de produtos manufaturados responderam por 57,5% de tudo o que foi vendido nesse período. Apesar da predominância dos produtos manufaturados na pauta de expor-

tações, foram os produtos básicos que registraram a maior variação em 2007, 25,5%, beneficiando-se, sobretudo, das altas cotações das *commodities* no mercado internacional. Na Tabela 2 são exibidas as exportações baianas por principais segmentos. Dos cinco principais setores exportadores, três registraram crescimento – *químicos e petroquímicos* (15,2%), *metalúrgicos* (4,1%) e *papel e celulose* (18,0%) – e dois registraram queda – *petróleo e derivados* (-26,3%) e *automotivo* (16,8%). No cômputo geral dos principais produtos exportados, o destaque ficou por conta do segmento *borracha e suas obras*, com crescimento, no ano, de 248,1%. Esse crescimento expressivo se deu basicamente pelas vendas de pneus novos para ônibus, caminhões e automóveis.

Os principais destinos das exportações baianas foram Estados Unidos (19,4%), Argentina (12,2%), Países Baixos (9,9%), China (7,8%) e México (5,3%).

As importações baianas mantiveram a tendência de expansão registrada desde o início de 2006. Esse crescimento foi favorecido em parte pela valorização do dólar frente ao real, além do crescimento da renda e da demanda interna. Diferentemente do Brasil, onde as importações de bens intermediários são maiores que as de bens de capital, (41,5% e 29,5%, respectivamente), na Bahia, os bens de capital têm contribuído com maior intensidade para o nível de importações. Entre janeiro e outubro, as importações de bens de capital, na Bahia, registraram variação de 50,0%, enquanto as de bens in-

Tabela 2
Exportações baianas, principais segmentos
Jan.-out. 2006-2007

Segmentos	Valores (US\$ 1000 FOB)		Var. %	Part. %
	2006	2007		
Químicos e petroquímicos	1.132.024	1.304.629	15,2	22,0
Metalúrgicos	853.086	887.807	4,1	15,0
Petróleo e derivados	952.802	702.068	-26,3	11,9
Papel e celulose	581.691	686.250	18,0	11,6
Automotivo	746.018	620.511	-16,8	10,5
Soja e derivados	228.169	348.443	52,7	5,9
Borracha e suas obras	55.365	192.715	248,1	3,3
Demais segmentos	1.053.866	1.176.723	11,7	19,9
Total	5.603.021	5.919.146	5,6	100,0

Fonte: MDIC/SECEX, dados coletados em 12/11/2007
Elaboração: PROMO - CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS DA BAHIA

termediários cresceram 23,3%. Essa tendência foi verificada durante todo o ano de 2007, e aponta um movimento de renovação do parque produtivo nas indústrias baianas. A comprovação desse movimento pode ser feita analisando os principais produtos importados pela Bahia. No período em análise, os produtos importados que tiveram as maiores variações foram justamente aqueles relacionados à categoria bens de capital: *Caldeiras denominadas "de água superaquecida"* (170.916,0%), *Placas de microprocessamento com dispositivo de dissipação de calor* (16.300,76%) e *Outras máquinas e aparelhos para empacotar e embalar mercadorias* (13.547,97%). Chile (17,9%), Argentina (12,4%) e Estados Unidos (8,5%) são os maiores vendedores de produtos para a Bahia.

Diante do cenário exposto das balanças comerciais brasileira e baiana, a expectativa para o ano de 2008 está vinculada a alguns condicionantes: do lado externo, à manutenção do fluxo internacional de capitais e ao crescimento das economias chinesa e indiana, além da recuperação da economia americana, a partir da amenização dos efeitos da quebra da bolha imobiliária; no âmbito interno, o dinamismo da economia, com crescimento da renda, do nível de emprego, redução das taxas de juros e controle da inflação favorecerão o dinamismo do setor externo. Entretanto, questões como redução do Custo Brasil, investimento em infra-estrutura e qualificação profissional emergem como fatores que demandam mudança de postura tanto governamental quanto empresarial.

COMÉRCIO VAREJISTA

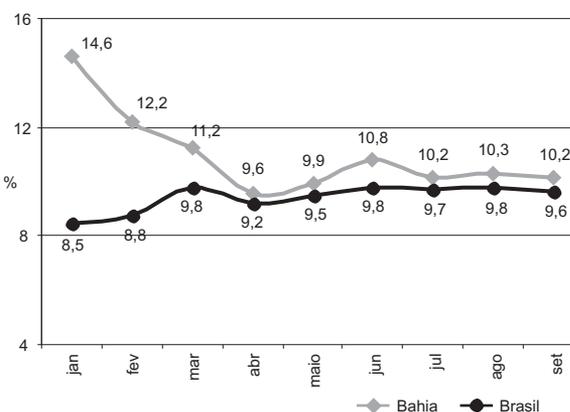
O comércio varejista apresentou, em 2007, resultados positivos, imprimindo um forte ritmo de expansão na atividade econômica do País. Segundo dados da Pesquisa Mensal de Comércio (PMC), divulgada pelo IBGE, as vendas alcançaram variação de 9,6% para o acumulado do ano até setembro.

Quando analisado o desempenho do setor por atividade, verificou-se um aumento das vendas em todas as atividades do varejo frente a igual período do ano anterior. Os destaques, levando-se em consideração a ordem de importância no resultado global dos negócios, foram: *hipermercados, super-*

mercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo (6,6%), *móveis e eletrodomésticos* (16,3%) e *outros artigos de uso pessoal e doméstico* (23,4%).

A aceleração no ritmo de expansão dos negócios provocou, no período de janeiro a setembro de 2007, crescimento das vendas em vinte e três estados brasileiros, e os maiores acréscimos foram observados em estados das regiões Norte e Nordeste, sobretudo pelo maior impacto de transferência de renda do Governo Federal. A Bahia foi o décimo segundo estado a se destacar, com uma taxa de 10,2% na comparação com igual período do ano de 2006. A variação positiva registrada pela Bahia no volume de vendas, em relação a igual período do ano anterior, supera a do ano de 2006 (9,1%). Observe a trajetória nas vendas do varejo na Bahia e no Brasil no Gráfico 1.

Gráfico 1
Volume de vendas do comércio varejista*
Brasil e Bahia, 2007

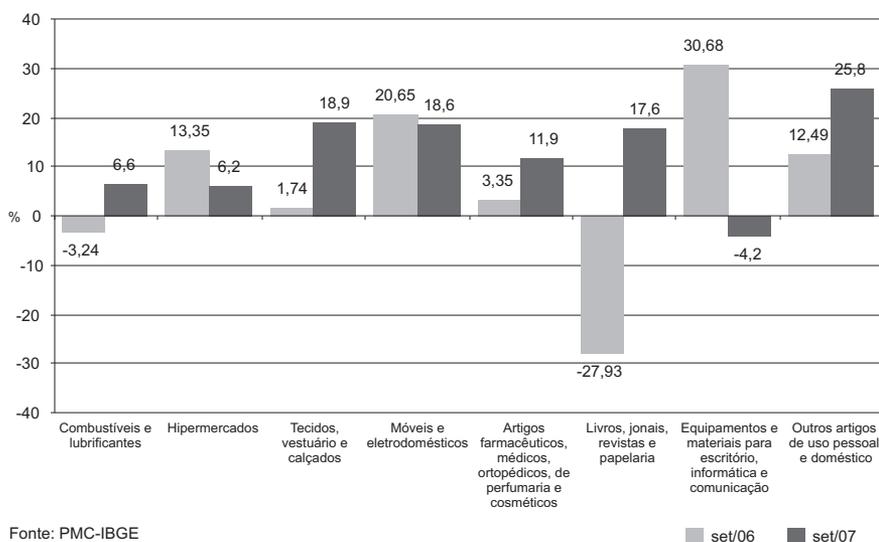


Fonte: PMC-IBGE
Elaboração: CAC/SEI
*Variação acumulada até set.

Os principais destaques no período de janeiro a setembro de 2007 para o comércio varejista baiano foram: *outros artigos de uso pessoal e doméstico*, com uma variação de 25,8%; *tecidos, vestuário e calçados*, com 18,9%; e *móveis e eletrodomésticos*, com 18,6%. Esses resultados estão ilustrados no Gráfico 2.

O segmento *outros artigos de uso pessoal e doméstico* compõe-se de lojas de departamento, ótica, joalheria, artigos esportivos e brinquedos, sendo que esta atividade se caracteriza pela grande variedade de produtos que comercializam, ten-

Gráfico 2
Índice de volume de vendas no comércio varejista*
Bahia, 2006-2007



Fonte: PMC-IBGE
Elaboração: CAC/SEI
*Variação acumulada no ano

do seu desempenho influenciado pelas vendas de produtos importados.

No caso específico de *móveis e eletrodomésticos*, o comportamento do segmento é resultado das maiores facilidades de acesso ao crédito, das constantes campanhas promocionais realizadas pelas grandes redes varejistas, da ampliação dos prazos de parcelamento das compras e da redução de preços dos eletroeletrônicos.

O desempenho pouco significativo de *hiper, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo* pode ser atribuído à influência da base comparativa, já que, em 2006, este segmento apresentou crescimento significativo no comércio, e também à alta dos preços dos alimentos verificado nos últimos meses. No subsector *hipermercados e supermercados*, que acumulou no período acréscimo de 10,2%, a dinamização dos negócios foi atribuída às constantes promoções empreendidas pelas grandes redes, às vendas realizadas por meio de cartões de crédito das próprias redes e à comercialização de eletrônicos, que tem a demanda aquecida com a valorização do real.

A exceção ficou por conta, mais uma vez, do segmento de *equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação*, que apresentou para o período de janeiro a setembro de 2007

uma variação negativa de 4,2%, contrariando o comportamento verificado em nível nacional (25,9%). A taxa apurada para a Bahia pode ser proveniente do fato dos baianos adquirirem os produtos desse segmento em lojas de móveis e eletrodomésticos e/ou hipermercados.

De modo geral, no varejo nacional e baiano, a manutenção dos fatores que consolidaram a forte expansão do consumo nos nove primeiros meses do ano de 2007 está relacionada ao aumento do poder de compra da população,

ao aumento da renda, à queda dos juros, à estabilidade econômica, à expansão da oferta de crédito, ao aumento das importações e à elasticidade dos prazos de parcelamento das compras. Assim, tem-se a expectativa que o comércio varejista encerre o ano de 2007 acumulando crescimento superior ao observado em 2006. Além do que, no último trimestre do ano, tradicionalmente, ocorre uma melhora no volume de negócios, em função do décimo terceiro e de um aumento da massa salarial, proveniente das contratações temporárias.

O fato do Comitê de Política Monetária (Copom) decidir interromper, depois de dois anos, o ciclo de corte do juro, mantendo a Selic em 11,25% ao ano, não deverá comprometer a trajetória do setor nos próximos meses. A perspectiva é de que o comportamento do comércio varejista no ano de 2008 continue refletindo uma conjuntura econômica favorável, especialmente com o aumento da renda, do crédito e do emprego.

AGRICULTURA

De acordo com os dados divulgados pelo IBGE, em novembro, a safra nacional de cereais, leguminosas e oleaginosas apresenta estimativa de produção de 133,3 milhões de toneladas, 13,9% maior que a

registrada em 2006. Os principais produtos da safra de grãos (arroz, milho e soja) totalizam 121 milhões de toneladas (90,8% da produção nacional). Já a área plantada apresenta redução de 0,2%, chegando a 45,5 milhões de hectares (LEVANTAMENTO SISTEMÁTICO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA, 2007).

Com a alta dos preços agrícolas, há perspectivas favoráveis para o plantio da próxima safra de verão (ano agrícola 2007-2008), revertendo o quadro de crise dos anos agrícolas anteriores. A elevação dos preços internacionais dos grãos, decorrente dos estímulos à expansão da produção de etanol, impulsiona não somente o preço do milho, mas também do trigo e da soja (POLÍTICA..., 2007).

As boas expectativas de produção nacional de grãos também são identificadas na produção agrícola baiana. As estimativas do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA), do IBGE, realizadas em novembro de 2007, indicam um desempenho positivo para as principais lavouras. Os dados gerais, apresentados na Tabela 3, ratificam a expectativa de melhora do setor no estado.

No estado, no caso específico da produção de grãos, chega-se a 5,43 milhões de toneladas, 24,8%

a mais que no ano anterior. O milho é o principal produto a impulsionar os números da produção para cima. Em novembro de 2007, estima-se a produção deste grão em 1,66 milhão de toneladas na Bahia, crescendo 47,7% em relação ao ano anterior.

Com a alta dos preços agrícolas, há perspectivas favoráveis para o plantio da próxima safra de verão (ano agrícola 2007-2008), revertendo o quadro de crise dos anos agrícolas anteriores

Outros produtos também merecem destaque: a produção de algodão apresenta crescimento de 29% (1,04 milhão de toneladas) e a produção de soja cresce 15,4% (2,30 milhões de toneladas).

A mandioca e a cana-de-açúcar apresentam crescimento de 7,6% e 2,3%, respectivamente.

O feijão passa por reduções na área colhida (-18%) em relação ao ano passado, devido à estiagem, que prejudicou a colheita da safra de verão. A queda na produção do grão é de 2,9%. A despeito do baixo desempenho na produção, a produtividade vem aumentando, decorrente de melhorias nas técnicas de produção, com crescimento do rendimento médio por hectare de cerca de 18,6%.

Além do feijão, o café também apresenta desempenho abaixo do verificado no ano passado. Em novembro de 2007, a estimativa de produção está abaixo (-2,8%) da observada na safra de 2006. O baixo desempenho do café, segundo as informa-

Tabela 3
Produção física, área plantada, área colhida e rendimento dos principais produtos agrícolas
Bahia, 2006-2007

Produtos/safra	Produção física (t)			Área plantada (ha)			Área colhida (ha)			Rendimento (kg/ha)		
	2006 ⁽¹⁾	2007 ⁽²⁾	Var. (%)	2006 ⁽¹⁾	2007 ⁽²⁾	Var. (%)	2006 ⁽¹⁾	2007 ⁽²⁾	Var. (%)	2006	2007	Var. (%)
Mandioca	4.393.997	4.729.925	7,65	387.094	383.032	-1,05	344.672	360.739	4,66	12.748	13.112	2,86
Cana	6.150.367	6.292.396	2,31	106.455	111.082	4,35	104.251	109.422	4,96	58.995	57.506	-2,52
Cacau	148.703	148.703	0,00	596.377	596.430	0,01	539.946	540.046	0,02	275	275	0,00
Café	149.800	145.563	-2,83	153.637	166.432	8,33	140.704	152.426	8,33	1.064	955	-10,24
Grãos	4.354.959	5.433.722	24,77	2.701.765	2.631.249	-2,61	2.521.245	2.434.176	-3,45	1.727	2.232	29,23
Algodão	810.253	1.045.240	29,00	242.066	300.376	24,09	242.066	300.376	24,09	3.347	3.480	3,97
Feijão	358.887	348.402	-2,92	739.781	627.020	-15,24	638.080	522.770	-18,07	562	666	18,59
Milho	1.124.206	1.660.113	47,67	799.213	805.718	0,81	721.215	712.895	-1,15	1.558	2.329	49,47
Soja	1.991.400	2.298.000	15,40	872.600	851.000	-2,48	872.600	851.000	-2,48	2.282	2.700	18,33
Sorgo	70.213	81.967	16,74	48.105	47.135	-2,02	47.284	47.135	-0,32	1.484	1.739	17,18
Total	-	-	-	3.945.328	3.888.225	-1,45	3.650.818	3.596.809	-1,48	-	-	-

Fonte: IBGE - PAM/LSPA/GCEA

Elaboração: CAC/SEI

(1) PAM/IBGE safra 2006.

(2) Estimativas do GCEA/IBGE novembro/2007 (dados sujeitos a retificação).

(3) Rendimento= produção física/área colhida.

ções da CONAB, está associado à prática de podas drásticas (recepta), aliadas ao menor índice de ocorrência de floradas na região do planalto (tradicional), baixo uso de insumos, aumento de áreas semi-abandonadas, substituição do café pelo eucalipto e bianualidade negativa (produção recua em virtude de características genéticas das plantas do cafeeiro) (SEGUNDO..., 2007).

A despeito do recuo na produção, o crescimento do consumo de café é constante. Em tempos de bianualidade negativa, a comercialização da safra 2007-2008 conta com preços mais elevados. Em São Paulo, atualmente, os agricultores recebem cerca de 11% a mais no preço comercializado em relação ao ano passado, e a tendência de aumento nos preços é ainda maior até o final do ano (REDUÇÃO..., 2007).

Com base nos dados da Tabela 4, que apresenta os resultados das exportações do agronegócio da Bahia, observa-se que o volume total das vendas externas registra significativo crescimento, cerca de 24,7%, passando de 1,42 milhão de toneladas, em 2006, para 1,78 milhão de toneladas, em 2007, o que representa 23,9% no peso total (em toneladas) comercializado, e 17,4% do valor total exportado pelo estado, ratificando a importância deste macrosetor para a economia da Bahia. Em 2006 estes percentuais eram de 18,2% e 14,6%, respectivamente.

O valor total das exportações do agronegócio baiano cresceu 25,7% em relação ao mesmo perí-

odo do ano passado, alcançando US\$ 1,03 bilhão. Este resultado favorável é impulsionado, principalmente, pelo aumento da comercialização da soja. A oleaginosa e seus derivados tiveram crescimento de 30,8% em toneladas comercializadas no mercado internacional, e de 52,7% no valor, chegando a US\$ 348,4 milhões em outubro deste ano.

A colheita da soja, que se encerrou em maio, confirmou as boas expectativas para a safra 2006/07, no que se refere à produção e à produtividade esperadas. Além disso, a valorização do Real e a retirada do mercado internacional de parte da produção da safra americana (redução de 13,9% na produção, decorrente da diminuição da área plantada) contribuíram para o aquecimento das transações do produto no estado (CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA, 2007).

Outros produtos também contribuem para o bom desempenho, e são impulsionados pelo crescimento da economia internacional e pela valorização nos preços das commodities agrícolas, que acabam por compensar a influência negativa do atual câmbio (dólar em baixa).

Depois da *soja e derivados*, os produtos que apresentam os maiores crescimentos nos valores comercializados são *frutas e suas preparações* (40,1%) e *algodão e seus subprodutos* (31,3%), alcançando, respectivamente, US\$ 111,55 milhões e US\$ 101,28 milhões.

Tabela 4
Exportações do agronegócio
Bahia, jan.-out. 2006-2007

Produtos	Peso (ton)		Var (%)	Valores (US\$ 1000 FOB)		Var (%)
	2006	2007		2006	2007	
Soja e derivados	1.059.246	1.385.832	30,8	228.169	348.443	52,7
Cacau e derivados	76.857	67.260	-12,5	181.699	187.706	3,3
Couros e peles	20.932	19.472	-7	70.924	90.206	27,2
Sisal e derivados	78.961	81.282	2,9	66.252	71.467	7,9
Café e especiarias	40.063	40.356	0,7	82.802	92.880	12,2
Algodão e seus subprodutos	69.260	86.410	24,8	77.157	101.283	31,3
Frutas e suas preparações	73.537	91.738	24,8	79.640	111.550	40,1
Fumo e derivados	3.337	2.419	-27,5	20.168	18.023	-10,6
Pesca e aquicultura	2.281	1.109	-51,4	10.764	6.239	-42
Total das exportações agronegócio	1.424.474	1.775.878	24,7	817.575	1.027.797	25,7
Total das exportações baianas	7.830.210	7.432.874	-5,1	5.603.021	5.919.146	5,6
Participação do agronegócio nas exportações baianas	18,2	23,9		14,6	17,4	

Fonte: Centro Internacional de Negócios da Bahia - PROMOBÁHIA (com adaptações)

O *cacau* é o segundo produto mais importante, relativamente a valores negociados, chegando a US\$ 187 milhões em outubro de 2007. Comparando-se com o ano passado, o produto apresentou um aumento de 3,3% no valor exportado.

Ainda no que se refere ao agronegócio, é possível que este ano o PIB nacional ultrapasse o de 2004 (recorde). De acordo com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da USP (Cepea), os resultados preliminares indicam uma elevação maior na renda dos segmentos vinculados à pecuária (2,36%), além de uma expansão acentuada no PIB dos insumos agrícolas (3,39%) devido à antecipação das compras para a safra 2007/08. O PIB é estimado em torno de R\$ 564,4 bilhões em 2007, 4,5% superior ao de 2006. O cenário favorável é decorrente dos bons resultados das lavouras de algodão, cana-de-açúcar, milho, soja e da pecuária de leite, frangos e bovinos (PIB..., 2007).

Frente a esse cenário, as exportações do agronegócio do País deverão aumentar 11,3% em 2007, chegando a US\$ 55 bilhões, de acordo com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) (EXPORTAÇÕES..., 2007).

EMPREGO

A redução do desemprego e o aumento na massa salarial são reflexos da conjuntura favorável apresentada nas seções anteriores. Os resultados da Pesquisa Mensal do Emprego, da Pesquisa de Emprego e Desemprego e os dados do Cadastro de Empregados e Desempregados mostram a performance positiva do emprego na Bahia e no Brasil.

Segundo a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), divulgada pelo IBGE, a taxa de desocupação registrada para a Região Metropolitana de Salvador (RMS), no período de janeiro a outubro de 2007, é de 13,0%, taxa superior à registrada na média Brasil (8,7%).

Com base nas taxas de desocupação mensais, ao longo dos dez meses de 2007, a RMS iniciou o ano com taxa de 13,5% (em janeiro), taxa também superior à registrada para todas as regiões do País (9,3%). Na RMS a taxa de desocupação atingiu o

nível mais alto (14,9%) em agosto e recuou para 13,0% em outubro. A média Brasil também registrou em janeiro (9,3%) taxa de desocupação superior à observada em outubro (8,7%), sendo a taxa mais alta (10,1%) verificada nos meses de março, abril e maio. Os resultados indicam queda na taxa de desocupação no total das áreas metropolitanas.

Ainda com base nos dados da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, destaca-se para todas as regiões metropolitanas o grupo de atividade do *Comércio, reparação de veículos automotores e de objetos pessoais e domésticos e comércio a varejo de combustíveis*, responsável por 19,3% da população ocupada, enquanto a RMS registrou participação de 21,3% neste mesmo setor. O setor que apresenta a menor participação no período entre os grupos de atividades é o da *construção*, com taxa de 8,4% na RMS e 7,2% na média das RMS, com exceção de *outras atividades*.

A taxa de desocupação na RMS, ao longo do período, é derivada, principalmente, do desaquecimento no setor de *construção*, que registra na média dos dez meses de 2007 a maior taxa de desocupação, da ordem de 7,9%, entre os grupos de atividades pesquisadas. Na segunda e terceira posições, com taxas médias de desocupação, respectivamente, de 6,6% e 6,0% no período, encontram-se os segmentos de *serviços domésticos e comércio e reparação de veículos automotores e de objetos pessoais e domésticos*.

Com relação ao rendimento médio real (efetivamente recebido), com base nos dados da PME, a RMS registrou aumento de 3,1% no ano, em comparação com o mesmo período do ano anterior, enquanto que para o total das RMS o incremento foi de 3,5%, sendo a Região Metropolitana de São Paulo responsável pelo menor incremento (1,6%) observado no período. Com relação à massa salarial de todos os trabalhos, a PME mostra que na média de todas as regiões metropolitanas do País o aumento no período de janeiro a setembro foi de 5,5%, enquanto na RMS observa-se incremento de 7,5%.

Os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), calculada pela SEI, UFBA e DIEESE, indicam queda na taxa de desemprego na Região Metropolitana de Salvador, no mês de outubro,

reduzindo-se em 0,2 p.p. em relação ao mês imediatamente anterior, passando para 21,5%. Mas o ponto positivo é que essa taxa de desemprego encontrada é 1,4 p.p. menor que a registrada no mesmo mês do ano anterior e a menor observada para o mês de outubro, desde o início da pesquisa, em 1997. A taxa de desemprego aberto diminuiu de 14,4% para 13,6%, e a de desemprego oculto passou de 6,8% para 6,3%. De certa forma, os dados desta Pesquisa corroboram os dados da PME, pois ambas indicam tendência de queda no nível do desemprego da RMS.

Com base nos dados do CAGED do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), nos dez primeiros meses de 2007 foram gerados 62.273 postos com carteira de trabalho assinada na Bahia, saldo superior ao registrado no mesmo período de 2006 (31.763), indicando incremento de 5,4%. A taxa, embora abaixo da média nacional (6,6%), é favorável, especialmente se comparada ao conjunto da região Nordeste, onde houve acréscimo de apenas 4,9% do nível de emprego, com a criação de 201.836 vagas. Considerando-se a participação dos segmentos de atividades na geração de postos de trabalho, destaca-se o agropecuário, com um saldo de 11.178 postos no período e variação de 13,2% no estoque.

ESTIMATIVAS PARA O PIB 2007

Com base nos resultados das Contas Nacionais Trimestrais (2007), referentes aos três primeiros trimestres de 2007, a economia brasileira registrou uma expansão de 5,3%, destacando-se o bom desempenho registrado em todos os setores produtivos. A agropecuária cresceu 4,3%, influenciada pelo bom resultado alcançado nas principais lavouras dessa época do ano, e pelo desempenho da pecuária, com o aumento da demanda da agroindústria (principalmente abate de carne). Estes fatores, associados aos elevados preços, levarão a uma conjuntura favorável ao crescimento contínuo do setor no último trimestre do ano.

Por sua vez, a indústria obteve um incremento de 5,1% nos três primeiros trimestres, se comparado com o mesmo período do ano passado. A indústria de transformação apresentou um incremento de 5,5% no seu nível de atividade, em que se destaca o crescimento da produção de bens de capital dentro de um contexto de crescente concorrência de máquinas importadas. Os serviços tiveram uma expansão de 4,3% no mesmo período em análise, alavancados pelo forte crescimento registrado no comércio varejista.

Pelo lado da demanda, o crescimento da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) de 12,4% e do consumo privado em 5,9% no período, destacam o relevante papel do mercado interno. O crescimento do consumo das famílias está atrelado à elevação da massa salarial, refletindo as boas condições do mercado de trabalho, tanto no que se refere aos níveis de rendimento quanto aos de ocupação, e também à continuidade do processo de ampliação do crédito.

Em relação aos investimentos, os elementos mais importantes são as perspectivas de crescimento da economia que influenciam nas intenções de ampliação da capacidade produtiva das empresas, assim como no menor custo dos bens de capital.

Diante desse ambiente propício, a expectativa de analistas é de que em 2007 o País cresça em torno de 4,5%. Este crescimento é creditado às estimativas apresentadas pelos setores produtivos ao longo do ano, esperando-se que a agricultura registre um incremento de 3,0%, a indústria cresça 4,8% e os serviços 4,2%.

Em razão da atualização metodológica do Produto Interno Bruto para o estado da Bahia, não estão disponíveis os dados trimestrais para análise e comparativo com os dados nacionais, no entanto, em seguida estão colocadas as estimativas para o desempenho dos principais setores da economia durante o ano de 2007, com base nos principais indicadores da economia baiana apresentados nas seções anteriores.

Com base em estimativas elaboradas pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da

Bahia (SEI) (2007b), o PIB da Bahia, em 2007, deverá apresentar crescimento real de 4,5%, na comparação com o resultado do ano anterior, acompanhando o mesmo ritmo do desempenho da economia brasileira, que deve crescer entre 4,5% e 5,0%.

O desempenho do setor de serviços é o principal fator de influência para o resultado do PIB baiano, dada a sua importância na geração de valor adicionado. A estimativa para o setor de serviços indica um acréscimo de 4,6% dessa atividade. Tal possibilidade está sustentada no excelente desempenho do comércio, que tem expectativa de crescer cerca de 9% no ano. O desempenho das vendas no comércio, assim como na economia nacional, tem refletido a continuidade do crescimento da massa salarial, as melhores condições de crédito, os impactos dos programas de transferência de renda, além dos efeitos da recuperação do setor agrícola.

O desempenho do setor industrial está fortemente sustentado no crescimento da construção civil (6,0%). A estimativa para a indústria de transformação indica acréscimo de aproximadamente 2,0%. Tal expectativa está sustentada pelo bom desempenho dos segmentos de alimentos e bebidas, produtos químicos e borracha e plástico, como foi destacado em seção anterior.

Para a agropecuária, as estimativas da safra 2007 são positivas, com resultado superior ao observado na safra 2006, fortemente influenciado pela safra de grãos. O incremento estimado para o setor é de 4,8%, sendo que apenas para agricultura a estimativa é de 6,1%. Estes resultados refletem as boas condições climáticas observadas no Oeste da Bahia e na Bacia do Rio Corrente, mas, sobretudo, a valorização cambial dos preços externos de algumas commodities, que estimularam os agricultores a ampliarem as áreas de cultivo.

PERSPECTIVAS

O resultado econômico do ano de 2007 é bastante positivo. Este cenário provavelmente tornar-se-á mais significativo em 2008 frente aos investimentos industriais e de infra-estrutura já divulgados.

As políticas estaduais e federais de investimento visam criar uma estrutura econômica razoável, que estimule o crescimento sustentado da economia. Aliada à estabilidade econômica, o esforço de investimento na revitalização da infra-estrutura física e na modernização da planta produtiva criarão condições para um crescimento mais acelerado da economia nos próximos anos.

Os investimentos em infra-estrutura divulgados para o estado, que representam aproximadamente 3,4 bilhões de reais, estão distribuídos em projetos para rodovias, hidrovias, ferrovias, centros logísticos e portos. A maior parte destes projetos (cerca de 60,0% do investimento) concentra-se na construção de ferrovias.

Por outro lado, os investimentos industriais previstos, contemplando diversos segmentos de atividade, estão concentrados em três complexos: *mineral e beneficiamento, químico e petroquímico e madeireiro*.

Outro vetor de crescimento econômico refere-se à atividade turística, para a qual estão previstos, até 2014, investimentos de cerca de US\$ 2,3 bilhões, a serem aplicados em 36 empreendimentos, sendo que 78,7% localizados na zona da Costa dos Coqueiros (Lauro de Freitas, Camaçari e Mata de São João), correspondendo a US\$ 1,8 bilhão. As expectativas são de inversões no turismo não só por parte do governo estadual, mas também por grandes empreendedores. A ação do estado está concentrada em obras de infra-estrutura, com o propósito de atrair empreendimentos turísticos. Esta atividade proporciona a entrada de divisas no País, cria novas oportunidades de emprego e renda e agrega valor aos produtos brasileiros.

O movimento de embarque e desembarque nos aeroportos é um indicador que permite ter uma idéia da movimentação turística nos núcleos receptores. Segundo estatísticas da Infraero (2007), entre janeiro e novembro de 2007 foram registrados mais de 106 mil operações de pouso e decolagem nos três principais aeroportos baianos (Salvador, Ilhéus e Paulo Afonso), movimentando mais de cinco milhões de passageiros. Estes resultados representam acréscimos de 0,1% e 9,7%, respectivamente, em relação ao ano de 2006.

Com base em estimativas elaboradas pela SEI, o PIB da Bahia, em 2007, deverá apresentar crescimento real de 4,5%

O bom desempenho do setor de turismo é decorrente tanto da política de atração de investimentos privados como da captação de novos vôos, e da promoção e divulgação do turismo através de programas como o Bahia Qualitur – Programa de Certificação da Qualidade do Estado da Bahia, o Fidelidade Bahia, o portal oficial de turismo do Estado e o Programa de Capacitação de Agentes de Viagens.

A dinâmica dos principais setores da economia repercute na taxa de ocupação de mão-de-obra – revertendo a trajetória de queda no nível de emprego, principalmente no setor industrial – e, conseqüentemente, no aumento da massa salarial da população, que já vem apresentando indícios de recuperação, como evidenciado anteriormente.

Conclui-se então que um maior crescimento da economia baiana advém do sucesso da política econômica brasileira, que pretende, com o PAC, estimular a demanda agregada no curto prazo, com o intuito de viabilizar aceleração nas taxas de crescimento, dando mais consistência às principais atividades econômicas.

REFERÊNCIAS

ACOMPANHAMENTO CONJUNTURAL. Salvador: FIEB, nov. 2007. Disponível em: <<http://www.fieb.ba.gov.br>>. Acesso em: 29 nov. 2007.

ACOMPANHAMENTO da safra brasileira. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conabweb/download/safra/estudo_safra.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2007.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO. *Dados estatísticos*. Disponível em: <<http://anp.gov.br>>. Acesso em: 29 nov. 2007.

ANDRADE, Renato. *Varejo segue forte e acumula ganho de 9,6% em 2007*. REUTERS. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/cotacoes/ultnot/2007/11/14/ult29u58647.jhtm>>. Acesso em: 23 nov. 2007.

BOLETIM DE CONJUNTURA. Brasília: IPEA, n. 78, set. 2007. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 25 nov. 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. *Indicadores e estatísticas*. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex/depPlaDesComExterior/IndEstatisticas/balComercial.php>>. Acesso em: 02 dez. 2007.

CADASTRO DE EMPREGADOS E DESEMPREGADOS. Brasília: MTE, out. 2007. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2007.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA. *Agromensal*. Disponível em: <<http://cepea.esalq.usp.br/agromensal>>. Acesso em: 15 ago. 2007.

CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS DA BAHIA. *Informativo do comércio exterior*. Disponível em: <<http://www.promobahia.com.br>>. Acesso em: 02 dez. 2007.

CONTAS NACIONAIS TRIMESTRAIS. *Resultados do 3º trimestre de 2007* – Indicadores de volume e valores correntes. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/defaulttabelas.shtml>>. Acesso em: 14 dez. 2007.

EXPORTAÇÕES do agronegócio devem atingir US\$ 55 bilhões em 2007. Disponível em: <<http://faeb.org.br/main/agronoticias/detalhes.jsp?codigo=1187274871713>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

INFRAERO. *Movimento nos aeroportos*. Disponível em: <<http://www.infraero.gov.br>>. Acesso em: 20 dez. 2007.

LEVANTAMENTO SISTEMÁTICO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA. Rio de Janeiro: IBGE, jun. 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 03 dez. 2007.

PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO. Salvador: SEI, out. 2007. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2007.

PESQUISA INDUSTRIAL MENSAL. Rio de Janeiro: IBGE, set. 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 17 nov. 2007.

PESQUISA INDUSTRIAL MENSAL. Índices especiais de categoria de uso por atividade. Bens de capital. Rio de Janeiro: IBGE, dez. 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 17 nov. 2007.

PESQUISA INDUSTRIAL MENSAL DO EMPREGO E SALÁRIO. Rio de Janeiro: IBGE, out. 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 17 nov. 2007.

PESQUISA INDUSTRIAL ANUAL. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 17 nov. 2007.

PESQUISA MENSAL DE COMÉRCIO. Rio de Janeiro: IBGE, set. 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 25 nov. 2007.

PESQUISA MENSAL DO EMPREGO. Rio de Janeiro: IBGE, set. 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2007.

PIB do agronegócio deve ser recorde. Disponível em: <<http://www.seagri.ba.gov.br/noticias.asp?qact=view¬id=11228>>. Acesso em: 17 ago. 2007.

POLÍTICA agrícola. Disponível em: <http://ipea.gov.br/sites/000/2/boletim_conjuntura/boletim_78/BC78j_Conj_Agricola.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2007.

REDUÇÃO na produção mundial e brasileira e aumento no consumo trazem preços maiores aos agricultores. Disponível em: <http://www.deser.org.br/boletins/161_2.zip>. Acesso em: 04 dez. 2007.

SEGUNDO levantamento de café 2007-2008. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conabweb/download/safra/Boletim.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2007.

SOARES, Pedro. Comércio cresce 9,9% no 1º semestre. *Folha de S. Paulo*, Rio de Janeiro, 16 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.andima.com.br>>. Acesso em: 16 ago. 2007.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Vendas do comércio aumentam 9,1% em setembro*. Salvador: SEI, set. 2007. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: 19 nov. 2007a.

_____. *Resultado do PIB em 2007 revela a manutenção do crescimento econômico da Bahia*. Salvador: SEI, dez. 2007. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: 03 dez. 2007b.

Planejamento e indústria: uma análise das propostas de desenvolvimento e integração territorial na Bahia

Simone Uderman*

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar as principais mudanças observadas nos planos de industrialização de espaços subnacionais e seus reflexos sobre a trajetória de desenvolvimento e a configuração territorial da Bahia entre meados da década de 1950 e o ano de 2006. Para tanto, discute-se, inicialmente, a constituição do sistema de planejamento estadual e a formação do pólo industrial da Região Metropolitana de Salvador, argumentando-se que, a despeito dos inconvenientes de um modelo concentrador, a existência de uma área industrial mais densa gerou externalidades e economias de aglomeração que sustentaram um importante ciclo de industrialização. Analisam-se, também, as condições do planejamento estadual na década de 1980, apontando-se um descolamento entre as propostas formuladas e suas condições de implementação. Por fim, discutem-se as transformações observadas a partir da década de 1990, quando se verifica um movimento de retomada do crescimento da atividade industrial e um novo enfoque das políticas de desenvolvimento estadual. Embora do ponto de vista da formulação ganhem espaço propostas de desenvolvimento local e desconcentração territorial, os acontecimentos que direcionaram a base econômica continuaram seguindo a lógica de atração de grandes projetos concentrados no pólo metropolitano, sobretudo através da concessão de incentivos fiscais.

Palavras-chave: Bahia (Brasil). Planejamento. Indústria. Desenvolvimento regional. Integração territorial.

INTRODUÇÃO

A Bahia é recorrentemente citada como um dos estados precursores na montagem de um sistema de planejamento, que parece ter conseguido, em

Abstract

The aim of this paper is to analyze the main changes observed in sub-national space industrialization plans and their reflections on the developmental path and territorial configurations for Bahia between the mid 1950s and 2006. Constitution of the State planning system and Salvador Metropolitan Region industrial complex's formation are initially discussed. The article argues that despite the difficulties associated with a concentrated model, the existence of a denser industrial area created external factors and grouped economies supported an important industrialization cycle. State planning conditions during the 1980s are also analyzed, pointing out a separation between formulated proposals and their implementation conditions. Finally, transformations observed from the 1990s are discussed, when a movement to recover industrial activity growth and a new focus for State development policies can be verified. Although from a formulation point of view, local development proposals and territorial dispersal gained prominence, events that directed the economic basis continued to follow the logic of attracting large projects concentrated in the metropolitan complex, above all through the concession of tax incentives.

Key words: Bahia (Brazil). Planning. Industry. Regional development. Territorial integration.

fases distintas de sua trajetória de desenvolvimento, direcionar a sua expansão industrial, com rebatimentos importantes na configuração espacial do seu território. Ao longo do período que se inicia na década de 1950, observa-se que as propostas de intervenção do governo estadual em favor do desenvolvimento da indústria têm assumido características distintas. O planejamento que

* Economista, mestre em Economia e doutora em Administração (Universidade Federal da Bahia (UFBA)). Professora Adjunta da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e Assessora Técnico-Econômica da Agência de Fomento do Estado da Bahia (Desenbahia). simone@desenbahia.ba.gov.br

associa o processo de desenvolvimento à criação de pólos de crescimento baseados na expansão de indústrias motrizes incorpora, no período mais recente, agressivos programas estaduais de atração de investimentos através da concessão de incentivos fiscais. Paralelamente, ganham destaque propostas que apóiam a formação de redes e a construção de um tecido social local considerado capaz de gerar externalidades positivas e promover a des-concentração territorial da economia.

O objetivo deste artigo é analisar as principais mudanças observadas nas propostas voltadas para o desenvolvimento da indústria e seus reflexos na configuração territorial baiana entre meados da década de 1950 e o ano de 2006, a partir da análise dos planos de governo estaduais, de documentos oficiais, técnicos e acadêmicos e da legislação vigente. Para tanto, segmenta-se, além desta introdução, em quatro seções adicionais. Na primeira delas, discute-se a constituição do sistema de planejamento estadual e a formação do pólo industrial da Região Metropolitana de Salvador (RMS). A seção subsequente, que trata do planejamento estadual na década de 1980, aponta um descolamento entre as propostas apresentadas pelas instâncias de planejamento e suas condições de implementação. Na seção seguinte, analisam-se as transformações observadas a partir da década de 1990, quando se verifica um movimento de retomada do crescimento da atividade industrial e um novo enfoque das políticas de desenvolvimento estadual. Embora do ponto de vista da formulação ganhem espaço propostas de desenvolvimento local e desconcentração territorial, as intervenções que efetivamente direcionam a base econômica continuam seguindo a lógica de atração de grandes projetos concentrados no pólo metropolitano, sobretudo através da concessão de incentivos fiscais. Na última seção, por fim, sistematizam-se as principais conclusões obtidas.

O SISTEMA DE PLANEJAMENTO ESTADUAL E O PÓLO INDUSTRIAL DA REGIÃO METROPOLITANA

Ao final da primeira metade do século XX, a economia baiana caracterizava-se por um modelo de produção primário-exportador de baixa produtivida-

de, estrutura fundiária e padrão tecnológico arcaicos, subordinado ao desempenho da produção de cacau. O setor agropecuário, que em 1950 empregava 75% da População Economicamente Ativa, representava cerca de 87% da renda interna estadual (SANTOS; OLIVEIRA, 1988, p. 58). Na esfera industrial, a participação baiana no conjunto da produção nacional descrevia uma trajetória declinante e os estabelecimentos existentes no estado, concentrados no setor alimentício e têxtil, apresentavam reduzido porte, baixo volume de capital e produção de caráter artesanal (AZEVEDO, 1975, p. 32-35).

Traçando um quadro evolutivo da história econômica da Bahia, autores como Almeida (1950) e Mariani (1957) procuravam entender as razões da decadência econômica do estado, reunindo argumentos em favor da necessidade nacional da sua recuperação. Também Aguiar (1958) buscava explicar as reduzidas taxas de crescimento econômico estaduais, argumentando que, se fosse possível eliminar todas as causas de contenção provenientes do passado, dentre as quais destacava a subcapitalização e o atraso técnico, restaria ainda vencer o caráter reflexo de uma economia primária dependente da sazonalidade das safras e das flutuações dos mercados externos; o desgaste do intercâmbio comercial interno decorrente da política cambial, que agravava a tendência à deterioração dos termos de troca das mercadorias enviadas e recebidas de outros estados; e a escassa capacidade de poupança e reduzido estímulo aos investimentos, provenientes das limitações anteriores.

O interesse em solucionar esses problemas motivou a institucionalização da atividade de planejamento na Bahia, em consonância com o momento de efervescência da atividade de planejamento federal. Ainda em 1955, um relatório estadual que sugeria as linhas básicas de um programa de ação propunha a criação de um órgão central de planejamento, assim como a fundação de um centro de estudos econômicos e administrativos¹. Como condições gerais de desenvolvimento, estabelecia diretrizes de diversificação agrícola, fortalecimento industrial e estímulo à comercialização interna,

¹ Esse documento, intitulado "Contribuições Preliminares para o Planejamento", ficou mais conhecido como "Pastas Rosas" (CENTRO DE PLANEJAMENTO E ESTUDOS, 1982).

apontando os riscos decorrentes da dependência da economia baiana em relação às atividades primárias e ao comércio exterior. Afinado com as idéias intervencionistas que ganhavam força à época, defendia a ação do Estado, ressaltando a importância de suas atribuições de planejar o desenvolvimento, coordenar o sincronismo e a complementaridade dos investimentos e aportar recursos para novos empreendimentos.

No plano industrial, preocupado com “o perigo de dispersar os minguados recursos do Estado para inversões básicas”, o trabalho chamava a atenção para a necessidade de delimitar uma zona para a localização de empresas. A idéia de direcionar recursos para empreendimentos e locais que resultassem em maior produtividade para o conjunto da economia era creditada ao “princípio da concentração de recursos em pontos seletivos, estratégicos, mais fecundos ou germinativos, ou de maior produtividade marginal, do ponto de vista social, cuja adoção é indispensável a um programa de desenvolvimento” (CENTRO DE PLANEJAMENTO E ESTUDOS, 1982). Esse princípio, associado às teorias de pólos de crescimento e da dinâmica de atração de investimentos supostamente dotados de potencial de irradiação (PERROUX, 1977; MYRDAL, 1960; HIRSCHMAN, 1958), norteava os estudos setoriais preliminares apresentados no relatório, estabelecendo os objetivos de ampliar a disponibilidade de fatores e/ou reduzir custos mediante o desenvolvimento de complementaridades industriais.

Em 1959, valendo-se do sistema de planejamento recém instituído e de documentos previamente elaborados, iniciou-se a composição do “Plano de Desenvolvimento do Estado da Bahia” – PLANDEB (FUNDAÇÃO COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO, 1960). Esse documento recomendava que se criassem condições para a implantação de uma infra-estrutura básica indispensável ao funcionamento de um parque industrial de relevo, concentrado em áreas mais propícias do território baiano. Paralelamente, sugeria que o governo estadual ampliasse a sua capacidade financeira de

realização de investimentos produtivos, além de instituir facilidades fiscais para indústrias. Essas orientações, compatíveis com as diretrizes estabelecidas em nível federal, valorizavam a implantação de empresas voltadas para substituir importações nacionais, fornecendo produtos semi-elaborados às indústrias implantadas no próprio estado ou em outros mercados do País. Assim, propunha-se o desenvolvimento de complementaridades regionais e a formação de um parque industrial destinado ao fornecimento de produtos semi-elaborados.

O PLANDEB revelava particular interesse na implantação da primeira fase da indústria petroquímica na Bahia, estimulado pelo início da exploração de petróleo na região do Recôncavo e a subsequente implantação da RLAM. A criação da Petrobras e sua atuação no Recôncavo, por um lado, propiciaram, na zona de influência de Salvador, “notável ampliação da renda e do emprego, tendo em vista, principalmente, o grande efeito multiplicador de seus investimentos” (SIMÕES, 1978, p. 472). As necessidades de infra-estrutura derivadas da operação da refinaria e a ampliação de mercado decorrente do consumo interindustrial, por outro, fizeram da RLAM uma típica indústria motriz (CAVALCANTE, 2004, p. 134)².

A estratégia de desenvolver possibilidades industriais derivadas da atividade de exploração e refino de petróleo e integrar a produção estadual de bens semi-elaborados aos principais mercados nacionais provinha não apenas da intenção de aproveitar as vantagens oriundas da recente implantação da RLAM, mas também das perspectivas abertas por importantes obras de infra-estrutura, como a construção da rodovia Rio-Bahia, que ligava o estado ao principal eixo industrial do País, e da usina hidrelétrica de Paulo Afonso, que viabilizava um incremento significativo da oferta energética. Desse modo, o PLANDEB mostrava-se capaz de

O PLANDEB revelava particular interesse na implantação da primeira fase da indústria petroquímica na Bahia, estimulado pelo início da exploração de petróleo na região do Recôncavo e a subsequente implantação da RLAM

² A proposta de implantação de uma siderúrgica e da instituição de facilidades para a fixação de indústrias baseava-se, entre outros elementos, nas possibilidades de indução de novos investimentos a partir da implantação da RLAM.

tirar proveito de oportunidades derivadas da lógica de expansão da indústria nacional, congruentes com as ações empreendidas pelas instâncias federais de desenvolvimento regional³.

Em 1966, a ampla reforma administrativa constituiu-se em importante marco na estruturação e modernização do sistema de planejamento estadual. Dentre as medidas promulgadas, destacava-se a criação do CIA, que oferecia infra-estrutura adequada às necessidades da indústria na RMS, valendo-se da disponibilidade de incentivos federais para congregar um conjunto de empreendimentos importante para a densificação do parque industrial baiano, concentrados no segmento metal-mecânico. Segundo Teixeira e Guerra (2000, p. 90), em 1969 a Bahia contava com 100 projetos aprovados pela SUDENE, 37 dos quais já em funcionamento. Cerca de 85% desses investimentos destinavam-se ao setor de bens intermediários, dirigindo a sua produção, fundamentalmente, para mercados nacionais. Conforme explicava Azevêdo (1975, p. 90-94), como o sistema de incentivos fiscais encontrava respostas mais efetivas nos centros mais avançados do País, a estrutura da propriedade das indústrias baianas assemelhava-se à desses centros. Sendo assim, não se instalaram na Bahia unidades concorrentes daquelas já implantadas nas áreas industriais centrais, tendo havido uma tendência à implementação de projetos com razoável índice de aquisição de insumos regionais e uma proporção elevada de vendas para mercados extra-regionais, o que ampliava *backward linkages*, mas dificultava a formação de *forward linkages*. Tais projetos caracterizavam-se, naturalmente, por uma elevada relação capital/trabalho, que tem marcado o perfil da matriz industrial baiana desde então⁴.

Do ponto de vista político, sucessivas ingerências em favor da ampliação e diversificação do parque industrial da Bahia mostraram-se decisivas para o desenvolvimento do estado. Na esfera executiva, ações institucionais e administrativas,

aliadas à realização de obras de infra-estrutura e à concessão de incentivos, fortaleceram as condições de atração de novos empreendimentos⁵. Na área de formulação, embora as propostas estaduais estivessem cada vez mais condicionadas às diretrizes e ao comportamento das instituições federais, num ambiente marcado pela crescente centralização das decisões e dos investimentos de suporte ao desenvolvimento regional, não se deve menosprezar a relevância dos planos e estudos técnicos elaborados pelo sistema estadual de planejamento, inclusive para a formulação dos pleitos políticos.

Um dos primeiros atos do Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER), entidade criada em 1967, foi produzir um estudo sobre o setor petroquímico, considerado um incomparável núcleo dinâmico ou motriz em torno do qual se poderia aglutinar um sistema industrial de crescente complexidade. Esse trabalho, que reunia argumentos em favor da implantação de um pólo de produção petroquímica na Bahia, revelava o empenho técnico do governo estadual e a relevância das suas instâncias de planejamento e formulação. Além disso, demonstrava habilidade em vincular os interesses estaduais às condições institucionais e aos interesses políticos manifestos em nível nacional. Como forma de justificar a localização de empreendimentos petroquímicos na Bahia, além de evocar o diferencial decorrente da possibilidade de acesso aos incentivos da SUDENE e a disponibilidade local de matérias-primas, energia elétrica e infra-estrutura portuária, o trabalho valorizava o seu papel de gerador do desenvolvimento regional e promotor de efeitos de ligação com a estrutura industrial ao seu redor. Embora reconhecesse a existência de maiores custos associados a investimentos industriais em áreas distantes das fontes supridoras de técnicas e equipamentos e à escassez de pessoal mais qualificado, argumentava que uma aglomeração industrial bem planejada proveria, em um curto intervalo de tempo, economias que se agregariam às vantagens oriundas dos incentivos fiscais, às compensações decorrentes do acesso a matérias-primas e a um frete de retorno mais barato que o

³ Ainda que a SUDENE tenha enfatizado, teoricamente, um modelo de expansão baseado na ampliação do mercado de massas através de reformas estruturais, por meio de recursos próprios e da sua política de industrialização priorizou a diversificação e a modernização do parque industrial nordestino (CASTRO, 1975, p. 186-187).

⁴ Até 1970, a Bahia contava com 22,8% dos projetos aprovados pela SUDENE. Esses projetos representavam 38,9% do investimento total e apenas 22,7% do número de postos de trabalho. Assim, enquanto a relação investimento/emprego alcançava Cr\$ 171,2 milhões na Bahia, atingia Cr\$ 78,8 milhões em Pernambuco e Cr\$ 58,2 milhões no Ceará (MENEZES, 2001, p. 115).

⁵ Além do sistema 34/18, que oferecia incentivos fiscais baseados nas deduções do Imposto de Renda, existiam, em âmbito estadual, mecanismos diversos para a atração de empresas, tais como isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), incentivos financeiros e apoio técnico a novos projetos (BAHIA, 1972, p. 296-297).

frete Sul-Nordeste. Assim, defendia a implementação de uma estratégia de desenvolvimento baseada na montagem do complexo petroquímico em Camaçari, de modo a promover a “aglomeração e a integração industrial e, tanto quanto possível, a concentração territorial para obtenção de economias em investimentos e operação” (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO RECÔNCAVO, 1970, p. 254).

Em 1970, a decisão federal de localizar o segundo pólo petroquímico do Brasil na RMS parece ter levado em consideração, além das condições técnicas existente na Bahia – que dispunha de 80% das reservas nacionais de petróleo e da RLAM – e dos objetivos de redução das disparidades regionais explicitados nos planos nacionais de desenvolvimento, argumentos sistematizados pelas instâncias de planejamento estadual, articulações envolvendo o corpo técnico de organizações federais e locais e fortes pressões políticas (TEIXEIRA; GUERRA, 2000, p. 90). A implantação do pólo de Camaçari, a construção do porto de Aratu e a expansão do parque metalúrgico do CIA, fortalecido pela inauguração da Usina Siderúrgica da Bahia (USIBA), alteraram definitivamente o perfil da economia baiana e consolidaram o seu papel complementar em relação ao parque industrial instalado no Sul-Sudeste do País.

Como seria de se esperar, a atividade manufatureira concentrava-se na RMS, que detinha, em 1970, cerca de 81% do valor da transformação industrial da Bahia (AZEVEDO, 1975, p. 104). Ao longo da década de 1970, a construção de distritos industriais no interior do estado não chegou a afetar a distribuição territorial dos investimentos industriais, refletindo, sobretudo, preocupações com o desenvolvimento urbano e a necessidade de espalhar oportunidades de crescimento econômico, sem esquecer a tônica definida pelas teorias regionais focadas no crescimento polarizado e em seus efeitos indutores. Assim, propunham-se medidas voltadas para a definição de pólos secundários e o reforço de centros industriais que deveriam exercer funções de propulsores do desenvolvimento regional, tomando como base es-

tudos e programas da década de 1960 que definiam como objetivos estimular a implantação de unidades industriais nas maiores cidades do interior, promover o disciplinamento local dos projetos e evitar os efeitos negativos da concentração industrial na RMS.

A despeito da infra-estrutura instalada e dos incentivos oferecidos, os distritos industriais do interior não apresentavam a mesma atratividade do pólo metropolitano, de modo que o processo de interiorização não chegou a avançar. Limitações de escala, mão-de-obra, acesso e mercado,

além da pouca expressividade dos investimentos públicos canalizados para essa finalidade, limitaram a eficácia das ações (PINHEIRO, 1991). Alban Suarez (1987, p. 362) creditava ainda o fracasso da estratégia de descentralização ao incipiente estágio de urbanização dos municípios do interior baiano, argumentando que o processo de desenvolvimento capitalista periférico é um fenômeno típico de centros relativamente avançados e que a interiorização do desenvolvimento estadual não poderia ter na indústria o seu principal vetor, ainda que algumas plantas precisem estar localizadas junto às fontes supridoras de matérias-primas, independentemente do grau de desenvolvimento da base urbana local⁶.

Ao lado dessas restrições, a proposta de criação de distritos industriais no interior do estado não parecia traduzir uma preocupação central das instâncias de planejamento governamental com a descentralização da atividade industrial na Bahia. Em que pese o propósito de considerar oportunidades de desenvolvimento industrial em municípios do interior, o programa de governo lançado em 1972 defendia a importância de “estabelecer objetivos espaciais para a concentração de recursos e programas”, definindo a área do Recôncavo como centro das ações de fomento às atividades industriais e de serviços (BAHIA, 1972, p. 26-30). O documento elaborado em 1975, por sua vez, entendia o Programa de Distritos Industriais como forma de gerar

⁶ Lodder e Mata (1979, p. 90), constatando que os investimentos industriais no Nordeste concentravam-se nas áreas metropolitanas de Salvador, Recife e Fortaleza, apontavam a existência de uma relação entre economias externas e tamanho do centro urbano, que definia um porte abaixo do qual o crescimento auto-sustentado não ocorreria.

economias externas capazes de reduzir os custos de implantação e operação de novas unidades fabris, ressaltando a prevalência do Complexo de Camaçari e conferindo posição de “primeira prioridade ao programa de instalação do Pólo Petroquímico” (BAHIA, 1975, p. 95). Referindo-se à estratégia de interiorização, manifestava a intenção de alcançar uma distribuição territorial mais equilibrada da indústria a longo prazo, chamando a atenção para a necessidade de compatibilizá-la com o imperativo de não retardar a maturação das aglomerações industriais mais avançadas.

Assim, diretrizes de formação de complexos integrados de elevado efeito germinativo e ampliação da oferta de infra-estrutura industrial nos principais pólos do estado norteavam a política do governo da Bahia para o setor industrial. A RMS e seu entorno foram duplamente beneficiadas pelos esforços industrializantes empreendidos no período: enquanto no plano estadual contavam com especial atenção das entidades governamentais, na esfera federal, por se constituírem, dentro da área de incentivo da SUDENE, nos pontos dotados de infra-estrutura e apoio urbano mais próximos do Centro-Sul, tornaram-se uma localização particularmente atrativa para novos projetos (GOODMAN; ALBUQUERQUE, 1974, p. 283-287).

Os efeitos do ciclo de industrialização dos anos 1970 ultrapassaram a virada da década e deixaram marcas positivas no desempenho industrial da Bahia na primeira metade dos anos 1980. Entre 1975 e 1985, apesar das dificuldades provenientes dos programas de ajuste implementados pelo governo federal, a participação do setor industrial no Produto Interno Bruto (PIB) da Bahia ampliou-se de 27,5% para 42,3%⁷, refletindo, sobretudo, a implantação e maturação dos investimentos de base petroquímica e o início das operações da Caraíba Metais⁸. O segmento de transformação, articulado aos requisitos ditados pelo parque industrial de bens finais instalado majoritariamente na região Sudeste, firmou-se, nesse mesmo período, como o carro-chefe da economia estadual, ampliando a sua participação

no PIB de 14,7%, em 1975, para 25,5%, em 1985. A forte concentração setorial decorrente do modelo de desenvolvimento industrial adotado, que privilegiou investimentos de grande porte voltados para a produção de bens intermediários, traduzia-se nas elevadas participações relativas das atividades química e metalúrgica na estrutura da indústria de transformação, que alcançavam, em 1985, 54,2% e 10,1%, respectivamente.

A concentração territorial da atividade produtiva, por sua vez, manifestava-se nas taxas de participação da RMS na produção baiana, que se expandiam de pouco mais de 60%, em 1975, para quase 67%, dez anos depois (CAVALCANTE, 2004, p. 144). Em 1980, o CIA, o complexo petroquímico de Camaçari e a RLAM participavam, respectivamente, com 13,0%, 31,0% e 18,1% do Valor Bruto da Produção estadual, o que demonstra a importância assumida pelo padrão de desenvolvimento polarizado adotado (BAHIA, 1983b, p. 88-91). A arrecadação do ICM no setor industrial, por sua vez, ampliou-se quase 300% entre 1975 e 1985, passando a representar, nesse último ano, 55,8% do total do imposto arrecadado, concentrado na RMS⁹.

O conjunto de informações aqui reunidas permite afirmar que, até o final da década de 1970, as principais propostas e a trajetória de crescimento econômico observada basearam-se na criação de pólos de crescimento lastreados pela expansão de indústrias motrizes cujo padrão de funcionamento se enquadrava no tradicional modelo fordista¹⁰. Os resultados setoriais, conforme ressaltado, foram muito significativos, mesmo quando comparados com a dinâmica de crescimento da indústria nacional. Do ponto de vista espacial, se a concentração da base produtiva industrial nas imediações de Salvador sustentava uma estrutura territorialmente desequilibrada, também apresentava certa funcionalidade, considerando-se a histórica limitação de recursos e o custo de oportunidade de sua aplicação. A existência de uma área industrial mais densa,

⁷ Essa taxa de participação relativa, em 1970, era de apenas 12,4% (MENEZES, 2000, p. 24).

⁸ A participação da metalurgia no Valor Agregado Bruto (VAB) da indústria de transformação da Bahia elevou-se de 5,8% para 8,6%, entre 1982 e 1983, devido ao início da operação da Caraíba (GUERRA; GONZALEZ, 1996, p. 42).

⁹ Em 1985, a Delegacia Fiscal de Simões Filho, em cuja área se situa o pólo de Camaçari, respondia por 37% do total do ICM arrecadado na Bahia (FUNDAÇÃO CPE, 1990, p. 52-53).

¹⁰ As empresas montadas operavam com elevados requisitos de escala; adotavam procedimentos e instrumentos automatizados e dedicados; reuniam trabalhadores pouco qualificados, mas especializados na execução de tarefas segmentadas; ofereciam produtos padronizados e formavam estruturas verticalizadas e integradas, marcadas por elevado porte e alto grau de concentração do capital.

dotada de melhor infra-estrutura física e marcada pela possibilidade de estabelecimento de vínculos interindustriais passíveis de impulsionar novos empreendimentos, gerou externalidades e economias de aglomeração, criando condições para a realização de investimentos que não se concretizariam sob outras condições (UDERMAN; MENEZES, 1998, p. 729).

OS DESCAMINHOS DO PLANEJAMENTO ESTADUAL NA DÉCADA DE 1980

A partir do início da década de 1980, a deterioração das ferramentas de política industrial e das instituições de desenvolvimento regional existentes desmontava as estratégias de industrialização das áreas periféricas. Por um lado, as condições econômicas ditadas pelo segundo choque do petróleo, pela crise da dívida externa e pelas dificuldades no controle inflacionário impunham a primazia de políticas macroeconômicas de curto prazo. Por outro, as dificuldades fiscais e financeiras do Estado, ladeadas pela propagação de idéias e práticas de natureza liberal, restringiam o seu raio de intervenção. Além disso, os efeitos das mudanças na base de produção, na tecnologia e na dinâmica de organização da indústria generalizavam questionamentos acerca do funcionamento das instituições de desenvolvimento regional e dos principais instrumentos utilizados para fomentar a industrialização.

Nesse contexto, as preocupações federais com as desigualdades regionais foram relegadas a segundo plano. Os investimentos das empresas estatais e os investimentos públicos em infraestrutura, que vinham contribuindo sensivelmente para o fortalecimento industrial das regiões menos desenvolvidas, foram significativamente reduzidos, desarticulando o padrão de desconcentração espacial em curso¹¹. Os impactos desses movimentos foram particularmente negativos nas áreas de expansão periféricas, atingindo de maneira especialmente intensa a Bahia. Embora a maturação dos investimentos iniciados ainda na década de 1970 tenha conseguido sustentar, na primeira metade

dos anos 1980, índices de expansão da economia satisfatórios no estado, o agravamento das condições macroeconômicas e os reflexos da política restritiva não tardaram a se fazer notar. Entre 1985 e 1990, enquanto a economia brasileira exibia uma taxa de crescimento acumulada de 9,7%, o PIB da Bahia crescia apenas 8,7%. Desse modo, a participação da Bahia no total da produção brasileira caiu de 5,4%, em 1985, para 4,5%, em 1990, ao passo que a participação estadual no VAB da indústria de transformação no País passou de 4,0% para 3,4% no mesmo período¹².

No que se refere à atividade de planejamento, ainda que nos primeiros anos da década de 1980 se conservasse, na Bahia, o seu caráter estratégico, observava-se, a partir daí, um declínio da importância conferida a essa função (SOUZA, 1991, p. 72). As principais propostas de desenvolvimento industrial formuladas mantinham, em essência, as características apresentadas no período anterior, enfatizando a relevância dos pólos de desenvolvimento e seus efeitos encadeadores. Embora houvesse referências à situação de crise macroeconômica e à deterioração das condições de intervenção do Estado, reafirmava-se a crença na continuidade da trajetória de crescimento industrial e desconcentração de renda nacional, sem que se indicassem caminhos viáveis para a sua efetivação.

O descolamento entre as propostas das instâncias de planejamento e as condições concretas dos órgãos executivos parece ter motivado o crescente afastamento das práticas de intervenção em relação às estratégias concebidas, enfraquecendo a atividade de planejamento estadual. Esse movimento vinculava-se à crescente carência de recursos do Estado, à difícil conjuntura recessiva e à premente necessidade de ordenamento administrativo, que se aliavam às incertezas decorrentes das mudanças estruturais em curso no sentido de dificultar a formulação e a execução de estratégias de desenvolvimento industrial. Já no final dos anos 1970, Haddad (1978, p. 383-384) chamava a atenção para os sinais de crise na experiência de planejamento regional no Brasil, não apenas pelos insucessos das estratégias planejadas, mas

¹¹ Entre 1980 e 1990, a taxa de investimento agregado do setor público – considerando governos e as empresas da União – declinou de 6,9% para 3,8% do PIB (PRADO; CAVALCANTI, 2000, p. 13).

¹² Dados disponíveis em: www.sei.ba.gov.br. Acesso em: 11 ago. 2006.

também pelo questionamento do papel do planejamento na máquina administrativa, materializado na atuação autônoma e à margem dos esquemas planejadores dos agentes responsáveis pelas decisões fundamentais de promoção do desenvolvimento. Situações como essas tornavam-se cada vez mais freqüentes na Bahia, que se deparava com um progressivo desmonte das estruturas de planejamento e das competências técnicas criadas a partir do final dos anos 1950, associado à visível desarticulação entre as estratégias formalmente apresentadas e a operação da máquina pública.

Elaborado em 1979, o documento “Diretrizes e Metas” mantinha o compromisso de ampliar as condições de competitividade da RMS com vistas a atrair investimentos de porte. A atenção à região metropolitana e o esforço de desenvolvimento concentrado eram justificados pelo propósito de aproveitar as potencialidades do principal pólo industrial da Bahia, assegurando-lhe um alto nível de eficiência. Nesse sentido, desaconselhavam-se ações que desencadeassem uma desconcentração espacial tida como prematura por meio da disseminação de investimentos industriais, salvo no caso de condições especiais de localização derivadas da disponibilidade de matérias-primas e outras vantagens específicas¹³. Ressaltando a influência germinativa do pólo petroquímico, o plano valorizava a promoção de novos empreendimentos na área de transformação final dos insumos produzidos em Camaçari, de modo a assegurar o impacto regional desejado.

Em 1983, o “Programa de Ação Governamental para a Bahia”, procurando adequar-se às difíceis condições da economia, assumia que a atração de novos empreendimentos industriais decorreria mais da ação promocional e dos efeitos de aglomeração já disponíveis na RMS que da realização de investimentos adicionais em infra-estrutura. Assim, o governo estadual desobrigava-se de inversões significativas em favor do desenvolvimento da indústria, comprometendo-se a envidar esforços para coordenar ações públicas e privadas relevantes para a manutenção do crescimento econômico. Apesar da ausência de definições físicas e

financeiras vinculadas à expansão industrial, manifestava confiança no contínuo desdobramento do processo de desconcentração da indústria a partir dos projetos de porte nacional (BAHIA, 1983a, p. 53-54). Todavia, ainda que o III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) estabelecesse como um dos seus objetivos a redução das desigualdades regionais, não assumia qualquer compromisso com a implantação de novos projetos industriais, explicitando as dificuldades macroeconômicas enfrentadas. Além disso, embora os efeitos encadeadores dos grandes projetos ainda em fase de maturação pudessem prolongar o crescimento industrial através da implantação de investimentos privados complementares, a forte situação recessiva tendia a afugentar os empresários.

Mesmo assim, em consonância com o plano traçado na gestão anterior, o programa de governo estadual destacava a necessidade de fortalecer o pólo industrial metropolitano, de modo a otimizar o aproveitamento de seu potencial germinativo e consolidar o núcleo dinâmico da economia baiana. Nesse sentido, assim como o plano de 1979, parecia minimizar as conseqüências da crise sobre o processo de desenvolvimento industrial do estado, insistindo em proposições deslocadas da real conjuntura econômica. Além disso, manifestava também a intenção de promover a interiorização do desenvolvimento, sugerindo a extensão da experiência estadual de realização de investimentos concentrados em áreas selecionadas e justificando a escolha de um número menor de regiões, com identidade econômica definida e capacidade de resposta mais imediata, pelo receio de pulverizar e esterilizar os recursos disponíveis.

Em 1986, o estudo “Elementos para a Formulação de uma Nova Estratégia de Desenvolvimento para o Estado da Bahia” buscava construir uma política de desenvolvimento estadual a partir do marco instituído pelo I PND da Nova República (BAHIA, 1986). Assim, propunha manter o estímulo ao processo de industrialização e dinamização das atividades produtivas de maneira ajustada à trajetória nacional, admitindo a impossibilidade de uma estratégia estadual autônoma. Identificando no programa federal uma opção social lastreada no crescimento do mercado interno, o documento ressaltava a situação privilegiada da

¹³ Embora o documento salientasse a importância de atuar em duas frentes (capacitar a RMS e promover uma atuação seletiva no interior), conferia prioridade à consolidação do complexo metropolitano (BAHIA, 1979).

Bahia para sediar parte significativa do desenvolvimento industrial proposto, sobretudo nos segmentos petroquímico, de metais não-ferrosos e papel e celulose. Além disso, chamava a atenção para oportunidades nas áreas de informática e biotecnologia, além da importância de apoiar desdobramentos a jusante da atividade petroquímica. O estudo recomendava, ainda, a formação de um grupo de trabalho para discutir o desenvolvimento da indústria automobilística no estado, ressaltando a sua localização privilegiada frente aos mercados internacionais, a disponibilidade de incentivos financeiros e fiscais diferenciados e as crescentes deseconomias da principal área de produção do País¹⁴. Desse modo, paralelamente ao estímulo às indústrias de base, propunha um modelo de crescimento centrado na indústria de bens finais, respaldado pelos argumentos da existência de um mercado estadual representativo, da retomada do crescimento nacional (de modo que as novas unidades produtivas não disputariam o emergente mercado nordestino com a indústria instalada no Centro-Sul) e da sua convergência com os objetivos federais de desconcentração sócio-espacial de renda.

Apesar de reconhecer a crítica situação financeira do Estado, evidenciada no comprometimento acelerado das receitas destinadas ao custeio da máquina pública, o documento a creditava ao desperdício e à falta de racionalização e controle de despesas, declarando, por isso, que não haveria empecilhos a uma postura mais atuante do governo estadual, inclusive no sentido de criar e manter instituições e mecanismos adequados a uma intensa acumulação de capital. Por outro lado, alegava que o plano de estabilização monetária (Plano Cruzado) viabilizaria o incremento da arrecadação de impostos, ampliando a disponibilidade de recursos públicos.

Não obstante os méritos desse documento, que avançava na concepção de novos caminhos e apontava oportunidades que se mostraram posteriormente viáveis, em face de um outro contexto, o precoce desmoronamento das premissas que assumia quanto ao êxito do programa de estabilização de preços, a retomada do crescimento eco-

nômico, a viabilidade do I PND da Nova República e a possibilidade de empreender um rápido ajuste nas condições de operação da máquina pública tornou a estratégia insustentável. Adicionalmente, o documento não levava em conta as fragilidades inerentes à transição democrática e à discussão de uma nova Constituição Federal, que influenciavam as estratégias de ação pública e as decisões de investimentos privados, definindo um horizonte de curto prazo.

Em 1988, o “Plano Estratégico de Ação 1988-1991” ressaltava o poder de irradiação da atividade econômica metropolitana e propunha a ampliação do Pólo Petroquímico de Camaçari, da RLAM e da Caraíba Metais, além de um programa de agroindustrialização disseminado por todas as regiões do estado. Mais uma vez, o governo estadual recomendava a concentração espacial da atividade industrial, de forma a evitar o desperdício proveniente da disseminação indiscriminada de incentivos, sem deixar de mencionar a importância da descentralização, quando viável. Do ponto de vista setorial, esse documento, reconhecendo a “vocação da industrialização baiana para a produção de bens intermediários através de empreendimentos de grande porte”, valorizava as possibilidades de diversificação e verticalização do parque industrial, sobretudo em direção à fabricação de bens de consumo finais por pequenas e médias empresas. Entretanto, condicionava essas possibilidades à trajetória econômica nacional e à mudança do modelo concentrador de distribuição de renda, antecipando algumas das razões da sua inexequibilidade (BAHIA, 1988).

De forma independente da discussão restrita a círculos de planejamento cada vez menos influentes e das limitadas possibilidades de ação do setor público, a indústria estadual seguia a sua trajetória de queda relativa, perdendo participação no conjunto da produção industrial do País. Superavitária nas trocas internas desde o início da década de 1980¹⁵, a economia baiana subordinava-se fortemente à dinâmica industrial do Centro-Sul do País, dependendo de uma retomada do crescimento que

¹⁴ Segundo o estudo, a Bahia já teria sido sondada por duas empresas automobilísticas nos meses precedentes.

¹⁵ Em 1981, a Bahia apresentava superávit nas transações com o resto do País, expressando o nível de especialização na produção de bens intermediários. Os gêneros químico e metalúrgico respondiam, respectivamente, por cerca de 81% e 7% desse superávit (BAHIA, 1983b, p. 93).

sustentasse mercados demandantes dos bens intermediários fabricados. Embora o direcionamento de parte da produção para o exterior tenha parcialmente compensado a retração do mercado nacional, a sobrevida do ciclo de expansão econômica na Bahia parece ter retardado ajustes necessários à colocação de produtos no mercado externo, que já se constituía em importante canal de escoamento para a produção industrial de outros estados (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO

DA BAHIA, 1995, p. 10). Além do alinhamento à conjuntura de crise nacional e das dificuldades de conquistar posições comerciais no front externo, a retração do setor extrativo mineral afetava os segmentos voltados para o fornecimento de equipamentos para a área petrolífera, influenciando o comportamento da atividade de transformação, que manteve o seu nível de produção estagnado entre 1986 e 1990.

Com base nas informações e análises referentes à década de 1980, é possível afirmar que, assim como em âmbito nacional, também na Bahia se observou um processo de fragmentação do planejamento e esvaziamento das estratégias de desenvolvimento de longo prazo. Diante das dificuldades macroeconômicas e da necessidade de rever os padrões usuais de intervenção pública, as instâncias de planejamento, enfraquecidas e perplexas, insistiam em repetir propostas que se lastreavam em condições diversas das que marcavam o cenário da década de 1980 ou se arriscavam a delinear caminhos que ilusoriamente pressupunham uma conjuntura propícia à realização de novos investimentos privados. Os impactos da crise econômica nacional e da desestruturação das instituições de apoio ao desenvolvimento regional, contudo, manifestavam-se na impossibilidade de traduzir as propostas de desenvolvimento industrial em ações concretas e factíveis. Como resultado, a função planejamento perdeu em grande parte a sua importância e a sua capacidade de direcionar a configuração setorial e espacial da economia.

Com base nas informações e análises referentes à década de 1980, é possível afirmar que, na Bahia se observou um processo de fragmentação do planejamento e esvaziamento das estratégias de desenvolvimento de longo prazo

OS NOVOS RUMOS DO PLANEJAMENTO ESTADUAL

As mudanças estruturais e os determinantes macroeconômicos que restringiam a ação do Estado e definiam uma conjuntura desfavorável às decisões

de investimento privadas criaram, ao longo da década de 1980, um ambiente de incerteza e retração que imobilizava os agentes econômicos, inviabilizando a formulação de um projeto nacional de desenvolvimento. No plano estadual, essa situação ma-

terializou-se em proposições pouco aplicáveis, que praticamente eliminaram quaisquer influências das instâncias de planejamento sobre as ações do setor público. No princípio dos anos 1990, o amadurecimento de propostas gestadas no âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a instituição de programas e medidas federais sinalizavam mudanças institucionais e assinalavam a relevância de transformações na estrutura produtiva da indústria, elucidando os caminhos a serem trilhados¹⁶. Evidenciava-se a necessidade de recompor as condições de intervenção do Estado e rediscutir as suas atribuições, construindo um modelo de intervenção em novas bases.

Em 1990, o estudo “Bahia na Década de 90: Temas Estratégicos” apontava a insatisfação da sociedade com um padrão de administração pública simultaneamente oneroso e precário, além de defender a necessidade de estabelecer uma estratégia compensatória para o modelo industrial anterior, tido como socialmente perverso e economicamente concentrador. Ao tempo em que se ressaltava a importância de modernizar a máquina pública e consolidar o Estado como promotor do bem-estar social, constatava-se a exaustão do seu padrão de intervenção direta na economia e a crescente relevância que assumia a sua função de indução das ações privadas. Na esfera industrial, independentemente das condições do setor

¹⁶ Apoiados no cenário de integração competitiva traçado pelo BNDES, o Programa Federal de Desregulamentação, o Programa Nacional de Desestatização, a Política Industrial e de Comércio Exterior e o cronograma de redução de tarifas de importação foram importantes acontecimentos que, em 1990, indicavam os rumos traçados.

público e apesar da conjuntura recessiva esperada para a década de 1990, previa-se um desempenho relativamente melhor para a Bahia, em função da anunciada ampliação do pólo petroquímico e dos projetos de celulose em fase de implantação. Entretanto, condicionava-se esse crescimento ao avanço dos processos de reestruturação e modernização produtiva, manifestando-se a crença de que o fator de dinamismo industrial seria, sobretudo, a renovação estrutural associada a incrementos de produtividade dos segmentos já implantados ou em fase de consolidação, e não à implantação de novos projetos. Além disso, destacava-se a redução das tradicionais vantagens baseadas no uso de fatores como mão-de-obra e matérias-primas baratas, detectando-se maiores dificuldades para a atração de investimentos capazes de diversificar a matriz industrial da Bahia. Diferentemente dos planos elaborados anteriormente, o trabalho não fazia referências à política de desenvolvimento industrial polarizado, embora julgasse inevitável continuar inserido no modelo nacional através de setores intensivos em capital.

Em 1991, o plano “Bahia: Reconstrução e Integração Dinâmica” também reconhecia o esgotamento do modelo de intervenção pública anterior e enfatizava a disciplina fiscal e a necessidade de um reordenamento administrativo, tendo em vista a gravidade da situação fiscal e financeira do Estado e a sua desestruturação operacional. Nesse sentido, adotava diretrizes de restauração do processo de planejamento e coordenação, modernização da máquina pública e recuperação das finanças estaduais. Quanto ao primeiro ponto, admitindo que o planejamento público havia sido exposto a uma situação de descrédito, propunha a retomada da capacidade planejadora que a Bahia havia fortalecido nas décadas anteriores, com vista à melhor utilização do potencial produtivo do estado. No que diz respeito à recomposição das finanças, estabelecia objetivos de incrementos reais na arrecadação tributária, aperfeiçoamento do sistema de controle da dívida pública, modernização contábil e melhoria do processo de programação financeira.

Embora o plano de governo justificasse a concentração do ciclo de desenvolvimento anterior em grandes projetos setoriais polarizadores e reconhe-

cesse a tendência à manutenção desse modelo, recomendava que se buscasse complementá-lo através de uma estratégia de verticalização e complexificação econômica que estimulasse a produção de bens finais, visando o abastecimento de um mercado regional e a incorporação de elementos da política social aos objetivos da política econômica (FUNDAÇÃO CENTRO DE PROJETOS E ESTUDOS, 1991, p. 14-15). Dessa maneira, poder-se-ia contar com uma indústria menos intensiva em capital, capaz de gerar trabalho e interiorizar o desenvolvimento, promovendo maior integração sócio-econômica e territorial.

Essa determinação era também salientada no Plano Plurianual (PPA) 1992-1995, que, embora se apresentasse mais como um orçamento plurianual que propriamente como um plano de governo, sistematizava diretrizes gerais para o desenvolvimento industrial. Assim, ressaltava a importância de estabelecer programas de apoio à consolidação de empreendimentos já implantados no estado; implementar medidas de aproveitamento das vantagens existentes, conferindo atenção aos ramos de bens de consumo finais; desenvolver mecanismos de estímulo ao fortalecimento de micro, pequenas e médias empresas; adotar iniciativas capazes de integrar o setor produtivo a instituições de desenvolvimento científico e tecnológico; e, finalmente, prover os meios necessários à atração de novos investimentos (BAHIA, 1991).

De modo a operacionalizar essa estratégia, o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA), instituído em 1991, previa o financiamento à implantação e ampliação de indústrias, fixando limites equivalentes aos percentuais da arrecadação total do ICMS a ser recolhido pelo beneficiário, conforme a localização do empreendimento e o grau de importância atribuído ao projeto. Estabelecendo como objetivos a diversificação e verticalização da matriz industrial, a interiorização da indústria e o aumento da capacitação tecnológica, da qualidade e da produtividade, o programa contava com um sistema de pontuação que privilegiava empreendimentos em áreas externas à RMS, que incorporassem modernos processos tecnológicos e estivessem enquadrados nas diretrizes prioritárias estabelecidas pelo governo. Com

esses mecanismos, dava-se início a uma agressiva política de atração de investimentos baseada na concessão de incentivos fiscais estaduais, que foi sendo aperfeiçoada e sofisticada ao longo da década (ROCHA, 2004).

Em que pese a importância dessa estratégia, incertezas no plano econômico e político justificavam o adiamento de vários projetos previstos, além de dificultarem a conquista de novos empreendimentos¹⁷. Entre 1990 e 1994, enquanto o PIB brasileiro aumentou 11,6%, o PIB da Bahia cresceu apenas 7,1%, o que reduziu a participação relativa do estado na economia brasileira de 4,5% para 4,3%¹⁸. Nesse mesmo período, a participação relativa da Bahia no VAB da atividade de transformação industrial do Brasil oscilou em torno de 3,4%¹⁹. Nesse contexto, a estrutura da indústria de transformação estadual sofreu poucas alterações, não tendo sido possível avançar nos propósitos de verticalização, diversificação e interiorização manifestos.

Assim, num cenário marcado pela persistência da crise econômica e financeira nacional, por dificuldades provenientes da abertura comercial e pelo recuo da ação federal em prol do desenvolvimento regional, que incluiu a privatização de empresas federais e a contenção dos investimentos estatais e dos incentivos dirigidos ao Nordeste, o grande destaque foi mesmo o esforço de reorganização do aparelho de intervenção pública estadual. Frente à erosão da sua capacidade de ingerência econômica, a necessidade de reestruturação administrativa, orçamentária e fiscal apresentava-se como prioridade absoluta.

Em 1997, os resultados dos esforços dirigidos para controlar as finanças públicas permitiram que o governo estadual se submetesse a uma avaliação de risco realizada por agências internacionais.

A retomada dos investimentos – que incluíam a ampliação da RLAM e de diversas unidades petroquímicas – refletia a busca de uma escala operacional mais eficiente frente aos movimentos de abertura e replicava o expediente nacional de antecipação de capacidade produtiva

A obtenção de um *rating* igual ao da União – teto máximo conferido a um ente federativo – pré-qualificou o estado para a emissão de títulos no exterior e viabilizou a tomada de empréstimos fora do País, especialmente através de instituições multilaterais

de crédito (SAMPAIO, 2005, p. 36). Esse fato revestiu-se de grande importância para o desenvolvimento da indústria de transformação estadual, uma vez que o fortalecimento da capacidade de investimentos públicos e a própria sinalização positiva dos organismos multilaterais, instaurando um ambiente de maior confiança e estabilidade, exerceram impactos importantes sobre a atração de novos projetos.

Nesse contexto, também marcado pela estabilização monetária alcançada a partir do final de 1994 e pelo subsequente incremento do fluxo de investimentos diretos, inaugurou-se, na segunda metade dos anos 1990, uma nova etapa no desenvolvimento industrial da Bahia. O elevado volume relativo das intenções de investimentos dirigidas para o estado em 1997 e 1998, equivalentes, respectivamente, a pelo menos 5,9% e 5,4% do total de intenções registradas para o conjunto do País (RODRIGUES, 2000, p. 126)²⁰, parecia refletir, além de condições locais adequadas, os efeitos das políticas de atração de empresas implementadas pelo governo baiano. Essas políticas, embora muitas vezes tratadas como meros lances da guerra fiscal²¹, pressupunham um nível mínimo de organização das finanças, além de um esforço de construção de um ambiente institucional favorável à atração de empreendimentos, à realização de obras de infraestrutura e a uma ação mais eficiente da máquina arrecadadora do governo estadual.

Inicialmente, a retomada dos investimentos – que incluíam a ampliação da RLAM e de diversas unidades petroquímicas – refletia a busca de

¹⁷ Na petroquímica, várias empresas retardaram planos de ampliação. Em alguns casos, projetos de novas unidades deram lugar a planos de revamp com o objetivo de aproveitar folgas de capacidade (FUNDAÇÃO CPE, 1990, p. 61).

¹⁸ Entre outros fatores, a instituição do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991, direcionou os interesses dos investidores para as regiões mais ao sul do País.

¹⁹ Dados disponíveis em: www.sei.ba.gov.br. Acesso em: 11 ago. 2006

²⁰ Esses percentuais saltam para mais de 8% quando se desconsideram os investimentos com localização ainda não definida ou com previsão de implantação em mais de um estado.

²¹ Incluem-se aí não apenas estímulos tributários, certamente os mais expressivos, mas também benefícios financeiros e dotações orçamentárias destinadas a investimentos em infra-estrutura.

uma escala operacional mais eficiente frente aos movimentos de abertura e replicava o expediente nacional de antecipação de capacidade produtiva, configurando um processo de expansão do parque industrial já implantado. A partir de 1996, no entanto, já se observava um progressivo e discreto movimento de diversificação da base produtiva, associado ao incremento da produção de bens leves de consumo e à dinâmica de verticalização e densificação de algumas cadeias produtivas, motivados, muitas vezes, pela expansão dos mercados regionais (MENEZES, 2000, p. 49-51). Essa tendência intensificou-se no final da década de 1990, com a captação de investimentos nos ramos de calçados, informática, celulose e, sobretudo, automobilístico. Entre 1996 e 1999, mais de 200 indústrias haviam assinado protocolos de intenção de investimentos com o governo estadual para acessar os incentivos disponíveis, anunciando um volume de aplicações equivalente a R\$ 13,7 bilhões²². Nesse mesmo período, iniciava-se um movimento de expansão da indústria de transformação estadual, que sustentava o crescimento de sua participação no PIB estadual e ampliava a participação relativa da Bahia no PIB e no VAB da indústria de transformação brasileira.

Nas esferas de planejamento, a constatação de que o processo de desenvolvimento anterior havia gerado estruturas excessivamente concentradas, dependentes de mercados extra-estaduais e da flutuação de preços de *commodities* industriais, consolidava o novo enfoque das políticas de desenvolvimento estadual. Ganhava corpo uma estratégia baseada nas diretrizes de adensamento, integração e verticalização de cadeias produtivas, desconcentração espacial e diversificação da matriz industrial, desenvolvimento de pequenas e médias empresas e estímulo à formação de fornecedores locais. Essa estratégia estabelecia preceitos importantes para a atuação do poder público e a consolidação de uma política voltada para a conquista de novos investimentos. No que diz respeito aos mecanismos de renúncia fiscal, ao lado do PROBAHIA, programas como o do Pólo de Informática no Distrito Industrial de Ilhéus, o Programa de Incentivo ao Comércio Ex-

terior e o Programa Estadual de Desenvolvimento da Indústria de Transformação Plástica – instituídos, respectivamente, em 1995, 1997 e 1998 – criavam facilidades para a implantação de projetos em segmentos e/ou regiões selecionadas, buscando aprimorar a política estadual de atração de investimentos no sentido de torná-la mais seletiva e focada.

O próprio PPA 1996-1999, identificando obstáculos ao cumprimento do objetivo de verticalização da indústria, indicava a necessidade de esforços direcionados a determinados segmentos produtivos, onde já existissem vantagens competitivas que pudessem ser potencializadas “por um direcionamento da ação governamental, em parceria com o setor privado”, e pela aplicação das linhas de incentivos fiscais e financeiros disponíveis (BAHIA, 1996, p. 17; p. 39-40). A importância conferida à realização de ações em parceria com a iniciativa privada tornava-se, aliás, cada vez mais evidente. Em 1995, o trabalho “Industrialização na Bahia: construindo uma nova estratégia” refletia a preocupação do setor empresarial baiano com a trajetória da indústria estadual, alertando para a necessidade de ajustar os segmentos produtivos às condições estruturais e institucionais requeridas pela maior exposição da economia nacional à concorrência externa e pela nova configuração do capitalismo mundial (FEDE-RAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DA BAHIA, 1995, p. 11). O lançamento desse documento incitava o governo estadual a estabelecer uma relação mais estreita com a representação industrial do estado, de modo a aprimorar os mecanismos de estímulo aos vetores de desenvolvimento de um novo ciclo de industrialização. Dois anos mais tarde, o “Programa Estratégico de Desenvolvimento Industrial do Estado da Bahia” avançava na formulação de propostas dirigidas para a verticalização e a densificação do tecido industrial baiano e para a melhoria do padrão de espacialização da produção estadual. A partir da realização de entrevistas com técnicos, acadêmicos e lideranças políticas e empresariais baianas, desenhavam-se programas e projetos que pressupunham a parceria do Estado com a sociedade por meio da constituição de arranjos públicos-privados.

Caminhando também nessa direção, o projeto “Iniciativa pelo Nordeste”, pretendendo “defi-

²² Dados obtidos na Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração (SICM). Análises dos investimentos industriais previstos para a Bahia no final dos anos 1990 encontram-se em Uderman e Menezes (1998) e Uderman (2000).

nir contornos mais nítidos para as novas formas de atuação dos setores público e privado no desenvolvimento regional”, de modo a estabelecer “uma nova forma de relação entre Estado e empresariado”, começava a ser gestado em 1997 (INICIATIVA..., 1998). Partindo de diagnósticos dos *clusters* selecionados para o Nordeste, da mobilização dos seus principais agentes e da constituição de um arranjo institucional baseado na formação de núcleos de trabalho setoriais/regionais que fortalecessem canais de interlocução entre a sociedade e o poder público, o governo buscava definir, em conjunto com organizações privadas, ações relevantes para o desenvolvimento regional. Na Bahia, foram montadas a Câmara Estadual de Grãos, a Câmara de Fruticultura e as Câmaras de Turismo de Porto Seguro e Salvador, além de terem sido formados grupos ligados à produção de *softwares* e à montagem de equipamentos de informática. Esses grupamentos, que não avançaram em relação aos objetivos iniciais estabelecidos, desarticularam-se pouco tempo depois da sua criação²³.

Em que pese o insucesso do projeto e o esquecimento a que ficaram relegados os trabalhos do “Iniciativa pelo Nordeste”, essa estratégia encontraria eco em um conjunto de outras ações formatadas na década subsequente, quando as políticas de atração de investimentos industriais passaram a conviver com propostas voltadas para promover o desenvolvimento local e a integração territorial a partir da consolidação de núcleos produtivos sustentados por redes de cooperação. O interesse das instituições multilaterais na implementação desse tipo de ação norteava a concepção e execução desses programas, que valorizavam o desenvolvimento endógeno, a participação de agentes locais

e a instituição de fóruns destinados à discussão e encaminhamento de problemas comuns.

Em 1999, o início da implantação do Complexo Automotivo Ford Nordeste em Camaçari, coroando os esforços de atração de investimentos, configurava um ponto de inflexão na trajetória da indústria de transformação estadual e no esquema de fomento industrial predominante até então²⁴. Classificado por muitos como o possível estopim de um novo salto no processo de industrialização da Bahia, esse

O início da implantação do Complexo Automotivo Ford Nordeste em Camaçari, configurava um ponto de inflexão na trajetória da indústria de transformação estadual e no esquema de fomento industrial

projeto, apoiado por benefícios oferecidos pelo governo federal, contava com significativos incentivos fiscais, financeiros e orçamentários concedidos pelo governo baiano, que pareciam, naquele momento, restringir a capacidade fiscal e financeira do Estado, impondo a demarcação de novos parâmetros para a construção de um modelo de intervenção pública no setor industrial²⁵. A partir do ano seguinte, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o acirramento de contestações judiciais por parte de diversos estados, reduzindo as possibilidades de utilização dos principais mecanismos de atração de investimentos, ratificavam a necessidade de ajustes na política de atração de investimentos em vigor.

Visando adequar-se às novas circunstâncias, o governo da Bahia iniciou um processo de revisão dos instrumentos utilizados no âmbito dessa política, que resultou na criação do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE). Instituído o mecanismo de dilação fiscal, o DESENVOLVE baseava-se numa matriz multicritério que atribuía um índice a cada um dos projetos analisados, de acordo com a sua localização e a sua aderência aos objetivos estratégicos estaduais. A depender do índice obtido, o projeto era enquadrado em três diferentes faixas, que correspondiam a distintos percentuais de desconto para o pagamento ante-

²³ O projeto “Iniciativa pelo Nordeste” inseria o conceito de *cluster* (PORTER, 1990) e o princípio de mobilização e articulação dos agentes sociais na agenda de desenvolvimento nordestino. Com o apoio do Banco Mundial, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e do BNDES, os estados da Bahia, Ceará e Pernambuco contrataram estudos focados em *clusters* selecionados, articulando empresas, instituições, universidades e governos em torno da construção de uma estratégia de desenvolvimento baseada na identificação de obstáculos e na ampliação dos níveis de competitividade regional. Barros (2002, p. 147-148) comenta a adoção de estratégias de *clustering* no Brasil, mencionando os trabalhos desenvolvidos no âmbito da “Iniciativa pelo Nordeste”.

²⁴ Além do pacote de incentivos concedido, a crise do MERCOSUL e as estratégias globais da Ford contribuíram para decisão de localizar o empreendimento na RMS.

²⁵ Para uma descrição do Novo Regime Automotivo, criado em 1995 para empresas interessadas em instalar plantas produtivas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ver Negri (1999). Uma análise dos incentivos concedidos à Ford pelo governo baiano pode ser encontrada em Cavalcante e Uderman (2006).

cipado do imposto devido²⁶. Além de contar com possibilidades técnicas de definição de prioridades setoriais/regionais, podendo mostrar-se mais seletivo e explícito nos propósitos de interiorização da indústria, adensamento, integração e verticalização de cadeias produtivas, o novo programa repercutia de forma menos intensa nas finanças estaduais e contornava alguns impedimentos legais identificados nos mecanismos de atração de investimentos precedentes.

A revisão da política de incentivos permitiu que o governo estadual continuasse atuante no processo de atração de investimentos industriais através da utilização de mecanismos baseados na concessão de incentivos fiscais²⁷. Até o final do primeiro semestre de 2006, contabilizavam-se 409 projetos com protocolos de intenção assinados no âmbito do DESENVOLVE, perfazendo um total superior a R\$ 18 bilhões em investimentos²⁸. Esses projetos, entretanto, permaneciam concentrados na RMS, que respondia por cerca de 58% do total de protocolos assinados e dos valores a serem aplicados. A relação entre o total de recursos a serem investidos e o volume de empregos diretos previstos mostrava-se também elevada, sugerindo a propensão a um alto grau de intensidade em capital dos projetos incentivados.

Assim, enquanto os documentos de planejamento enfatizavam o compromisso do governo com a desconcentração territorial da indústria e a densificação de cadeias produtivas, ressaltando a importância do apoio a empreendimentos de porte mais reduzido, capazes de absorver um maior contingente de trabalhadores, a maior parte dos investimentos industriais incentivados parecia afastar-se dessas diretrizes. Desse modo, além do perfil da indústria de transformação estadual continuar marcado por expressiva concentração espacial e empresarial, assim como por elevados índices de intensidade em capital dos empreendimentos em operação (UDERMAN, 2005a; 2005b), os projetos previstos para o estado não indicavam um movimento consistente de reversão dessas características.

A intenção de prescrever políticas industriais concretas e direcionadas, capazes de contribuir para os objetivos de interiorização, verticalização, adensamento e integração de cadeias produtivas transparecia no documento “Bahia Século XXI: temas estratégicos” (AVENA, 2002). A preocupação em identificar vetores de desenvolvimento prioritários por região, enfatizando a dimensão espacial da economia, também já havia aparecido no PPA 2000-2003 (BAHIA, 1999), que, inspirado no seu congênere federal, introduzia os conceitos de eixos de desenvolvimento e projetos estruturantes, apontando áreas estratégicas para a atração de investimentos selecionados. Embora as ações de promoção da expansão da base industrial permanecessem ainda genéricas, o PPA valorizava o apoio à desconcentração geográfica, à diversificação produtiva e à construção de complexos de empresas, indicando a importância de implementar propostas consistentes a partir do conhecimento das potencialidades regionais.

Em 2003, o Plano Estratégico “Bahia 2020: o futuro a gente faz” reiterava essas mesmas diretrizes, reconhecendo que a Bahia ainda mantinha um perfil muito concentrado setorial, empresarial e espacialmente. No âmbito da estratégia “Bahia que Faz” – voltada para promover o adensamento e a diversificação da base econômica com inclusão social –, partia da constatação de que as redefinições observadas nos processos produtivos e gerenciais da indústria repercutiam nas relações interempresariais e nos arranjos estabelecidos entre as firmas, criando novas oportunidades para o desenvolvimento regional. Nesse contexto, imputava ao Estado a função cada vez mais destacada de articular e incentivar ações capazes de criar um ambiente no qual as empresas pudessem construir vantagens competitivas dinâmicas. Embora atribuindo à estratégia de industrialização anterior, que privilegiou a expansão da produção de bens intermediários, um papel importante “num contexto em que os padrões rígidos de produção e a verticalização eram as principais características dos processos produtivos”, o plano reconhecia que “a estrutura resultante, a despeito dos avanços obtidos no período recente, permanece ainda pouco integrada” (BAHIA, 2003a, p. 72). Além disso, admitia que

²⁶ Uma descrição detalhada da matriz pode ser encontrada em Cavalcante e Argolo (2001).

²⁸ Os dados referentes aos protocolos assinados no DESENVOLVE foram obtidos diretamente na SICM.

por ter engendrado um modelo concentrado na produção de bens intermediários, que se caracterizam pela sua intensidade em capital, o Estado não conseguiu criar uma rede articulada de micro e pequenas empresas de base tecnológica e uma parte do seu território manteve-se à margem do processo de modernização que ocorreu nas regiões onde se instalaram as principais unidades industriais (BAHIA, 2003a, p. 72).

Esse diagnóstico, aliado à visão de que empresas engajadas em algum tipo de arranjo associativista teriam maiores possibilidades de sobrevivência e expansão, respaldavam propostas de fortalecimento dos mecanismos de cooperação entre firmas, abrindo espaço para a disseminação de ações de fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais (APLs), compreendidos como um tipo particular de aglomeração geográfica de agentes que atuam em um conjunto específico de atividades econômicas. Lançada em 2004, a “Política de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Estado da Bahia”, em consonância com programas instituídos em nível federal, estabelecia, entre os seus objetivos, o de estimular a contínua capacidade dos agentes envolvidos em diversas redes de cooperação, notadamente nos APLs e redes de pesquisa (BAHIA, 2004a, p. 69). Entendendo o processo de inovação como o resultado da interação entre atores sociais, destacava a importância da estrutura de organização em rede, que asseguraria maior flexibilidade, descentralização e capacidade de conectar diferentes agentes e instituições.

As idéias estruturadas no documento de 2004 já começavam a ser postas em prática desde o ano anterior, quando foi criada a Rede de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais da Bahia (Rede APLs). Essa iniciativa, congregando órgãos públicos, empresas e universidades em torno do objetivo de promover o desenvolvimento local através do fortalecimento de arranjos produtivos, alinhava as ações estaduais às recomendações das instituições multilaterais de crédito e a diversas intervenções em curso na esfera federal, criando oportunidades para a captação de recursos destinados à implementação de programas em parceria com instituições do porte do Banco Mundial, Serviço Brasileiro de

Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e Ministério de Ciência e Tecnologia. Um mapeamento destinado a identificar concentrações produtivas promissoras foi realizado, tendo sido selecionados, inicialmente, 10 APLs a serem trabalhados.

Como instituição integrante da Rede APLs, a Agência de Desenvolvimento do Estado da Bahia (DESENBAHIA) lançou, em 2004, o Programa de Apoio Crédito aos Arranjos Produtivos Locais do Estado da Bahia (CrediAPL), uma experiência-piloto dirigida para um dos arranjos estruturados com o apoio da rede. Até o final de 2006, foram realizadas 40 operações, totalizando cerca de R\$ 3,3 milhões²⁹. Apesar do reduzido volume de operações e do seu limitado efeito, o CrediAPL serviu de exemplo da atuação do estado no desenvolvimento de APLs, tendo sido apresentado em diversos fóruns destinados à discussão de estratégias de desenvolvimento regional, incluindo a Rede Norte/Nordeste de Inclusão Social e Redução da Pobreza (Rede Nós), organizada pelo Banco Mundial³⁰. Também o Centro Internacional de Negócios da Bahia (PROMO) apoiou algumas empresas integrantes de APLs, visando a constituição de consórcios de exportação (CRUZ; PASSOS, 2006, p. 155; p. 158).

As estratégias e programas de promoção do desenvolvimento local, que de certo modo retomavam as ações propostas no “Iniciativa pelo Nordeste”, valorizavam uma nova vertente de expansão produtiva, que enfatizava a importância do fortalecimento de redes de atividades integradas e instâncias de articulação de agentes sociais, no âmbito das quais se inserem as atividades industriais. A construção dos instrumentos de apoio aos APLs, contudo, não substituiu a agressiva política de atração de investimentos baseada na concessão de incentivos fiscais, tampouco a ela se sobrepôs. Embora do ponto de vista da formulação tenham sido fortalecidas propostas de desenvolvimento local voltadas para o incremento do capital social e o desenvolvimento de redes horizontais, que se coadunam com os processos de desverticalização e flexibilização da indústria e se justificam pela necessidade de le-

²⁹ Informações obtidas junto à Desenbahia.

³⁰ Maiores informações sobre essa rede estão disponíveis em: www.redenos.org. Acesso em: 11 ago. 2006.

gitimar modelos de ação, as intervenções que nos últimos anos efetivamente direcionaram a base econômica estadual continuaram seguindo a lógica de atração de grandes projetos estruturantes e encadeadores, sobretudo através da concessão de incentivos fiscais.

Além das dificuldades referentes aos problemas de concepção e implementação das iniciativas de fortalecimento de APLs, a morosidade dos trabalhos de organização local, o limitado volume de recursos, a fragmentação dos esforços técnicos, os resultados pontuais e os reduzidos impactos das ações propostas, aliados às incertezas quanto ao êxito e à sustentabilidade dos processos em espaços particularmente carentes de fatores econômicos objetivos, tornaram essa estratégia secundária do ponto de vista da estruturação da economia. A Bahia, caracterizada por uma estrutura industrial setorialmente e empresarialmente concentrada, dominada por grandes empresas cujas sedes se situam fora dos limites estaduais, parece enfrentar, de fato, dificuldades decorrentes da fragilidade das bases de sustentação local. Conforme afirma Oliveira (1987, p. 121; p. 124), fazendo uma analogia com problemas que advêm da presença das multinacionais na economia brasileira, a origem externa do capital parece definir certos limites à adoção de modelos de desenvolvimento endógeno. Da mesma maneira, a trajetória de industrialização baiana e a estrutura dela resultante dificultam a sustentação de políticas dessa natureza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em meados dos anos 1950, começou a ser montado, na Bahia, um sistema de planejamento estadual pioneiro no Brasil, cujos trabalhos tiveram repercussões importantes para o desenvolvimento estadual ao longo das décadas subseqüentes. Articulado às instâncias federais de apoio ao desenvolvimento regional, esse sistema, através da elaboração de planos e estudos técnicos utilizados para direcionar as ações públicas e para respaldar pleitos políticos, impulsionou a formação de

um pólo industrial de relevo na RMS. Amparadas pelas idéias desenvolvimentistas, as propostas e políticas formuladas ao menos até o final da década de 1970 baseavam-se no conceito de pólos de crescimento, lastreando-se na implantação con-

centrada de indústrias cujo padrão produtivo e organizacional enquadrava-se no modelo fordista. A atuação da Petrobras no Recôncavo Baiano, a implantação do CIA e do Pólo Petroquímico de Camaçari são alguns dos

expoentes desse processo de industrialização, que gerou uma estrutura empresarial de grande porte, intensiva em capital, basicamente produtora de *commodities* intermediárias, controlada por capitais externos e territorialmente concentrada na RMS. A despeito dos inconvenientes desse modelo, a existência de uma área industrial mais densa gerou externalidades e economias de aglomeração que sustentaram um importante ciclo de industrialização na Bahia.

Na década de 1980, o enfraquecimento das estruturas federais de suporte ao desenvolvimento regional e as dificuldades enfrentadas pelo sistema de planejamento estadual comprometeram a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas. Por um lado, as discussões acerca do novo modelo de intervenção do Estado e as condições econômicas vigentes impunham medidas de contenção de gastos públicos e estabeleciam a primazia de políticas de gerenciamento macroeconômico de curto prazo, reduzindo investimentos que vinham contribuindo para a expansão industrial das regiões periféricas e restringindo as possibilidades de estabelecimento de diretrizes de desenvolvimento de longo prazo. Por outro, os efeitos das mudanças na base de produção, na tecnologia e na dinâmica de organização da indústria generalizavam questionamentos acerca do funcionamento das instituições de desenvolvimento regional, dos principais instrumentos utilizados para fomentar as atividades industriais e das estratégias industrialistas até então predominantes. Nos documentos de planejamento referentes a esse período, foram identificadas propostas desco-

ladas do novo contexto, que buscavam reproduzir os movimentos observados no período precedente ou traçavam caminhos alternativos que pressupunham uma conjuntura propícia à realização de novos investimentos privados. A inadequação e a inexequibilidade dessas prescrições contribuíram para o progressivo descrédito conferido à função planejamento, que perdeu em grande parte a sua importância.

No princípio dos anos 1990, propostas voltadas para a reestruturação do aparato administrativo, a recuperação das finanças estaduais, o estabelecimento de parcerias privadas e o fortalecimento do processo de planejamento e coordenação assumiam posições de maior destaque, justificadas pela urgência em adequar as condições institucionais e administrativas do setor público às novas circunstâncias. O resultado de esforços dessa natureza, ao lado da criação e do aperfeiçoamento de mecanismos institucionais de apoio ao desenvolvimento industrial, mostraram-se decisivos no ambiente favorável à realização de novos projetos que se iniciava a partir de meados da década, quando a estabilização monetária e a intensificação dos fluxos de investimentos propiciaram um novo ciclo de expansão industrial. Num contexto marcado pela fragilização das instituições federais de desenvolvimento regional, pela intensificação do processo de privatização de empresas estatais e pela descentralização de recursos promovida pela Constituição de 1988, desencadeou-se uma forte competição interestadual pela atração de novos empreendimentos, baseada, sobretudo, na concessão de incentivos fiscais. A Bahia teve uma atuação destacada nesse processo, conseguindo carrear importantes investimentos para o seu território, dentre os quais uma grande planta automotiva que se implantou na RMS.

No final da década de 1990, a disseminação dos conceitos de *clusters* e APLs, a orientação proveniente das instituições multilaterais de crédito, as mudanças na concepção e operacionalização dos programas regionais instituídos em nível federal, a redução das margens de intervenção financeira das instâncias públicas subnacionais e a crescente preocupação manifesta com a identificação de potencialidades regionais e o desenvolvimento de

empreendimentos locais de pequeno e médio porte apareciam como fatores cruciais na definição de novas propostas de desenvolvimento estadual. Como regra geral, destacava-se a importância da construção de um ambiente local propício a iniciativas empreendedoras, valorizando-se a percepção de que a interação dos diversos agentes moldaria o desempenho competitivo e que o processo de desenvolvimento pressupunha a formação de redes de cooperação e arranjos produtivos locais. Disseminava-se a visão da indústria como parte de um conjunto de atividades mais amplo, condizente com a intensificação dos processos de desverticalização e flexibilização produtiva e a necessidade de integrar atividades associadas à produção industrial propriamente dita.

A formulação de propostas alternativas de desenvolvimento baseadas no apoio à formação de APLs e na intensificação de vínculos entre agentes envolvidos em atividades produtivas integradas, todavia, mostrou-se pouco importante para a execução de políticas estaduais de fortalecimento industrial, desenvolvimento tecnológico e desconcentração territorial, ainda que possa ter sido relevante para estimular certos processos de desenvolvimento localizados. Dificuldades provenientes da trajetória industrial e da estrutura dela decorrente, fragilidades da base produtiva local, do ambiente empresarial e da infra-estrutura disponível, além da própria fragmentação dos recursos aplicados, parecem ter limitado os impactos desse tipo de intervenção. Isso não quer dizer que ações de mobilização não possam exercer um papel importante na articulação de fornecedores locais a indústrias dinâmicas, na internalização dos efeitos decorrentes da atração de investimentos de grandes dimensões e na disseminação de conhecimentos fundamentais para o processo de inovação. Entretanto, trata-se aí de modelos semelhantes aos pólos de crescimento irradiadores, que se distanciam da noção de APLs aplicados a experiências de desenvolvimento local endógeno. Assim, o estudo da ação pública parece requerer maior aprofundamento, de modo que se identifiquem as limitações e reais possibilidades dos processos de estímulo e indução propostos, a partir da compreensão das especificidades estaduais.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Manuel Pinto de. Notas sobre o “enigma baiano”. *Planejamento*, Salvador, v. 5, n. 4, p. 123-136, out./dez. 1977. Edição original: 1958.
- ALBAN SUAREZ, Marcos. A questão regional e urbana no processo de industrialização baiano. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 15. 1987, Salvador. *Anais...* Salvador: ANPEC, 1987. p. 361-378.
- ALMEIDA, Rômulo. Traços da história econômica da Bahia no último século e meio. *Revista de Economia e Finanças*, Salvador, v. 4, n. 4, p. 60-78, 1952. Conferência proferida em novembro de 1949, publicada originalmente em 1950.
- AVENA, Armando (Org.). *Bahia Século XXI*. Salvador: SPE, 2002. 400 p.
- AZEVEDO, José Sérgio Gabrielli de. *Industrialização e incentivos fiscais na Bahia: uma tentativa de interpretação histórica*. 1975. Dissertação (Mestrado em Economia)- Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1975.
- BAHIA. Governador (1972-1974: Antônio Carlos Magalhães). *Programa de governo 1972/1974*. Salvador: SEPLANTEC, 1972.
- BAHIA. Governador (1979-1983: Antônio Carlos Magalhães). *Diretrizes e metas*. Salvador, 1979.
- BAHIA. Governador (1991-1994: Antônio Carlos Magalhães). *Plano plurianual 1992/1995*. Salvador: SEPLANTEC, 1991.
- BAHIA. Governador (1998- 2002: César Borges). *Plano plurianual 2000-2003*. Salvador: SEPLANTEC, 1999.
- BAHIA. Governador (1983-1987: João Durval Carneiro). *Programa de Ação Governamental para a Bahia 1983-1987*. Salvador: EGBA, 1983a.
- BAHIA. Governador (1995-1998: Paulo Souto). *Plano plurianual 1996/1999*. Salvador: SEPLANTEC, 1996.
- BAHIA. Governador (2003-2006: Paulo Souto). *Bahia 2020. O futuro a gente faz: plano estratégico da Bahia*. Salvador: SEPLAN. 2003a.
- _____. *Plano plurianual 2004-2007*. Salvador: SEPLANTEC, 2003b.
- BAHIA. Governador (1975-1979: Roberto Figueira Santos). *Diretrizes para a Ação Governamental*. Salvador, 1975.
- BAHIA. Governador (1987-1989: Waldir Pires). *Plano estratégico de ação: 1988/1991*. Salvador: SEPLANTEC, 1988.
- BAHIA. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação. *Política de ciência, tecnologia e inovação para o Estado da Bahia*. Salvador: SECTI, 2004a.
- _____. *Relatório executivo de caracterização de arranjos produtivos na Bahia*. Salvador: SECTI, 2004b.
- BAHIA. Secretaria de Indústria e Comércio. *A indústria no Estado da Bahia: uma proposta de política industrial*. Salvador, 1983b.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento Ciência e Tecnologia. Centro de Projetos e Estudos. Elementos para a formulação de uma nova estratégia de desenvolvimento para o Estado da Bahia. Salvador: CENPES, 1986.
- BARROS, Alexandre Rands. Raízes históricas das idéias que subsidiam as políticas de *clustering*. *Revista de Economia Política*, v. 22, n. 1 (85), p. 131-149, jan./mar. 2002.
- CASTRO, Antônio Barros de. *7 ensaios sobre a economia brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975. Edição original: 1971.
- CAVALCANTE, Luiz Ricardo. *Crédito e desenvolvimento regional: o caso do Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia*. 241 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.
- CAVALCANTE, Luiz Ricardo M. T.; ARGOLLO, Maurício S. *Índice de aderência: uma proposta de aferição dos impactos econômicos e sociais de projetos de investimento*. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2001. Resultado final do prêmio Fundação Luís Eduardo Magalhães Idéias Inovadoras para a Administração Pública Estadual, 2001. Disponível em: <<http://www.flem.org.br/premio/Projetos/2001/PFLEM-PRJ10054.PDF>>. Acesso em: 5 jul. 2006.
- CAVALCANTE, Luiz Ricardo; UDERMAN, Simone. The Cost of a Structural Change: a large automobile plant in the state of Bahia. *Latin American Business Review*. v. 7, n. 3/4, p. 11-48, 2006.
- CENTRO DE PLANEJAMENTO E ESTUDOS. *Situação e problemas da Bahia – 1955: recomendações de medidas ao Governo. (Pastas Rosas: contribuições preliminares para o planejamento)*. Salvador, 1982. 3 v. Xerocopiado. Documento original – abril 1955, coordenado por Rômulo Almeida.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO RECÔNCAVO (BA). *Estudo Preliminar do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Salvador*. Salvador: CONDER, 1970.
- CRUZ, Rossine; PASSOS, Francisco Uchoa. Experiências e potencialidades em arranjos produtivos locais na Bahia: assimetrias, precariedades e estrangulamentos estruturais. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Desenvolvimento regional: análises do Nordeste e da Bahia*. Salvador: SEI, 2006. p. 141-166. (Série estudos e pesquisas, 73).
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DA BAHIA. *Industrialização na Bahia: construindo uma nova estratégia*. Salvador: FIEB, 1995.
- _____. *Programa Estratégico de Desenvolvimento Industrial do Estado da Bahia*. Salvador: FIEB/SEI, 1998.
- FUNDAÇÃO COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO (BA). *Plano de Desenvolvimento da Bahia 1960-1963 PLAN-DEB*. Salvador: CPE, 1960.
- FUNDAÇÃO CENTRO DE PROJETOS E ESTUDOS (BA). *Bahia: reconstrução e integração dinâmica*. Salvador, 1991.
- FUNDAÇÃO CPE (BA). *Bahia na década de 90: temas estratégicos*. Salvador, 1990.
- GOODMAN, David E.; ALBUQUERQUE, Roberto C. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA, 1974.
- GUERRA, Oswaldo Ferreira; GONZALEZ, Paulo Sérgio Hermina. Evolução recente e perspectivas para a economia baiana. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 27, n. 1, p. 37-76, jan./mar. 1996.

- HADDAD, Paulo Roberto. As políticas de desenvolvimento regional no Brasil: notas para uma avaliação. In: BAER, Werner; GEIGER, Pedro Pinchas; HADDAD, Paulo Roberto (Coord.). *Dimensões do desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1978. p. 383-396. (Contribuições em economia, 3).
- HIRSCHMAN, Albert O. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- INICIATIVA pelo Nordeste. *Boletim Informativo Bahia*. Salvador, v. 1, n. 1, mar. 1998.
- LODDER, Celsius; MATA, Milton da. Desenvolvimento regional, polarização e desconcentração espacial. In: SEMINÁRIO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2., 1979, Rio de Janeiro. [*Trabalhos apresentados ...: Desenvolvimento e desconcentração da economia*. Rio de Janeiro: ABDE, 1979. p.75-107. (Coleção Técnica ABDE/CEBRAE/BNDE, 4).
- MARIANI, Clemente. Análise do problema econômico baiano. *Planejamento*, Salvador, v. 5, n. 4, p. 55-121, out./dez. 1977. Edição original: 1957.
- MENEZES, Vladson. O comportamento recente e os condicionantes da evolução da economia baiana. In: BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. *Tendências da economia baiana*. Salvador: SEPLANTEC, 2000. p. 23-56. (Série estudos estratégicos).
- _____. Evolução e alternativas de inserção industrial: uma proposta para a Bahia. In: CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA. *Reflexões de economistas baianos*. Salvador: CORECON, 2001. p. 111-141.
- MYRDAL, Gunnar. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: UFMG Biblioteca Universitária, 1960. Edição original: 1957.
- NEGRI, João Alberto de. O custo do bem-estar do regime automotivo brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 29, n. 2, p. 215-242, 1999.
- OLIVEIRA, Francisco de. *O elo perdido: classe e identidade de classe*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- PERROUX, François. O conceito de pólo de desenvolvimento. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977. Primeira edição: 1955.
- PINHEIRO, José Moura. *Industrialização baiana: o programa de distritos industriais do interior*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1991.
- PORTER, Michael. *A vantagem competitiva das nações*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1993. Edição original: 1990.
- PRADO, Sérgio; CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. *A guerra fiscal no Brasil*. São Paulo: FUNDAP. FAPESP; Brasília: IPEA, 2000. (Federalismo no Brasil).
- ROCHA Antônio G. T. *Os governos aprendem, as políticas evoluem: fatores cognitivos e políticos moldando as políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco*. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) – Departamento de Engenharia Industrial, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.
- RODRIGUES, Denise Andrade. Os investimentos no Brasil nos anos 90: cenários setorial e regional. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 107-136, jun. 2000.
- SAMPAIO, Consuelo Novais. *Memória da Fazenda da Bahia: 1895-2005*. Salvador: Casa de Jorge Amado; Fundação Pedro Calmon, 2005.
- SANTOS, Reginaldo Souza; OLIVEIRA, José Carlos de. Notas preliminares sobre o padrão de intervenção do Estado da Bahia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 52-74, abr./jun. 1988.
- SIMÕES, Jairo. Evolução recente da economia baiana. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 9, n. 4, p. 469-482, out./dez. 1978.
- SOUZA, Celina. Sistema Estadual de Planejamento. *Bahia Análise & Dados*. Salvador: SEI, v. 1, n. 2, p. 68-73, 1991.
- TEIXEIRA, Francisco; GUERRA, Oswaldo. Os 50 anos de industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados: Leituras da Bahia II*, Salvador, v. 10, n. 1, p. 87-98, jul. 2000.
- UDERMAN, Simone. Perspectivas industriais. In: BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. *Tendências da economia baiana*. Salvador: SEPLANTEC, 2000. p. 93- 176. (Série estudos estratégicos).
- _____. A indústria de transformação na Bahia: características gerais e mudanças estruturais recentes. *Revista Desenhahia*, Salvador, v. 2, n.3, p. 7-34, set. 2005a.
- _____. Concentração empresarial na Bahia: uma análise comparativa do perfil da indústria de transformação em 2002. *Revista Desenhahia*, Salvador., v. 2, n. 3, p. 81-91, set. 2005b.
- UDERMAN, Simone; MENEZES, Vladson. Os novos rumos da indústria na Bahia. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 29, n. especial, p. 715-737, jul. 1998.

Política de incentivos fiscais como estratégia de industrialização na Bahia: 1990-2006

Gustavo Casseb Pessoti*, Marcos Guedes Vaz Sampaio**, Noelio Dantaslé Spinola***

Resumo

Este artigo tem como objetivo precípuo realizar um estudo em perspectiva histórica sobre as políticas industriais que foram tema central da orientação político-econômica que perdurou na Bahia no período entre 1990 e 2006. O resultado de tais políticas foi a atração de uma série de empreendimentos industriais para o estado que modificaram o seu panorama econômico. Na contramão dos países mais desenvolvidos, foi a indústria de transformação que assumiu a posição hegemônica na geração do Produto Interno Bruto da Bahia.

Palavras-chave: Industrialização. Investimentos industriais. Bahia. Incentivos fiscais. Produto Interno Bruto.

Abstract

This article's main objective is to carry out a historical perspective study on the industrial policies that were the central theme of political and economic orientation that existed in Bahia in the period between 1990 and 2006. The result of such policies was the attraction of a series of industrial businesses to the State that changed its economic panorama. Contrary to the more developed countries, was the transformation industry that took on a hegemonic position to generate Bahia's Gross Domestic Product.

Key words: Industrialization. Industrial investments. Bahia. Tax incentives. Gross Domestic Product.

INTRODUÇÃO

A derrocada do projeto nacional desenvolvimentista, considerado inepto para solucionar os problemas inerentes ao desenvolvimento e crescimento econômico do País, associado ao baixo dinamismo econômico mundial, propiciaram um ambiente favorável à disseminação e aceitação de um conjunto de idéias de forte base liberal, que ficou conhecido como “Consenso de Washington”¹. Seus preceitos básicos direcionavam-se para a redução do papel do

Estado na economia por meio da intensificação do processo de privatizações, execução de políticas fiscais rigorosas e abertura e desregulamentação dos mercados. Vários estudiosos interpretaram essas idéias como uma espécie de releitura do liberalismo e então passaram a denominá-las de neoliberais².

O mercado passou a ser deificado, apontado como mecanismo único de solução e, em virtude disso, deveria ser soberano nas decisões de alocação e acumulação do capital. Este panorama experimentado no Brasil colocou em posição de conflito os estados federados e a União. Essa concepção de agudização dos ideais liberais chocou-se com a realidade dos estados brasileiros que são socialmente e economicamente desequilibrados.

* Coordenador de Contas Regionais da SEI, mestre em Desenvolvimento Regional pela UNIFACS e professor do Curso de Ciências Econômicas da UNIFACS. gustavop@sei.ba.gov.br.

** Doutor em História Econômica pela USP e economista da SEI. marcosampaio@sei.ba.gov.br

*** Doutor em geografia pela Univ.Barcelona (Espanha), professor do curso de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano da UNIFACS e dos cursos de graduação em Economia e Administração da UNIFACS. dantasle@uol.com.br

¹ O Consenso de Washington reuniu o FMI, o Bird e o Tesouro dos Estados Unidos no início dos anos 1990 para a elaboração de recomendações que entendiam serem importantes para as economias dos países em desenvolvimento. De forte apelo neoliberal, após mais de uma década do surgimento das suas proposições, o único êxito que pode ser apontado pela adoção de suas políticas no Brasil foi o controle da inflação.

² O termo “neoliberalismo” foi cunhado na década de 1930 e representava uma doutrina político-econômica que promovia a adaptação do liberalismo às condições expostas pelo capitalismo da época. Atualmente, o termo vem sendo utilizado para denominar o conjunto de idéias que defendem a livre atuação dos agentes do mercado e a redução do papel e do tamanho do Estado por meio de privatizações e menor interferência na economia e abertura econômica expressiva (SANDRONI, 2003, p. 421).

Diante desse cenário de hegemonia do mercado e diminuição do papel do Estado enquanto agente indutor dos processos de desenvolvimento regional, a partir da década de 1990, os diversos estados da federação buscaram alternativas para continuarem a estimular suas regiões. A solução encontrada foi a adoção de programas de incentivos fiscais para atrair empreendimentos industriais. Essa decisão residia na expectativa de que as políticas de incentivos fiscais promoveriam o crescimento e o desenvolvimento regional por meio da instalação de cadeias industriais. A crença baseava-se no dinamismo econômico gerado por estes empreendimentos em países desenvolvidos a exemplo da Itália e dos Estados Unidos.

Destarte, conforme descreve Santos (2004, p. 47), o próprio cenário de crise que marcou o fim dos anos 80 e o início da década seguinte, devido aos processos de reestruturação produtiva alicerçadas na significativa abertura da economia, para o qual muitas das empresas que atuavam no Brasil ainda não estavam preparadas, acabou minimizando os efeitos das primeiras políticas de atração de investimentos. O quadro nesse período era ainda mais grave em razão das instabilidades políticas, da hiperinflação e diminuição dos investimentos públicos. Sobre esse assunto Santos (2004, p.48) conclui que:

Os programas de atração criados nesse período por muitos estados, inclusive a Bahia, só apresentaram algum impacto a partir de 1994, quando, com a estabilização da economia, o fluxo de investimento interno e externo foi retomado no País. Com a intenção de atrair as oportunidades geradas pelo movimento mundial do capital produtivo, muitos estados brasileiros alteraram a natureza dos instrumentos de captação de investimento, sobretudo os mecanismos relacionados aos orçamentos estaduais, como a renúncia fiscal.

Essa observação, contudo, não minimiza o esforço realizado na execução dos programas estaduais de atração de investimentos, que serviram como uma tentativa, ainda que de certa forma desarticula-

da e independente, de diminuir o atraso econômico e social dos estados que margeavam o Centro Sul do País. A premissa básica utilizada para respaldar a adoção da política de incentivos fiscais residia na expectativa de atrair novas indústrias de diversos segmentos, bem como na migração do capital produtivo para regiões excluídas do eixo dinâmico central do Brasil. O resultado da implantação desse modelo de desenvolvimento regional, portanto, seria o aumento da renda, do emprego, do dinamismo econômico e ainda da desconcentração setorial e espacial da indústria. Guerra e Gonzales (2001, p. 313) corroboram essa linha de pensamento:

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

No caso específico da Bahia, o Programa de Promoção do Desenvolvimento – PROBAHIA foi o primeiro desses programas, sendo formulado dentro do contexto internacional da chamada terceira revolução industrial e tecnológica e da crise das finanças públicas do final do século XX no Brasil. No próximo tópico, os programas de atração de investimentos industriais serão analisados.

OS PROGRAMAS DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS DA BAHIA NO PERÍODO 1991-2000

Criado em 31 de outubro de 1991, o PROBAHIA tinha o objetivo de promover a diversificação do parque industrial baiano, torná-lo mais intensivo em tecnologia e, ao mesmo tempo, aumentar a eficiência das empresas que se instalassem no estado. Em linhas gerais, segundo Lopez (1999), o programa financiava até 75% do ICMS devido pela empresa beneficiada e estava voltado, sobretudo, para financiar o capital de giro de indústrias ligadas aos ramos de mineração, agroindústrias,

empresas de turismo e empresas de geração de energia elétrica. A isenção do imposto estadual – apesar do teto máximo estabelecido – poderia ser maior ou menor a depender de critérios de localização das plantas industriais e de sua capacidade de gerar cadeias produtivas e efeitos endógenos à região de destinação.

Apesar da intenção inicial em diversificar o setor industrial do Estado, segundo Spinola, Araújo e Pedrão (1997) o maior projeto contemplado pelo PROBAHIA foi o de ampliação da Copene, que envolveu cerca de US\$ 1,2 bilhão, ou aproximadamente 1/3 de todo o investimento realizado pelo programa no período compreendido entre 1992 e 2001. A Tabela 1 faz um balanço dos investimentos realizados e o número de empregos criados pelo PROBAHIA no período delimitado.

O modo de atuação do PROBAHIA para as operações do programa é descrita de forma bastante sintética por Pinto (2006, p. 170): “[...] criava-se um fundo fiscal para financiamento de capital de giro e fornecia para a empresa um crédito correspondente ao ICMS que fosse pago”. Para esta autora, as ações do PROBAHIA não se constituíam em uma renúncia fiscal propriamente dita, mas, na verdade, utilizava-se o programa dos instrumentais de isenção/diferimento do ICMS.

Concomitante ao PROBAHIA e em razão de sua sistemática, foi criado, ainda em 1992, o Fundo de

Desenvolvimento Social e Econômico – FUNDESE, que na teoria deveria ser mais uma das diretrizes estaduais voltadas para a promoção do desenvolvimento e interiorização da produção baiana. A proposta desse fundo seria financiar entre outras atividades aquelas identificadas no plano plurianual de investimentos do governo como capazes de aumentar o dinamismo e a complexidade das relações econômicas da

Bahia. Entre os investimentos considerados “prioritários” pelo FUNDESE estavam os de estímulo ao surgimento e crescimento de um setor automotivo no estado, desenvolvimento de projetos de incubadoras de empresas, além de qualificação de mão-de-obra industrial e promoção das micro e pequenas empresas identificadas com a geração de emprego na indústria.

Desse modo, foi regulamentado um fundo próprio para a realização de incentivos fiscais e financeiros condizente com uma estratégia induzida de alocação de investimentos industriais como instrumento da política voltada para este setor no estado da Bahia. A partir de 1994 foi criado um programa de incentivos que utilizava todos os instrumentais já discutidos com maior ou menor intensidade, para cada ação específica de tentativa de desenvolvimento industrial. Normalmente trabalhava-se mesclando o crédito presumido³, as operações de diferimento e redução da base de cálculo com as doações de

obras e serviços de infra-estrutura em geral e ainda com o financiamento do capital de giro com as taxas de juros mais baixas do mercado financeiro.

Nesse programa de incentivos foram priorizados, conforme já mencionados, os setores automotivo, eletro-eletrônico, além dos ramos de informática, fabricantes de plásticos complementares à cadeia petroquímica (a chamada terceira geração da petroquímica), fabricantes de calçados e artigos espor-

O maior projeto contemplado pelo PROBAHIA foi o de ampliação da Copene, que envolveu cerca de US\$ 1,2 bilhão

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

Fonte: Santos (2004, p. 50).

³ Pinto (2006, p.174) dá a seguinte definição para as operações de crédito presumido: Crédito Presumido corresponde a um determinado valor, apurado com base em percentual fixado na norma com aplicação direta sobre o valor do débito ou sobre o saldo do imposto a recolher, com finalidade de reduzir o valor do imposto a ser recolhido pelos cofres públicos mensalmente.

tivos, fabricantes de borracha (com destaque para os pneumáticos) e os setores de base, como de geração de transmissão de energia e de metalurgia (transformação do cobre). E ainda a agroindústria, com destaque para o segmento de papel e celulose e atividades de reflorestamento.

O primeiro destes chamados programas específicos foi lançado em junho de 1995 e chamava-se Programa de Incentivo para a Indústria de Informática e Eletro-Eletrônicos. Tinha como objetivo específico incentivar os segmentos de fabricação e comercialização de produtos de informática, eletro-eletrônicos em geral e telecomunicações. Por meio dele houve uma grande atração de empresas montadoras de computadores para a região Sul do estado, configurando aquilo que o censo comum rotular de pólo de informática de Ilhéus⁴.

Esse programa atendia aos objetivos prementes do governo estadual. Primeiro em função da tentativa de revitalização de uma região que outrora havia tido grande destaque econômico, mas que a essa época convescia das perdas da cultura cacaueira. Segundo, pelo fato de contemplar uma região fora do eixo metropolitano de Salvador, o que a enquadrava dentro da estratégia de interiorizar a produção econômica do estado. E, terceiro, porque se tratava de um projeto de incentivos para a diversificação do parque industrial baiano. Além disso, Ilhéus já apresentava uma infra-estrutura de apoio relativamente desenvolvida e ociosa, tanto portuária quanto aeroportuária; igualmente, era o município geograficamente mais bem localizado em relação aos centros fornecedores de peças e componentes para montagem industrial do Sudeste do País.

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

- a) diferimento do ICMS nas aquisições do exterior de partes e peças para a montagem e de

⁴ Apesar de se cunhar a expressão "pólo" para expressar aquele conjunto de empresas que se instalaram no município de Ilhéus, diversos autores, a exemplo de Spinola (2003), são extremamente críticos a essa alusão por não ter conseguido esse empreendimento gerar os efeitos em cadeia preconizados por Perroux (1977).

Tabela 2
Informações econômico-financeiras do programa de incentivo às indústrias de informática e eletro-eletrônicos Bahia, 1999-2005

Ano	Nº de contribuintes	Faturamento	Beneficiários/ ICMS (R\$ 1.000)	
			Empresas/ Programa	Estado
1999	28	381.288,49	2.805,95	6.120.354,41
2000	30	690.242,61	4.762,30	6.651.125,43
2001	37	1.127.957,32	11.671,17	6.812.300,92
2002	52	1.124.249,08	9.466,41	7.186.722,71
2003	60	1.211.102,69	11.561,50	6.731.983,49
2004	71	1.833.739,10	19.435,07	7.458.180,70
2005	73	1.239.494,87	11.815,41	6.317.072,73
Total	73	7.608.074,15	71.517,80	47.277.740,39

Fonte: Pinto (2006, p. 173).

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

Segundo informações da Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração do Estado (BAHIA, 2006), apesar de contar com investimentos governamentais que ultrapassavam a cifra dos US\$ 166 milhões, o Programa de Incentivo às Indústrias de Informática e Eletro-Eletrônicos apresentou números pouco satisfatórios, conforme evidencia a Tabela 2. As 73 empresas atraídas no período 1999-2005 obtiveram um faturamento superior a R\$ 7 bilhões e geraram pouco mais de 2.600 empregos diretos.

Não obstante o quadro de isenção fiscal, as relações comerciais proporcionadas pelos empreendimentos contemplados pelo programa geraram aproximadamente R\$ 71,5 milhões aos cofres públicos. A região de Ilhéus foi beneficiada, ainda que de maneira diminuta, por uma disseminação de renda oriunda desse ambiente. O programa, entretanto, somente conseguiu atrair empresas de montagem, o que obstaculizou a disseminação de conhecimentos tecnológicos. Não se verificou, outrossim, uma desconcentração do parque industrial, pois, de acordo com os dados das contas regionais (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2007), o segmento de eletro-eletrônicos e informática não chegou a representar

3% do valor agregado pela indústria de transformação do estado⁵.

No mês de janeiro do ano de 1997 foi lançado o Programa de Incentivo ao Comércio Exterior (PRO-COMEX). Este programa voltava-se para o setor exportador da economia estadual com o objetivo de ampliar as relações mercantis exteriores das indústrias instaladas na Bahia, assegurando, assim, um quadro de melhoria de sua competitividade no cenário externo. Entre 1997 e 2005 foram registrados 27 protocolos de intenção entre o governo do Estado e empresários de diversos segmentos, destacando-se o ramo calçadista. Os setores que estavam perdendo competitividade internacional em razão da política cambial que prevalecia no Brasil se interessaram pelo programa.

Ainda no decorrer do ano de 1997, foi instituído o Decreto nº. 6.734, que tinha como objetivo oferecer às empresas as vantagens do crédito presumido, uma vez que o programa demandava uma complementação para atender a um amplo espectro de setores produtivos. O governo estadual possuía como meta principal desse processo consolidar um parque industrial produtor de bens finais. Desse modo, por meio do PROCOMEX, buscou atrair indústrias fabricantes de plásticos, pneumáticos, têxteis e o segmento automotivo, além do setor calçadista, até então, principal ramo contemplado pelo programa.

Vale lembrar que as políticas de atração de investimentos industriais por meio de isenções fiscais funcionaram como uma via alternativa de promoção do desenvolvimento regional, em razão da ausência de um projeto nacional desenvolvimentista que, seguramente, possuiria maior capacidade para mitigar as gritantes disparidades regionais e o atraso econômico de todo o Nordeste brasileiro. Sem embargo às críticas ao modelo, resultados bastante interessantes foram alcançados por meio dessa estratégia. Somente para exemplificar, segundo a Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração da Bahia (BAHIA, 2006), os 48 projetos que aderiram aos programas para a indústria de calçados e componentes geraram aproximadamente 22 mil empregos diretos e auferiram R\$ 6,2 bilhões entre 1999 e 2005. As economias municipais situadas

no entorno das indústrias calçadistas arrecadaram para os cofres públicos cerca de R\$ 41 milhões provenientes de receitas de ICMS, mesmo com as isenções fiscais (PINTO, 2006, p.175).

Torna-se importante acrescentar que, a despeito de possuir o maior Pólo Petroquímico da América Latina, a economia baiana nunca conseguiu atrair a indústria plástica e consolidar no estado os processos de terceira geração da petroquímica sem a política de isenção fiscal. Guerra e Teixeira (2000, p. 93) explicaram o motivo principal desse cenário:

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

Diante da constatação explicitada acima, foi formulado um programa que visava a atração das indústrias de plásticos com o intuito de formar uma cadeia produtiva, aumentando, assim, a interface com a petroquímica. O BAHIAPLAST, conforme ficou conhecido, foi instituído pelo Decreto nº. 7.439 de 1998 e tinha os seguintes objetivos:

- a) fomentar a instalação de novos empreendimentos industriais no segmento de transformação petroquímica e plástica;
- b) promover medidas visando a instituição de instrumentos fiscais e financeiros para o fortalecimento de indústrias de transformação de produtos de base petroquímica e a diversificação industrial no estado; e
- c) interagir com organismos dedicados a estudos na área de desenvolvimento industrial

⁵ Apesar disso, segundo Bahia (2003a, p.31), em 1999 o "Pólo de Informática" de Ilhéus representava 10% da produção nacional de computadores.

e tecnológico, com vistas à instalação, expansão e consolidação de empresas do setor petroquímico e plástico.

Esse programa foi o meio encontrado pelo governo baiano na tentativa de mitigar o chamado “Custo Bahia”, tornando mais competitivas as indústrias do segmento plástico. O programa estimulou o setor petroquímico do estado a partir do aumento da demanda interna pelos derivados de nafta de primeira geração e pelo aumento da produção das resinas termoplásticas.

O BAHIAPLAST, entretanto, não foi bem sucedido, atraindo apenas 31 empresas que somadas apresentaram um faturamento acumulado de R\$ 15 bilhões. A geração de postos de trabalho foi igualmente pouco expressiva, contando apenas com 4 mil empregos diretos durante o período compreendido entre 1999 e 2005 (BAHIA, 2006). Apesar de utilizar o benefício de diferimento, ao longo desse mesmo período a atividade gerou como efeito multiplicador uma arrecadação total de R\$ 325 milhões aos cofres públicos, conforme demonstra a Tabela 3.

Tabela 3
Informações econômico-financeiras do programa de incentivo às indústrias de plásticos – Bahiaplast Bahia, 1999-2005

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

Fonte: Pinto (2006, p. 179).

A política de incentivos fiscais foi disseminada na economia baiana e tomou vulto, contemplando até mesmo projetos de caráter mais restrito ou de menor porte. O caso do PROCOPRE (Programa de Incentivo para a Indústria de Mineração, Metalurgia e Transformação do Cobre), instituído pelo Decreto nº. 7.508 de 1999, serve como exemplo da ampliação dos incentivos fiscais. Tratava-se de um

programa dedicado exclusivamente ao fomento da atividade mineradora do cobre. Oferecia, além do diferimento e do crédito presumido, toda a infraestrutura de apoio para as indústrias que fossem atraídas para a Bahia.

Esse programa só conseguiu implantar uma empresa com uma subsidiária. Apesar desse número insignificante, seus resultados foram bastante expressivos, em função do elevado valor agregado obtido pela atividade mineradora. O faturamento acumulado por esses estabelecimentos atingiu aproximadamente R\$ 14 bilhões entre 1999 e 2005, com a geração de R\$ 674 milhões de ICMS para o estado, conforme demonstrado na Tabela 4.

Tabela 4
Informações econômico-financeiras do programa de incentivo às indústrias de mineração, metalurgia e transformação do cobre – Procobre Bahia, 1999-2005

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

Fonte: Pinto (2006, p. 181).

No mês de maio de 2000 o governo estadual criou um programa especial de isenções voltado para o comércio atacadista. Este programa previa a redução da base de cálculo do ICMS até 42% do montante total quando estivesse relacionado às suas atividades internas e por meio do fornecimento de crédito presumido nas operações interestaduais. Não há dúvidas de que a política dos incentivos extrapolou a previsão inicial do projeto, direcionado para o setor industrial do estado. A idéia precípua buscava promover a diversificação produtiva e mudar o perfil econômico da Bahia, extremamente concentrado na produção de bens intermediários no eixo metropolitano. Como pode ser observado, houve desdobramentos dentro dessa dinâmica que

alcançaram o setor de serviços, que terminou sendo contemplado.

O programa para o comércio atacadista ia além da mera forma de tentar atrair centros de distribuição para o estado. Instituído pelo Decreto nº. 7.799/00, esse programa praticamente se fez necessário em razão do tratamento diferenciado concedido ao setor pelos estados de Pernambuco e Minas Gerais. Seus resultados culminaram com a atração de alguns setores de distribuição ligados principalmente aos ramos de móveis, eletrodomésticos e cosméticos.

Criado através do Decreto nº. 7.537 de 1999, o Programa de Incentivo para a Indústria do Setor Automotivo da Bahia (PROAUTO) entrou para o rol dos programas direcionados para o desenvolvimento do setor industrial por meio de incentivos fiscais. A década de 1990 ainda estava na sua metade e já eram intensos os esforços do governo baiano para a criação de um parque automotivo no estado. A princípio as negociações aconteceram com a Ásia Motors, porém não lograram êxito, o que somente veio a ocorrer com a atração de uma das maiores montadoras de veículos do mundo, a Ford.

O PROAUTO contou com incentivos que englobavam toda a estrutura dinâmica da indústria automotiva e, consoante esse objetivo, utilizou uma verdadeira mistura de instrumentos utilizados nas políticas de atração de investimentos industriais. Em essência o programa fornecia às empresas:

Um incentivo que abrange a postergação de pagamento do ICMS, através do instituto jurídico do diferimento nas aquisições internas e do exterior, dispensa de pagamento de alíquotas nas aquisições interestaduais de bens destinados ao ativo imobilizado, crédito presumido de 100% sobre o valor do ICMS a recolher pelas vendas da produção e incentivos financeiros para o capital de giro. Texto original da Lei que instituiu o PROAUTO. (BAHIA, 1999).

Os resultados obtidos pelo PROAUTO são muito expressivos, do mesmo modo que seus reflexos para a economia baiana. No período entre 1999 e 2005 foram atraídos para o estado 25 empreendi-

mentos industriais ligados ao segmento automotivo, sendo a Ford o principal deles. Dispondo de um conjunto que totalizava 24 sistemistas, a indústria montadora de veículos realizou investimentos próprios que ultrapassaram a cifra de US\$ 1,9 bilhão – sendo US\$ 1,2 bilhão capitais oriundos da própria montadora e outros US\$ 700 milhões aplicados pelos sistemistas de produção –, gerando, inicialmente, 8.400 empregos.

Os números são impressionantes, levando a indústria automotiva da Bahia a bater todos os recordes de produção e promover um interessante ambiente de desconcentração na indústria baiana. Segundo os dados das Contas Regionais da SEI, a montadora representava apenas 6% do valor agregado da indústria de transformação do estado em 2002; apenas três anos depois, já participava com incríveis 18% da estrutura industrial, ao tempo que a indústria química reduzia seu patamar de 57% para 49% na mesma comparação temporal (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2007).

Em 2005, de acordo com os dados do Boletim Anual de Atividade da Ford (COMPLEXO INDUSTRIAL FORD NORDESTE, 2005), a indústria automotiva da Bahia produziu aproximadamente 247 mil veículos, dentro de uma capacidade máxima de produção de 250 mil na unidade baiana. Isso representava a montagem de aproximadamente 912 unidades por dia. Desse montante, 100 mil veículos foram exportados (principalmente para Venezuela e México), levando o segmento automotivo a ser o terceiro mais importante do conjunto das exportações baianas, com valores superiores a US\$ 872 milhões⁶.

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

⁶ Só superado, segundo os dados do Comércio Exterior da Bahia (2006), pelo segmento derivados de petróleo e pelo segmento de químicos e petroquímicos, respectivamente primeiro e segundo colocados da pauta de exportações da Bahia. Em 2005, esses segmentos exportaram US\$ 1,4 bilhão e US\$ 1,2 bilhão, respectivamente.

A transformação da composição setorial do estado, principalmente relacionada à estrutura da indústria, embora positiva, não contribuiu para melhorar a distribuição espacial desta produção. Os números divulgados pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2007) revelam que aumentou a concentração da geração de riquezas no entorno de Salvador, com a RMS representando aproximadamente 55% do PIB baiano em 2004. Esse cenário reflete o caráter centralizador dos investimentos que geraram impactos limitados fora do eixo metropolitano, permanecendo, assim, o quadro de desigualdades significativas entre os territórios e a RMS.

O NOVO RUMO DA POLÍTICA INDUSTRIAL NA BAHIA PÓS 2000: O DESENVOLVE E O PLANO ESTRATÉGICO DA BAHIA

Apesar de alguns resultados interessantes alcançados pelos vários programas de atração de investimentos industriais realizados durante a década de 90, o governo da Bahia decidiu reformular a sua linha de intervenção industrial. Identificaram muitos caminhos intrincados que desembocavam nos incentivos fiscais, o que gerava um ambiente de incertezas mesmo na equipe do planejamento. O enquadramento de novas indústrias, compensações aos outros ramos industriais que não foram diretamente contemplados nos programas setoriais, eram problemas provocados pela adoção da política de incentivos.

Diante de tal cenário e buscando criar mecanismos de proteção à economia baiana contra a sua notória dependência em relação às *commodities* petroquímicas, extremamente vulneráveis às oscilações típicas do mercado mundial, e ainda criar novas cadeias produtivas, adensando e diversificando a matriz industrial, foi planejado um programa de desenvolvimento industrial e de integração econômica chamado DESENVOLVE. Instituído pela Lei nº. 7.980 de 2001, somente regulamentado, porém, pelo Decreto nº. 8.205 de 2002, esse programa visava complementar e diversificar as matrizes in-

dustrial e agroindustrial do estado, integrando-as territorialmente. Desse modo, esperava-se melhorar a distribuição espacial da estrutura produtiva estadual, proporcionando maior geração de emprego e renda nos diversos territórios da Bahia.

Aumentou a concentração da geração de riquezas no entorno de Salvador, com a RMS representando aproximadamente 55% do PIB baiano em 2004

A análise da lei que criou o Desenvolve mostra de maneira inconteste a pequena originalidade do programa em relação aos seus antecessores, já colocados em exercício na década de 90. O

grande mérito do programa talvez tenha sido a agregação dos vários tipos de benefícios e incentivos fiscais sob a competência de uma única política⁷, desburocratizando e ao mesmo tempo permitindo um melhor acompanhamento das concessões fiscais e seus rebatimentos para a fazenda pública.

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

A adoção desses incentivos teve, em um primeiro momento, o objetivo de incentivar a atração de “novas indústrias” e/ou promover a expansão, modernização ou até mesmo a reativação de empreendimentos industriais já instalados no estado. Estes últimos, contudo, desde que condicionados à geração de novos produtos, novos processos, com difusão de tecnologia e possibilidade de geração de novos empregos, de forma a aumentar a competitividade da indústria baiana com o menor custo social e ambiental possível.

⁷ Apesar disso, conforme as tabelas apresentadas nessa seção, em relação aos programas específicos, onde se observa a presença do incentivo após o Decreto Lei do Desenvolve, e, segundo o reforço de Lima e Aquino (2005b, p.65), ainda durante os anos 2000, até mesmo em função dos prazos de vigência, quase sempre superiores a 10 anos de validade, continuaram a vigorar os programas de Crédito Presumido, o BAHIAPLAST e mesmo o Programa do Pólo de Informática de Ilhéus.

O Desenvolve foi, desse modo, integrado a uma visão de longo prazo, inserindo-se no planejamento estratégico do governo estadual como um mecanismo capaz de aumentar a competitividade empresarial, o aporte de tecnologia e promover melhoramentos na deficiente infra-estrutura baiana. A meta idealizada pelo planejamento governamental era tornar a Bahia, dentro de um prazo de 20 anos, socialmente justa e coesa, economicamente diversificada e competitiva, espacialmente integrada e ambientalmente limpa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ao todo 383 projetos foram aprovados para receber os incentivos e concessões fiscais do programa até o ano de 2005, o que gerou ainda, segundo os dados da Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração do Estado, cerca de R\$ 37,1 bilhões em investimentos industriais e 144.867 empregos efetivamente gerados (BAHIA, 2006). A Tabela 5 evidencia os principais investimentos realizados no período de vigência do Desenvolve.

Conforme demonstra a Tabela 5, os investimentos industriais realizados na Bahia entre 2000 e 2005 foram bastante auspiciosos. Somente para se ter uma idéia da magnitude do valor, tomando-se por base o resultado das contas regionais, disponível no site da SEI (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2007), o PIB da Bahia em 2005 alcançou a cifra de R\$ 96,4 bilhões. Apenas como ilustração, indica que o montante total dos investimentos industriais realizados na Bahia neste período representava 1/3 do PIB baiano de 2005.

Em que pese a esdrúxula comparação anterior, ao se voltar para o clássico equilíbrio da contabilidade nacional entre renda=demanda=oferta, po-

Tabela 5
Investimentos industriais realizados
Bahia, 2000 a 2005

Atividade econômica	Volume (R\$ 1,00)	Emprego direto
Agroindústria	5.041.000	30
Alimentos e bebidas	1.398.943.545	24.530
Artefatos de couro e calçados	812.768.904	39.355
Borracha e plástico	1.908.586.116	10.680
Construção	587.000.000	1.800
Edição, impressão e gravações	8.500.000	56
Eletricidade, gás e água quente	1.547.236.000	193
Equip. médicos, ópticos, de automação e precisão	33.781.000	1.021
Ext. de minerais não metálicos	20.000.000	20
Ext. de petróleo e serviços correlatos	220.000.000	-
Fab. e montagem de veículos automotores	3.515.000.000	5.000
Fumo	13.974.260	280
Máq. escritório e equip. Informática	60.846.185	2.944
Máq. aparelhos e materiais elétricos	58.100.000	780
Máq. e equipamentos	430.067.649	3.346
Mat. eletrônico e equip. de comunicações	143.872.470	2.554
Metalurgia básica	861.064.463	1.463
Minerais não metálicos	558.020.600	5.014
Móveis e indústrias diversas	330.711.923	11.158
Outros equip. de transporte	16.890.370	570
Papel e celulose	16.180.204.350	12.780
Peças e acessórios veículos automotores	374.579.726	1.625
Pesca, aquíicultura	45.500.000	3.100
Petróleo e derivados	25.034.860	418
Produtos de metal - exclusive máq. e equip.	859.740.221	1.727
Produtos químicos	6.201.896.256	5.785
Reciclagem	37.654.500	291
Têxtil	757.728.119	5.665
Vestuário e acessórios	81.083.339	2.682
Total	37.093.825.856	144.867

Fonte: SICM

Nota: Investimentos industriais contabilizados a partir da data de início das operações.

de-se, seguramente, afirmar que um aumento nos investimentos produtivos faz aumentar a demanda agregada de uma determinada economia e, por consequência direta, o nível de renda interna, conduzindo essa mesma economia, *coeteris paribus*, a um novo ponto de equilíbrio econômico. Essa foi justamente a essência do modelo de desenvolvimento da Bahia no período compreendido entre 1990 e 2006.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalização do receituário neoliberal pela maioria dos países do eixo ocidental, a partir de meados da década de 1980 definiu uma nova formatação para o papel do Estado na sociedade. No lugar de um agente interventor, responsável pela geração do bem-estar social, surge um Estado

regulador, cada vez mais afastado das decisões econômicas de forma a não interferir no equilíbrio da livres forças de mercado. Essa orientação política, que foi colocada em prática no Brasil desde o início da década de 1990, teve repercussões diferenciadas entre as diversas regiões do Brasil.

Os territórios que galgaram um estágio mais desenvolvido e melhor inserido na escala de produção mundial começaram a funcionar como “centros gravitacionais” para as principais inversões, aumentando cada vez mais o grau de concentração econômica e centralização na geração do Produto Interno Bruto. Não por acaso, durante toda a década de 1990, conforme a Tabela 6 demonstra, o Centro-Sul do País ganha participação econômica na geração de riquezas nacionais, em detrimento do Nordeste.

Diante do desmantelamento dos principais organismos de desenvolvimento regional, dos quais a Sudene exercia papel fundamental na diminuição dos

desequilíbrios estruturais da região Nordeste, os governos estaduais e subnacionais⁸ não encontraram

Tabela 6
Estrutura Regional do Produto Interno Bruto do Brasil – 1985, 1990, 1995 e 2000

Regiões	Anos			
	1985	1990	1995	2000
Norte	3,8	4,9	4,6	4,6
Nordeste	14,1	12,9	12,8	13,1
Sudeste	60,2	58,8	58,7	57,8
Sul	17,1	18,2	17,9	17,6
Centro-oeste	4,8	5,2	6,0	7,0
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais

⁸ Aqui a expressão subnacional quer dizer que o estado da Bahia não exerce controle algum nas decisões macroeconômicas do País, e, exatamente por isso, tem limitada participação nas formulações das políticas econômicas e no seu posterior direcionamento.

outra alternativa a não ser criar salvaguardas. Estas se revestiam de expectativas de tentar modificar o quadro degradante de pobreza, exclusão social e falta de dinamismo econômico que caracterizavam suas economias periféricas ao capitalismo mundial.

A principal estratégia adotada pelos estados periféricos – entre os quais a Bahia – foi a utilização de um clássico preceito da economia internacional, baseado na teoria econômica de David Ricardo.

Era preciso tornar a Bahia mais competitiva aos anseios da nova lógica global do capitalismo para inseri-la em um contexto de maior participação econômica. Para isso, era necessário compensar seu relativo atraso econômico em relação aos possíveis destinos dos investimentos no País.

A estratégia adotada nessa direção foi apoiada na Constituição Federal vigente em 1988, que aumentava a autonomia fiscal dos estados e municípios do Brasil em relação à utilização de suas receitas orçamentárias. Ou seja, para tornar a Bahia mais competitiva e atrativa aos investimentos mundiais, tornava-se imperioso reduzir o custo de produção através de isenções fiscais.

Como amplamente demonstrado no texto, vários foram os programas setoriais criados pelo governo do Estado na tentativa de atrair investimentos industriais capazes de gerar uma nova dinâmica na economia baiana, endogeneizando o desenvolvimento e proporcionando o surgimento de cadeias produtivas estimuladoras do recrudescimento dos efeitos multiplicadores para toda a estrutura produtiva do Estado. A vantagem comparativa da Bahia em relação aos demais centros econômicos do Brasil foi baseada no menor custo de produção para as empresas que mostrassem interesse em direcionar os seus capitais produtivos para o estado.

Acertada ou não, essa estratégia de desenvolvimento, experimentada no período 1990-2006, acarretou um processo que seguiu na direção oposta às nações mais desenvolvidas do mundo, onde o setor de serviços aparece como maior dinamizador de suas economias internas. No caso da Bahia, conforme destacado por Pessoti (2006), a indústria de transformação assumiu a dianteira do processo de

geração das riquezas, com cerca de 35% do PIB do estado. O setor industrial como um todo representou, em 2006, cerca de 50% da economia baiana.

Ainda é cedo para dimensionar a nova orientação da política industrial do estado da Bahia, que só poderá entrar em operação com o PPA 2008-2011. Mas o certo é que, independentemente da continuidade ou não do sistema de incentivos fiscais para atração de novos empreendimentos para o estado, somente a retomada do planejamento do desenvolvimento nacional, com a plena articulação dos investimentos entre as instâncias federal e estadual, pode reduzir o hiato que ainda é grande entre o eixo Sul-Sudeste e o Nordeste do Brasil.

Somente a retomada do planejamento do desenvolvimento nacional pode reduzir o hiato que ainda é grande entre o eixo Sul-Sudeste e o Nordeste do Brasil

REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Abadia. *Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo*. 2001. Dissertação (Mestrado)- Unicamp, Campinas, 2001.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA BAHIA. Salvador: SEI, v. 9, 1995.

BAHIA. Decreto nº. 4.316, de 19 de junho de 1995. Dispõe sobre o lançamento e pagamento do ICMS relativo ao recebimento do exterior, de componentes, partes e peças destinados à fabricação de produtos de informática, eletrônica e telecomunicações, por estabelecimentos industriais desses setores e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Poder Executivo, Salvador, 20 jun. 1995.

BAHIA. Decreto nº. 6.734, de 09 de setembro de 1997. Dispõe sobre a concessão de crédito presumido de ICMS nas operações que indica e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Poder Executivo, Salvador, 10 set. 1997.

BAHIA. Decreto nº 8.205, de 03 de abril de 2002. Aprova o Regulamento do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia – DESENVOLVE e constitui o seu Conselho Deliberativo. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Poder Executivo, Salvador, 04 abr. 2002.

BAHIA. Lei nº 6.335, de 31 de outubro de 1991. Institui o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia – PROBAHIA e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Poder Executivo, Salvador, 01 nov. 1991

BAHIA. Lei nº. 7.024, de 23 de janeiro de 1997. Institui o Programa de Incentivo ao Comércio Exterior – PROCOMEX e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Poder Executivo, Salvador, 24 jan. 1997.

BAHIA. Lei n.º 7.351, de 15 de julho de 1998. Institui o Programa Estadual de Desenvolvimento da Indústria de Transformação Plástica – BAHIAPLAST e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Poder Executivo, Salvador, 16 jul. 1998.

- BAHIA. Lei nº 7.508, de 22 de setembro de 1999. Institui o Programa Estadual de Desenvolvimento da Mineração, da Metalurgia e da Transformação do Cobre – PROCOBRE, autoriza a concessão de incentivos e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Poder Executivo, Salvador, 23 set. 1999.
- BAHIA. Lei 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*, Poder Executivo, Salvador, 13 dez. 2001.
- BAHIA. Governador (2003-2006: Paulo Souto). *Bahia 2020: o futuro a gente faz*. Plano Estratégico da Bahia. Salvador: SEPLAN, 2003a, 144 p.
- _____. *Plano Plurianual 2004-2007*. Salvador: SEPLANTEC, 2003b.
- BAHIA. Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração. *Investimentos industriais da Bahia: 1999-2005*. Disponível em: <<http://www.sicm.ba.gov.br>>. Acesso em: 23 jun. 2007.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. *Quatro cantos da Bahia*. Salvador: SEPLANTEC, 2001, 110 p. (Série estudos estratégicos, n. 4).
- BALANCO, Paulo Antônio de Freitas; NASCIMENTO, Marcelo Xavier do. Uma análise exploratória da desconcentração e da reestruturação da indústria baiana no período 1990-2000. In: ENCONTRO DE ECONOMIA BAIANA, 1., 2005, Salvador. *Anais...* Salvador: SEI, 2005.
- BIASOTO, Geraldo et al. *O ICMS hoje: avanços e questões em aberto sobre a tributação do consumo no Brasil*. Campinas, SP: Instituto de Economia, UNICAMP, 1998.
- CARNEIRO, Roberto A. Fortuna; VIEIRA, Luiz Mário Ribeiro. Reestruturação, produtividade e impactos da abertura comercial. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *A indústria baiana nos anos 90*. Salvador: SEI, 1998. (Série estudos e pesquisas, 38).
- CENTRO DE PROJETOS E ESTUDOS (BA). *A Bahia na década de 90: temas estratégicos*. Salvador: CPE, 1990.
- COMÉRCIO EXTERIOR DA BAHIA. Informativo Janeiro-Dezembro de 2005. Salvador: PROMO-BA. Disponível em: <<http://www.promobahia.com.br>>. Acesso em: 28 nov. 2006.
- COMPLEXO INDUSTRIAL FORD NORDESTE. *Boletim Anual de Atividade*. Camaçari, dez. 2005.
- FERNANDES, Cláudia Monteiro. Visão geral da indústria baiana nos anos 90. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Dez anos de economia baiana*. Salvador: SEI, 2002. (Série estudos e pesquisas, 57).
- FUNDAÇÃO DE PESQUISA (BA). *Notas sobre a industrialização na Bahia*. Salvador: CPE, 1980.
- GUERRA, Oswaldo; GONZALES, Paulo. Novas mudanças estruturais na economia baiana: mito ou realidade. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza v. 32, n. 3, p. 308-321, jul./set. 2001.
- GUERRA, Oswaldo; TEIXEIRA, Francisco. 50 anos de industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados: Leituras da Bahia II*, Salvador, v. 10, n. 1, p. 87-98, jun. 2000.
- LIMA, Adelaide Motta; AQUINO, Mirtes Cavalcante de. Efetivação dos investimentos previstos para o período 2000-2003: análise por eixo de desenvolvimento. In: BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Investimentos industriais na Bahia: uma análise ex-post dos projetos previstos para o período 2000-2003*. Salvador: SPE, 2005a. p. 45-64. (Série políticas públicas, n. 8)
- _____. Efetivação dos investimentos previstos para o período 2000-2003: análise dos projetos incentivados. In: BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Investimentos industriais na Bahia: uma análise ex-post dos projetos previstos para o período 2000-2003*. Salvador: SPE, 2005b. p. 65-72. (Série políticas públicas, n. 8)
- LIMA, Adelaide Motta; SILVA, Marcos Luis Cerqueira. Efetivação dos investimentos previstos para o período 2000-2003: análise por complexo produtivo. In: BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Investimentos industriais na Bahia: uma análise ex-post dos projetos previstos para o período 2000-2003*. Salvador: SPE, 2005. p. 27-44. (Série políticas públicas, n. 8)
- LOPEZ, G. F. Estratégia governamental para o fomento do setor automotivo. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, v. 1, n. 66, p. 1-9, nov. 1999.
- MASCARENHAS, Albérico Machado. A atividade de fomento na Bahia: uma retrospectiva dos últimos 50 anos. In: CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA-BA. *Reflexões de economistas baianos*. Salvador: CORECON, 2001. p. 62-77.
- MATOS, Lílian Barreto; AQUINO, Mirtes Cavalcante de. Variáveis que influenciaram as decisões de investimentos industriais na Bahia. In: BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Investimentos industriais na Bahia: uma análise ex-post dos projetos previstos para o período 2000-2003*. Salvador: SPE, 2005. p. 17-26. (Série políticas públicas, n. 8).
- NÓVOA, Jorge Luiz Bezerra. *Raízes da dependência econômica da Bahia*. 1979. Dissertação (Mestrado)-Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1979.
- PEDRÃO, Fernando Cardoso. *A industrialização na Bahia: 1950-1990*. Salvador, 1996.
- PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. In: SCHWARTZMAN, Jacques (Org.). *Economia regional*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.
- PESSOTI, Gustavo Casseb. Uma leitura da economia baiana pela ótica do PIB – 1975/2005. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 8, n. 14, p. 78-89, jul. 2006.
- PINHEIRO, José Moura. *Industrialização baiana: o programa de distritos industriais do interior*. 1991. Dissertação (Mestrado)-Faculdade de Administração. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1991.
- PINTO, Elisia Medeiros. *Política Fiscal e seus efeitos no desenvolvimento regional do estado da Bahia: um estudo sobre os incentivos fiscais no estado da Bahia no período de 1994 a 2005*. 2006. Dissertação (Mestrado)-Universidade Salvador, Salvador, 2006.
- RODWIN, Lloyd. *Planejamento urbano em países em desenvolvimento*. Rio de Janeiro: USAID, 1967.
- SAMPAIO, Marcos Guedes Vaz. Considerações sobre a concentração econômica na Bahia. *Bahia Análise & Dados: Economia Brasileira e Baiana: uma análise do pós-real*, Salvador, v. 16, n. 4, p. 655-663, jan./mar.2007.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. 11. ed. São Paulo: Best Seller, 2003.

SANTOS, Fabiana Karine Pacheco dos. *Política de desenvolvimento regional: uma análise econômica da política de atração de investimentos no estado da Bahia na década de 90*. 2004. 65 f. Monografia (Graduação)-UFBA, 2004.

SOUZA, Roberta Lourenço; PACHECO, Fabiana. A política de atração de investimentos industriais na Bahia: uma breve análise. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, n. 107, p. 13-20, abr. 2003.

SPINOLA, Noelio Dantaslé. A implantação de distritos industriais como política de fomento ao desenvolvimento regional: o caso da Bahia. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v.3, n. 4, p. 27-47, jul. 2001.

_____. *A industrialização da Bahia na segunda metade do século XX*. Salvador, 2000. Dossiê de estudo.

SPINOLA, Noelio Dantaslé. *Política de localização industrial e desenvolvimento regional: a experiência da Bahia*. Salvador: UNIFACS/Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, 2003. II/Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano.

SPINOLA, Noelio Dantaslé; ARAÚJO, Luiz Coelho de; PEDRÃO, Fernando Cardoso. *30 anos da indústria, comércio e turismo na Bahia 1966/1996*. Salvador: SICM-Ba/IPA-UNIFACS, 1997.

SPINOLA, Noelio Dantaslé; PEDRÃO, Fernando Cardoso; ZACARIAS, José. R. *A indústria no estado da Bahia: uma proposta de política industrial*. Salvador: SIC/DIC, 1983. 336 p.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Dez anos de economia baiana*. Salvador: SEI, 2002. (Série estudos e pesquisas, 57).

_____. *Contas regionais da Bahia*. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: 8 nov. 2007.

TAVARES, Luís Henrique Dias. *O problema da involução industrial da Bahia*. Salvador: UFBA, 1966.

UDERMAN, Simone; MENESES, Vladson. O novo ciclo de industrialização da Bahia. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *A indústria baiana nos anos 90*. Salvador: SEI, 1998. (Série estudos e pesquisas, 38).

Política de interiorização industrial difusa e a persistência da concentração econômica na Bahia

Marcos Guedes Vaz Sampaio*

Resumo

O presente artigo pretende analisar a problemática da concentração econômica na Bahia e a tentativa de descentralização da estrutura produtiva do estado por meio da interiorização do setor industrial. Como esse processo se deu de maneira difusa, excessivamente desconcentrada, não conseguiu mitigar o quadro de centralização econômica estadual. O caminho para transformar este cenário pode ser através do fortalecimento econômico de alguns municípios que já exercem o papel de centros regionais. Desse modo, o processo de desconcentração econômica no estado se daria por meio do desenvolvimento desses municípios e suas respectivas regiões, gerando, assim, uma nova dinâmica econômica no estado.

Palavras-chave: Bahia. Concentração econômica. Desigualdades regionais. Interiorização industrial. Centros regionais.

INTRODUÇÃO

A espacialização da estrutura produtiva baiana apresenta uma concentração econômica em torno da Região Metropolitana de Salvador (RMS) que sempre permeou a trajetória da economia do estado. A ocupação demográfica centralizada ao longo do litoral se refletiu no desenvolvimento regional e na tentativa de integração territorial que remonta ao século XIX.

O desenvolvimento das vilas e cidades ainda no período oitocentista tinha relação direta com sua localização e acessibilidade. A precariedade das vias terrestres e dos seus meios de transporte motivaram a distribuição populacional pela zona costeira.

Abstract

This article aims to analyze the problems of economic concentration in Bahia and the attempt to decentralize the State's production structure through industrial sector internalization. As this process occurred in a diffuse and excessively dissipated way, it was not able to mitigate State economic centralization. The way to transform this setting could be through economically strengthening some local authorities that already perform the role of regional centers. In this way, the economic dispersal process in the State would take place through developing these local authorities and their respective regions, therefore creating new economic dynamics.

Key words: Bahia. Economic concentration. Regional inequalities. Industrial internalization. Regional centers.

Os tipos de transporte aquáticos foram os primeiros a se desenvolver e a incorporar a tecnologia dos mecanismos movidos a vapor. Assim, por meio da navegação a vapor as relações mercantis foram incrementadas, ampliando o comércio internacional e proporcionando um ambiente mais dinâmico para as economias nacionais e regionais.

Os reflexos desse panorama, quando se analisa o caso específico da Bahia, se traduzem na concentração econômica e demográfica no seu litoral e às margens dos rios navegáveis. Os núcleos urbanos que possuíam maior grau de desenvolvimento e não se localizavam em regiões com essas características estavam situados em territórios de confluência de vias terrestres e exerciam o papel de entreposto comercial das mercadorias que vinham do interior da província ou seguiam

* Economista (UFBA), doutor em História Econômica (USP) e pesquisador da SEI. marcosampaio@sei.ba.gov.br.

em sua direção, razão pela qual se desenvolveram (SAMPAIO, 2006).

Torna-se emblemático neste quadro o caso de Feira de Santana e seu desenvolvimento a partir de uma localização estratégica de entreposto comercial para as mercadorias que vinham do sertão em direção à capital e vice-versa. Após o desenvolvimento das ferrovias, começaram a surgir outros centros regionais de relativa importância econômica, como o caso de Alagoinhas, por exemplo, que somente se desenvolveu de maneira mais vultosa depois da instalação da Estrada de Ferro da Bahia ao São Francisco, e, não por coincidência, atravessou um período de estagnação após o fim das atividades dessa ferrovia.

Cachoeira representa outro caso interessante dentro dessa análise. Pertencente ao Recôncavo, outrora região próspera e dinâmica da Província da Bahia, chegou a ter uma população de 88.181 habitantes em 1875 (FERREIRA, 1875, p. 41). Contudo veio a crise da cultura açucareira, o declínio da Companhia de Navegação Baiana e a deterioração da estrada de ferro que passava em seu território, suplantada pelo desenvolvimento das rodovias. Em decorrência desse cenário, sua economia declinou e em seguida estagnou. Com a expansão do sistema rodoviário, as estradas principais do estado foram construídas seguindo outra direção, não passando mais pelo município, que perdeu sua função de entreposto comercial. O impacto dessa mudança se reflete no cenário de estagnação econômica e perda de população, pois atualmente Cachoeira possui apenas 32.203 habitantes¹ (IBGE, 2007).

O desenvolvimento dos transportes terrestres, primeiro por meio das ferrovias e, posteriormente, através das rodovias, permitiu a expansão da fronteira econômica, o surgimento de novos centros urbanos e, portanto, transformou o cenário da espacialização da estrutura produtiva baiana. Esta transmutação, contudo, deve ser analisada

com cautela, pois, se por um lado promoveu uma nova ordem ocupacional do território estadual sob o prisma do ambiente econômico, por outro não foi suficiente para descentralizar a sua produção de riquezas.

O fraco mercado interno e a baixa capacidade de poupança da economia baiana obstaculizavam qualquer iniciativa de tentar mudar a estrutura produtiva estadual visando a sua industrialização e desconcentração

Embora a Bahia experimentasse um processo de expansão rodoviária, suas vias ainda eram precárias. A falta de uma infra-estrutura adequada e de políticas governamentais que buscassem a desconcentração econômica contribuíram no sentido de ampliar este ambiente significativamente centralizado. A pouca expressividade do setor industrial baiano no conjunto da economia nacional servia de óbice a qualquer tentativa de mudança do panorama vigente, principalmente em um momento em que a industrialização do Sul e Sudeste do País atravessava um momento de crescimento substancial².

Convém acrescentar que o fraco mercado interno e a baixa capacidade de poupança da economia baiana, outrossim, obstaculizavam qualquer iniciativa de tentar mudar a estrutura produtiva estadual visando a sua industrialização e desconcentração. A reduzida diversificação econômica do estado também se convertia em um fator impeditivo. Historicamente alicerçada na monocultura, a economia baiana já havia vivenciado o período hegemônico do açúcar, um breve período de crescimento expressivo do fumo e da cultura algodoeira, em razão da eclosão da guerra civil norte-americana (SAMPAIO, 2006), e, na primeira metade do século XX, a atividade cacauera era o novo motor da economia estadual. Sem condições, no entanto, de estimular um ambiente de dinamismo produtivo no estado capaz de gerar externalidades que proporcionassem o desenvolvimento de um vetor industrial, a economia cacauera limitava-se a reproduzir o arcaico modelo monocultor primário-exportador da velha Bahia oitocentista.

¹ Ainda são dados preliminares, porém, se utilizar o total da população de Cachoeira no censo demográfico do ano 2000, este número é de 30.416 habitantes, muito inferior, portanto, à população que residia no município em 1875. Para os dados do censo 2007, consultar: <<http://www.ibge.gov.br>>.

² Durante este período de prosperidade econômica das regiões Sul e Sudeste do País, em que a Bahia, concomitantemente, apresentava um declínio da participação da sua indústria dentro do quadro nacional, foi criada a expressão "enigma baiano" como alusão ao comportamento diverso da economia baiana em relação ao centro dinâmico brasileiro (AGUIAR, 1958).

O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO DA BAHIA E A TENTATIVA DE DESCONCENTRAÇÃO ECONÔMICA

A partir de meados do século passado, o governo baiano começou a buscar mecanismos para fomentar o processo industrial no estado e para promover a sua descentralização. O PLANDEB foi o primeiro plano que visava o desenvolvimento estadual através de um projeto de estímulo à industrialização. Entretanto, como se sabe, a Assembléia Legislativa estadual não aprovou a proposta (GUERRA; TEIXEIRA, 2000, p. 89).

O PLANDEB buscava implantar um modelo de “desconcentração concentrada” no estado por meio da atração de empresas e da participação do governo como financiador ou como investidor direto. Apesar de alguns sucessos isolados como o caso da fábrica de laticínios Alimba, o plano em si fracassou. Spinola (2001, p. 35) atribuiu o insucesso do projeto à mentalidade retrógrada e conservadora da elite econômica e política da época, ainda muito ligada ao passado agrário e monocultor da Bahia.

Não há dúvida de que a persistência do modelo primário-exportador antagonista da indústria dificultava o desenvolvimento econômico baiano. O setor secundário da Bahia era muito incipiente na década de 1950, participando com apenas 2,5% do total da produção industrial nacional (SPINOLA, 2003, p. 111), e dificilmente reverteria este quadro sem um auxílio governamental. Pode-se afirmar, contudo, que este cenário começou a se modificar a partir da entrada em operação da Refinaria Landulpho Alves de Mataripe (RLAM): “As inversões na atividade petrolífera, desde a RLAM, então, traduziram-se em mudanças tanto nas perspectivas da estruturação produtiva da Bahia quanto em sua espacialização” (SAMPAIO, 2007, p. 658).

Após a criação do Centro Industrial de Aratu (CIA) em 1967, fruto de uma política governamental de incentivos fiscais, intensificou-se o processo de diversificação econômica do estado, o que era bastante salutar. O CIA tinha como objetivo precípuo a atração de empresas para o estado, independentemente do ramo de atividade. O processo, contudo, atraiu inúmeros empreendimentos rentistas que estavam preocupados somente em usu-

fruir das vantagens fiscais oferecidas pelo governo baiano. Pinheiro (1991, p.18) assim se referiu ao CIA: “[...] fica evidente o papel dos incentivos fiscais e financeiros, tanto da SUDENE quanto do governo estadual, na atração de fábricas para o CIA”. Sem embargo aos problemas advindos da política de incentivos fiscais e à atração de empresas rentistas, o CIA contribuiu para o processo de industrialização do estado. Os números referentes ao período entre 1959 e 1970 revelam uma expansão do setor industrial baiano por meio de um crescimento expressivo do valor de sua produção de 293%, crescimento igualmente observado no valor da transformação industrial de 245% e do número de empregos gerados, que atingiu 127% (SPINOLA, 2003, p. 147).

O setor secundário da economia começava a experimentar um crescimento que foi estimulado de maneira significativa com a implantação do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC) nos idos da década de 1970. Os números da composição setorial da economia baiana expressam a importância do advento desse complexo para a expansão da indústria no estado. No início dos anos 1960, o setor industrial representava 12% da economia estadual, percentual que se elevou para 13,4% na década seguinte e saltou para 31,6% no começo dos anos 1980 (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA - SEI, 2007). O segmento industrial, entretanto, somente atingiu o posto hegemônico dentro da composição setorial da economia baiana no início do século XXI. Em 2005, este setor representava 50,2% do PIB estadual, seguido pelo setor terciário com 39,5% e pelo setor primário, que participava com apenas 10,3% (SEI, 2007).

O processo de expansão industrial e de transformação do modelo até então vigente já apresentava resultados bastante favoráveis, conforme visto, no início da década de 1980 e, finalmente, foi consolidado no presente século. O quadro tradicional de concentração econômica no estado, no entanto, persistia. Alguns projetos foram implementados no decurso das últimas décadas da centúria passada, tais como o Centro Industrial de Subaé (CIS), em Feira de Santana, e dos distritos industriais de Ilhéus/Itabuna, Vitória da Conquista, Juazeiro e Jequié. Estes projetos, embora importantes para o desenvolvimento de suas respectivas regiões, não

foram suficientes para promover uma desconcentração econômica dentro da Bahia.

Implantados em um ambiente de significativa influência das políticas de desenvolvimento regional assentadas em bases de incentivos fiscais e investimentos governamentais, o CIS e os distritos industriais baianos tentaram mitigar o quadro de concentração econômica vigente no estado. Durante a década de 1970, porém, os esforços do governo estavam mais direcionados à expansão dos setores químico e petroquímico, que geraram uma dependência do modelo aos rumos da atividade petrolífera. Por outro lado, erros de estratégia foram cometidos nas inversões na infra-estrutura viária, fortemente concentradas na ampliação das rodovias.

Os transportes ferroviário e hidroviário foram negligenciados e com pouca disponibilidade de recursos se desarticularam, provocando obstáculos ao processo de integração do mercado regional baiano. A desarticulação desses meios de transporte criou impactos negativos em economias de diversos municípios do estado, tradicionalmente relacionadas à utilização desses mecanismos de locomoção de passageiros e intercâmbio de mercadorias. O caso de Cachoeira, citado no início deste texto, serve como exemplo de uma economia urbana prejudicada pela desintegração dessa articulação intermodal de transportes que por muito tempo favoreceu o desenvolvimento local. Com investimentos estruturais, em grande parte equivocados e pouco eficientes, a geração de efeitos dinâmicos dos distritos industriais foi limitada, não produzindo, portanto, os resultados esperados.

A implantação do COPEC no decorrer dos anos 1970 canalizou os recursos e a atenção do governo estadual, que dedicou esforços para promover o seu desenvolvimento. Essa atitude era explicada pela expectativa de crescimento da arrecadação do antigo Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM) de 7% ao ano e dos efeitos positivos que seriam gerados no mercado de trabalho, com a expansão significativa do número de empregos, e no setor de serviços, onde eram esperadas expressivas ampliações do número de estabelecimentos e volume de

negócios, provocando um dinamismo bastante salutar à economia da região metropolitana.

As esperanças governamentais não foram de todo frustradas, pois a arrecadação industrial do ICM subiu de 30,4% em 1975 para 55,8% dez anos depois (GUERRA; TEIXEIRA, 2000, p. 91). No início da década de 1990, o COPEC sozinho contribuiu com cerca de 13,6% de toda a receita fiscal do governo baiano (MASCARENHAS, 2001, p.

64). O autor também lembra que a participação da Bahia no total da produção industrial brasileira mais que dobrou após o advento do COPEC³.

O dinamismo gerado pelo desenvolvimento do segmento químico e petroquímico norteou as ações do governo estadual e criou uma dependência desse setor, que se especializou na produção de bens intermediários para suprir a cadeia produtiva, principalmente sudestina, produtora de bens finais. A estrutura de alocação de recursos voltada para a RMS persistiu, com os agentes econômicos, em sua maioria, investindo nessa região.

A preocupação com a espacialização produtiva industrial do estado somente retornou à agenda governamental no decurso dos anos 1990, quando houve um novo esforço na busca pela redução das desigualdades regionais. Porém, as inversões foram realizadas de maneira difusa, pecando pelo excesso de descentralização dos recursos, espalhados em empreendimentos instalados em várias cidades, o que era agravado pelo quadro de estrutura viária ineficiente e de fraco mercado interno. O resultado foi uma espécie de pulverização de unidades fabris por diversos municípios do estado, diminuindo bastante a capacidade de proporcionar maior integração territorial.

UM QUADRO DE EXPRESSIVA CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA

A concentração dos investimentos nas estruturas produtivas localizadas na RMS ao longo dos

³ A Bahia participava com 1,5% do total da produção industrial brasileira em 1970. No ano de 1985, essa participação havia se elevado para 3,8% (MASCARENHAS, 2001, p. 64). Embora ainda pouco expressiva, representava mais que o dobro do percentual anterior.

anos provocou um recrudescimento da centralização econômica estadual. Analisando os números sobre a participação das cidades no total do PIB baiano entre 2000 e 2004, percebe-se o quadro de excessiva concentração econômica existente na Bahia. Os cinco municípios baianos com maior participação no montante final do PIB estadual, Salvador, Camaçari, São Francisco do Conde, Feira de Santana e Simões Filho, participavam, no ano 2000, com 51,31% do PIB estadual; quatro anos depois, os mesmos municípios representavam 50,81% (SAMPAIO, 2007, p. 661).

Quando a análise volta-se para as diversas regiões do estado, a RMS apresenta uma nítida predominância. A Tabela 1 abaixo mostra que no ano de 2002, quando a RMS teve seu desempenho mais baixo dentro do universo cronológico delimitado, ainda assim, aparecia em um patamar superior a 50% de todo o PIB estadual.

Tabela 1
Concentração econômica do PIB estadual na RMS 2000-2004

(em %)

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

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

Esse quadro de significativa concentração econômica torna-se ainda mais complexo quando se analisa o volume de investimentos que estava previsto para os diversos eixos de desenvolvimento do estado no período compreendido entre

2002 e 2006. Observa-se na Tabela 2 a significativa centralização das inversões na região metropolitana, associada a um direcionamento de capitais, igualmente expressivos, para o Extremo Sul. Este eixo de desenvolvimento, contemplado com 18 projetos, revela que tratam-se de empreendimentos de maior porte dada a relação entre volume total de recursos e sua quantidade de projetos; quando se verifica o eixo metropolitano, o número de projetos é fortemente superior, participando, sozinho, com 48,6% do total, evidenciando uma maior descentralização das inversões dentro dessa região. O Grande Recôncavo, apesar de apresentar o segundo maior número de projetos, 76, foi apenas o quinto em volume de capitais previstos para investimentos, o que denota tratarem-se de empreendimentos de menor porte. Há, portanto, uma concentração de capitais em torno de duas regiões, Metropolitana e Extremo Sul; e uma centralização dos projetos na RMS, com pulverização dos demais pelos outros eixos de desenvolvimento.

Tabela 2
Volume de investimento previsto, n.º. de projetos e suas respectivas participações percentuais por eixo de desenvolvimento Bahia, 2002-2006

Eixo de desenvolvimento	Volume (R\$ 1.000,00)	%	N.º. de projetos	%
Extremo Sul	5.601.895	37,5	18	4,3
Metropolitano	5.463.175	36,6	202	48,6
Mata Atlântica	1.109.610	7,4	38	9,1
São Francisco	910.620	6,1	33	7,9
Grande Recôncavo	890.663	6,0	76	18,3
Planalto	349.629	2,3	16	3,9
Chapada	135.725	0,9	06	1,4
Nordeste	37.730	0,3	05	1,2
A definir	445.744	2,9	22	5,3
Total	14.944.791	100,0	416	100,0

Fonte: Silva, 2004, p. 211 apud SEI. Tabela adaptada pelo autor.

Torna-se imperioso esclarecer que embora a concentração dos investimentos estivesse direcionada para a RMS e o Extremo Sul, este influenciado pelo segmento de papel e celulose, houve uma preocupação do governo em interiorizar o processo de industrialização do Estado. O problema é que além de dispersar demasiadamente os capitais por

vários municípios, o volume dos investimentos ainda foi inferior à região tradicionalmente concentradora desses recursos – a RMS.

O governo baiano, portanto, não se escusou de tentar reduzir as suas disparidades regionais por meio da atração de investimentos para vários municípios. Essa política, entretanto, foi realizada de maneira difusa, o que impediu a geração de um ambiente econômico dinâmico, fruto dos resultados obtidos pelos ganhos de escala oriundos da economia de aglomeração. Conforme aponta Silva (2004, p. 210):

[...] pode-se dizer que, agindo dessa forma, o Estado da Bahia segue uma política de “desconcentração difusa”, em oposição ao modelo de “desconcentração concentrada” proposto por Lloyd Rodwin, em 1967, e que visava criar fatores crescentes de integração e de aglomeração capazes de gerar mais dinamismo às economias urbanas e regionais.

Soma-se a esse cenário o montante das inversões para todos os demais eixos, com a exceção do Extremo Sul, que resultou inferior ao eixo Metropolitano. O modelo de espacialização produtiva sobremaneira descentralizado, com reduzida captação de recursos, inserido em um ambiente de infra-estrutura ineficiente, fraco mercado interno e pequena capacidade de investimentos governamentais apresentou resultados pouco expressivos. Um panorama traduzido por essas características terminou por obstaculizar qualquer possibilidade dos municípios contemplados por essa política de interiorização difusa auferirem ganhos de escala significativos, restringindo, assim, a geração de externalidades e dificultando o processo de maior integração dos mercados territoriais.

A crença de Rodwin (1967), citado por Silva (2004), era de que a busca pelo desenvolvimento regional passava por um modelo de desconcentração econômica onde se tornava forçoso identificar as cidades com maior potencial de se transformarem em centros regionais, que seriam uma espécie de “capitais regionais”, ou, utilizando a terminologia

mais atual, “capitais territoriais”. Ou seja, os recursos seriam direcionados para os municípios que apresentassem os melhores indicadores de desenvolvimento.

O governo baiano, portanto, não se escusou de tentar reduzir as suas disparidades regionais por meio da atração de investimentos para vários municípios

A observação dos diversos indicadores existentes, tais como PIB municipal, renda *per capita*, população, dentre outros, acrescidos à observação de características como a diversificação de atividades econômicas, poderiam ser aventados como importantes colaboradores para a escolha das chamadas “capitais territoriais”. Araújo (1999) afirmou que não existem dificuldades para identificar as principais áreas urbanas da Bahia, salvo os municípios que não pertençam ao primeiro ou segundo grupos do sistema funcional-urbano do Estado, isto é, os que exercem maior influência em suas respectivas regiões.

Os investimentos seriam, então, mais fortemente direcionados para estas cidades, dentro do modelo proposto por Rodwin (1967) de desconcentração concentrada. Assim, os poucos municípios de maior representatividade econômica e demográfica receberiam maior volume de recursos e inversões mais expressivas na sua infra-estrutura, principalmente viária, ampliando a possibilidade de gerarem mais economias de escala e aglomeração, proporcionando, desse modo, maior dinamismo econômico às suas regiões.

A preocupação do governo da Bahia presente na agenda dos últimos anos, de tentar reduzir o cenário de significativa centralização econômica em torno da RMS e de poucos municípios foi, sem dúvida importante. Os esforços, porém, trouxeram resultados pífios, explicados pelo equívoco de promover uma política de desconcentração econômica de maneira difusa, pulverizada, que, conforme demonstrado, atraiu baixos volumes de investimento, se comparado ao eixo Metropolitano, e que, portanto, não conseguiu reproduzir economias de escala e de aglomeração expressivas, impedindo, desse modo, o desenvolvimento do processo de reversão do modelo existente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A espacialização produtiva baiana sempre apresentou um quadro de concentração econômica que até o século XIX, em função da acessibilidade, se situou ao longo do seu litoral ou às margens dos rios navegáveis. O Recôncavo foi, por muito tempo, a região centralizadora da produção de riquezas da antiga Província da Bahia. Os núcleos urbanos que se desenvolveram em regiões afastadas desse ambiente de condições naturais favoráveis se beneficiaram de suas localizações estratégicas nas rotas dos intercâmbios mercantis costumeiros.

Com o advento das ferrovias, novos centros urbanos experimentaram desenvolvimento e a distribuição espacial da estrutura produtiva da economia baiana se transformou, ampliando sua capilaridade por meio da expansão dos seus limites territoriais. Este cenário, contudo, não modificou o quadro de concentração econômica em torno da capital e sua hinterlândia. Movimentos oscilatórios naturais de uma economia primário-exportadora promoveram a alternância dos ciclos econômicos das mercadorias produzidas regionalmente, que resultou em fases de ascensão, ora da cultura açucareira, ora da atividade fumageira ou algodoeira e, em passado mais recente, beneficiou a cultura cacaueteira. Nos momentos de prosperidade de algumas dessas atividades econômicas, o quadro de centralização mudava de maneira discreta, se deslocando um pouco em direção à região que se tornara vetor do crescimento econômico. Vale ressaltar, no entanto, que Salvador e seu entorno sempre ocuparam o posto de concentradores da produção de riquezas no Estado, apenas mitigado quando em ocasiões de fatores conjunturais traduzidos em benefício de outras culturas e suas respectivas regiões.

Os investimentos na industrialização da Bahia durante metade do século passado contribuíram para transformar a composição setorial da economia baiana, que gradativamente foi deixando de ser primário-exportadora para basear-se em um novo modelo, onde o setor industrial e o de ser-

viços tornaram-se seus vetores dinâmicos. Esse novo modelo foi bem sucedido quando se analisa a composição setorial da economia baiana, que transferiu sua hegemonia do setor agropecuário para o de comércio e serviços, tendo o setor industrial como segunda força até 2005, quando se tornou o principal setor do PIB estadual. O novo cenário estadual, contudo, recrudescer a concentração econômica em torno da RMS, que centralizou de maneira expressiva os investimentos industriais.

Diante desse contexto foi ampliado um panorama, já conhecido, de distorções regionais que levou o governo estadual a empreender esforços no sentido de tentar modificá-lo. Por meio da política de incentivos fiscais, buscou atrair indústrias de vários segmentos para diversos municípios, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento do estado e promover a descentralização dos espaços produtivos.

A alocação de capitais realizada de maneira difusa, porém, não obteve volumes significativos de investimentos e impediu a geração de ganhos substanciais de escala em decorrência das economias de aglomeração, o que impediu maior integralização territorial e a conseqüente redução das desigualdades regionais. Os resultados, embora positivos, foram incipientes e a concentração manteve-se em patamares estáveis no decurso dos últimos anos.

Em vista disso, o modelo de desconcentração concentrada proposto por Rodwin em fins da década de 1960, retorna como opção bastante interessante, visando a diminuição das disparidades entre os territórios do Estado. A identificação das cidades com melhores indicadores de desenvolvimento seria o primeiro passo para transformá-las em capitais territoriais, concentradoras dos investimentos direcionados às suas respectivas regiões. O governo, sem se descurar das inversões na melhoria da infra-estrutura, principalmente viária, focaria suas atenções nestes municípios. A expectativa é de que com a adoção desse modelo surja um ambiente mais favorável à possibilidade de reproduzirem-se

maiores ganhos de escala e de economia de aglomeração, ampliando a geração de externalidades e estimulando uma nova dinâmica econômica nos territórios, contribuindo, assim, para mitigar o quadro de expressiva concentração econômica presente até hoje nas terras da velha Bahia.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Pinto de. *Notas sobre o "enigma baiano"*. Salvador: CPE, 1958. 30 p.
- ARAÚJO, Luiz Coelho de. Considerações sobre as teorias regionais aplicadas ao estado da Bahia. *Revista de Desenvolvimento Econômico*. Salvador, v. 1, n. 2, p. 15-21, jun. 1999.
- BALANCO, Paulo Antônio de Freitas; NASCIMENTO, Marcelo Xavier do. Uma análise exploratória da desconcentração e da reestruturação da indústria baiana no período 1990-2000. In: ENCONTRO DE ECONOMIA BAIANA, 1., 2005, Salvador. *Anais...* Salvador: SEI, 2005.
- CENTRO DE ESTATÍSTICAS E INFORMAÇÕES (BA). *Perfil do estado da Bahia*: estatísticas selecionadas. Salvador: CEI, 1991.
- _____. *PIB da Bahia*: metodologia e séries retrospectivas. Salvador: CEI, 1992.
- FERREIRA, Manoel Jesuino. *A Província da Bahia*: apontamentos. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1875.
- FUNDAÇÃO DE PESQUISAS (BA). *105 anos de economia baiana, estatísticas básicas 1872-1976*: aspectos econômicos (1945-1976). Salvador: CPE, v. 2, t. 2, 1979. 299 p.
- FUNDAÇÃO CENTRO DE PROJETOS E ESTUDOS (BA). *A Bahia na década de 90*: temas estratégicos. Salvador: CPE, 1990. 327 p.
- GUERRA, Oswaldo; TEIXEIRA, Francisco. 50 anos de industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados*: Leituras da Bahia II, Salvador, v. 10, n. 1, p. 87-98, jun. 2000.
- IBGE. *População*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2007.
- MASCARENHAS, Albérico Machado. A atividade de fomento na Bahia: uma retrospectiva dos últimos 50 anos. In: CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA (BA). *Reflexões de economistas baianos*. Salvador: CORECON, 2001. p. 62-77.
- MENEZES, Vladson. Evolução e alternativas de inserção industrial: uma proposta para a Bahia. In: CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA (BA). *Reflexões de economistas baianos*. Salvador: CORECON, 2001. p. 111-141.
- PEDRÃO, Fernando. A dimensão regional da sociedade econômica. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 1, n. 2, p. 5-14, jun. 1999.
- PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. In: SCHWARTZMAN, Jacques (Org.). *Economia regional*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.
- PINHEIRO, José Moura. *Industrialização baiana: o Programa de Distritos Industriais do Interior*. 1991. 109 f. Dissertação (Mestrado em Administração)-Faculdade de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1991.
- PORTO, Edgard. Descentralização espacial e concentração econômica na Bahia. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Dez anos de economia baiana*. Salvador: SEI, 2002. p. 261-280. (Série estudos e pesquisas, 57).
- PRADO JR., Caio. *História econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- RODWIN, Lloyd. *Planejamento urbano em países em desenvolvimento*. Rio de Janeiro: USAID, 1967.
- SAMPAIO, Marcos Guedes Vaz. *Uma contribuição à história dos transportes no Brasil: a Companhia Bahiana de Navegação a Vapor (1839-1894)*. 2006. 370 f. Tese (Doutorado em História Econômica)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- _____. Considerações sobre a concentração econômica na Bahia. *Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v. 16, n. 4, p. 655-663, jan./mar. 2007.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Banco de dados*. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: 02 maio 2007.
- SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e. O problema regional baiano: novas e velhas questões. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 4, n. 7, p. 14-21, dez. 2002.
- _____. Desequilíbrios regionais no estado da Bahia: avaliação e questões estratégicas. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Desigualdades regionais*. Salvador: SEI, 2004. p. 203-218. (Série estudos e pesquisas, 67).
- SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e; SILVA, Bárbara-Christine Nentwig. Desequilíbrios regionais e municipais no estado da Bahia: uma análise dos padrões recentes. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Desenvolvimento regional: análises do Nordeste e da Bahia*. Salvador: SEI, 2006. p. 95-111. (Série estudos e pesquisas, 73).
- SPINOLA, Noelio Dantaslé. A implantação de distritos industriais como política de fomento ao desenvolvimento regional: o caso da Bahia. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 3, n. 4, p. 27-47, jul. 2001.
- SPINOLA, Noelio Dantaslé. *Política de localização industrial e desenvolvimento regional: a experiência da Bahia*. Salvador: UNIFACS, 2003.
- TAVARES, Luís Henrique Dias. *História da Bahia*. 10. ed. São Paulo: UNESP; Salvador: EDUFBA, 2001.

Caminhos para o Oeste: perspectivas para a infra-estrutura de transportes da Bahia

André Silva Pomponet*

Resumo

A constituição da infra-estrutura em transportes da Bahia obedeceu à lógica das atividades econômicas desenvolvidas no território do estado. Pouco atraente a investimentos desde o período colonial, o semi-árido conta com uma estrutura viária pouco densa e em condições precárias de conservação, o que contribui para manter o baixo dinamismo econômico da região. Porém, o cultivo de oleaginosas para a produção de biodiesel e o compromisso do novo governo estadual de fortalecer a agricultura familiar nas regiões mais pobres do estado – entre as quais se destaca o semi-árido – lançam perspectivas promissoras para 2008. A esperança é que essas iniciativas favoreçam a melhoria da infra-estrutura de transportes, estimulando o desenvolvimento econômico do semi-árido.

Palavras-chave: Infra-estrutura. Transportes. Semi-árido. Desenvolvimento.

INTRODUÇÃO

A infra-estrutura de transportes da Bahia retrata muito dos cinco séculos de atividade econômica no território do estado. Mais densa no litoral, principalmente no Recôncavo – cenário da produção na etapa primário-exportadora e, muito tempo depois, do processo de industrialização –, a infra-estrutura de transportes avançou pouco em direção ao interior, principalmente para o semi-árido, já que a região inicialmente foi pouco povoada e desde sempre teve escasso nível de atividade econômica.

Num país em que a escassez de recursos para investimentos sempre foi um problema crônico e

Abstract

The establishment of a transport infrastructure in Bahia submitted to the logic for economic activities developed in State territory. Holding little attraction for investments since the colonial period, the semi-arid region has a fragmented road structure, which is in a precarious state of repair that has contributed to maintaining the area's low economic dynamism. However, oleaginous crop cultivation for bio-diesel production and the new State government's commitment to strengthen family-run agriculture in the poorest regions in the State (including this semi-arid region) raise promising prospects for 2008. There is hope that these initiatives will assist transport infrastructure improvement, therefore stimulating the semi-arid region's economic development.

Key words: Infrastructure. Transport. Semi-arid region. Development.

a ausência de planejamento um mal recorrente, é até compreensível que se tenha optado sempre em ofertar infra-estrutura às regiões mais dinâmicas ou mais acessíveis. Essa lógica contribuiu para aprofundar as grandes desigualdades inter-regionais que afligem a Bahia e que constituem um desafio permanente ao planejamento. Parte dessas disparidades pode ser atribuída à desigual distribuição da infra-estrutura de transportes, o que contribui para reduzir a competitividade das regiões menos desenvolvidas.

Nos últimos anos, porém, tem-se resgatado a necessidade de crescer integrando as distintas regiões da Bahia ao circuito produtivo. E, mais recentemente, busca-se o crescimento combinado à inclusão social. A promoção do desenvolvimento

* Economista / UEFS e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. andre@sei.ba.gov.br

passa pela existência de uma infra-estrutura adequada para a circulação de mercadorias produzidas nas regiões menos dinâmicas do estado. Mas para que haja infra-estrutura e desenvolvimento, contudo, é necessário que as atividades sejam economicamente sustentáveis para justificar investimentos.

Na Bahia contemporânea essa sustentabilidade potencialmente se desenha no semi-árido com o cultivo de oleaginosas para a produção do biodiesel e com o impulso que se pretende dar à agricultura familiar, sempre negligenciada na formulação de políticas públicas. Organizada em pequenas unidades produtivas (o que explica o caráter familiar) e dispersa no território do estado, a atividade não pode prescindir de uma infra-estrutura adequada de transportes para tornar-se sustentável.

O objetivo do presente artigo é apresentar essas perspectivas promissoras, evidenciando as diferenças entre o momento atual e etapas históricas anteriores. Para tanto, busca-se reconstituir os ciclos do sistema de transportes, sempre considerando o papel crucial desempenhado pelos processos produtivos na configuração desse sistema e mantendo a dimensão espacial como pano de fundo.

Além desta introdução, o artigo é composto da seção seguinte, que discorre brevemente sobre os três primeiros ciclos de transportes na Bahia. Em seguida trata-se da introdução do automóvel e do modal rodoviário, já no século XX, que modelou a atual estrutura de transportes do estado. Na seção seguinte discutem-se aspectos relevantes da atualidade, como a adoção da multimodalidade e a necessidade de se constituir uma estrutura que contemple atividades dispersas no território, desiguais em escala e necessitadas de integração regional para, também, incluir socialmente. Por fim, arremata-se com um balanço dos argumentos e informações apresentados.

OS TRÊS PRIMEIROS CICLOS

O surgimento e a consolidação da infra-estrutura de transportes na Bahia foram determinados pela dinâmica das atividades econômicas desenvolvidas no estado, como se disse antes. O ILPES (198?) identifica três ciclos que marcaram a configuração do sistema de transportes da Bahia:

o primeiro é o de exportações do açúcar, que se estendeu de 1530 a 1650, especialmente concentrado na Baía de Todos os Santos e no Recôncavo. O segundo, o da mineração, vai de 1700 a 1780 e marca as investidas iniciais em direção aos sertões e ao Oeste. É quando começam a surgir as primeiras vias de acesso ao interior, abertas pelos bandeirantes. O terceiro ciclo estende-se de 1840 a 1930 e promove a integração dos modais ferroviário e de navegação de cabotagem, articulados pela lógica primário-exportadora da economia cafeeira hegemônica, mas que teve na Bahia sua expressão através do cacau.

O primeiro ciclo da economia baiana é o da cana-de-açúcar, voltada para a produção do açúcar destinado aos mercados europeus. Os fluxos de transporte, então, se dão pela via aquática, pois boa parte dos engenhos localizava-se na Baía de Todos os Santos ou próximos de cursos d'água (ILPES, 198?). As incursões para o interior eram desencorajadas pela ausência de vias de acesso, pela hostilidade dos indígenas e pela ausência de qualquer atividade produtiva. O impulso para a ocupação, porém, partiu dos bandeirantes, que entraram nos sertões em busca de metais preciosos. Começava o século XVIII e o ciclo da mineração. As primeiras estradas, no entanto, começaram a surgir ainda no século XVII. A primeira de que se tem notícia partia de Cachoeira, passava por João Amaro, Rio de Contas e alcançava Caetitê, bifurcando-se para o Rio São Francisco e o Rio das Velhas (ILPES, 198?).

Esse vaivém pelos sertões foi favorecendo o surgimento de diversas vias. Para tanto, a pecuária bovina teve papel de destaque. Do Recôncavo Baiano, por exemplo, partiram expedições que alcançaram os sertões do Piauí e de Goiás, ao longo das quais foram se consolidando criatórios extensivos de gado. Essa atividade articulava-se à mineração e à indústria açucareira, fornecendo os animais consumidos nos núcleos de povoamento e estimulando, com o fluxo contínuo, a consolidação das vias de tráfego. A pecuária, porém, era incapaz de provocar um povoamento mais intenso do interior, que permaneceu pouco habitado. A economia baiana continuava vinculada aos mercados externos, concentrando seu dinamismo no Recôncavo e na Baía de Todos os Santos. Mudanças políticas, po-

rém, precipitariam transformações econômicas que se refletiriam na matriz de transportes da Bahia. Chegava ao fim a hegemonia da navegação.

A Independência do Brasil rompeu o monopólio comercial mantido pela Coroa Portuguesa e permitiu uma maior abertura à economia baiana. O estado, à época, até ampliou sua pauta de exportações, remetendo para o exterior açúcar, fumo, café, algodão, diamantes e couro, e importando artigos manufaturados e gêneros de utilidade (TAVARES, 1974, p. 200). Mas, em termos de contribuições para a ocupação do território e para o surgimento de novas vias, a pecuária bovina preservou sua relevância até o início do século XX. Sampaio (1925) registra que a atividade, fornecedora do couro exportado pela Bahia, dispersava-se muito pelo território do estado, listando que as mais importantes áreas de criação alcançavam Vitória da Conquista e Condeúba, mas irradiavam-se também por Mundo Novo, Itaberaba e Orobó, entre os rios Jacuípe e Paraguaçu (SAMPAIO 1925, p. 38). Todavia, a principal atividade econômica da Bahia, já a partir de meados do século XIX, foi o cultivo do cacau. O fruto dourado espalhou-se rapidamente pela região do eixo Ilhéus-Itabuna e, durante décadas, foi a principal fonte de divisas do estado. Como as áreas de cultivo eram próximas ao litoral e ao porto de Ilhéus, não representou impacto notável no sistema de transportes, nem no adensamento dos fluxos para o interior.

A pecuária, consorciada com os vários cultivos primário-exportadores, contribuiu para a diversificação de atividades produtivas no território baiano desde a segunda metade do século XIX. Mostrava-se, então, que era necessária uma ruptura modernizadora no modal de transportes, pois a economia local também se inseria no circuito de acumulação capitalista como fornecedora de matérias-primas e as precárias estradas de terra constituíam um obstáculo à circulação da produção. Estavam, portanto, maduras as condições para a adoção da estrada de ferro articulada à navegação de cabotagem como modal de transportes, subordinando o traçado à dinâmica primário-exportadora.

A Independência do Brasil rompeu o monopólio comercial mantido pela Coroa Portuguesa e permitiu uma maior abertura à economia baiana

A construção das ferrovias para o escoamento de produtos primários também representou progresso para a economia das áreas limítrofes às estradas de ferro. As regiões de Mundo Novo e Orobó, por exemplo, foram beneficiadas na pecuária pela proximidade em relação, respectivamente, às ferrovias Bahia-São Francisco (que ligava a capital a Juazeiro) e a Centro-Oeste (ligando o Recôncavo Baiano ao sudoeste, até a fronteira com Minas Gerais), conforme

aponta Sampaio (1925, p. 38). Entre 1899 e 1930, a extensão total das ferrovias baianas pulou de 1.248 km para 2.669 km. Embora se estendesse em direção ao norte e ao sudoeste, era mais densa nos limites do Recôncavo. O eixo cacauero também foi beneficiado, ganhando uma estrada de ferro entre Ilhéus e Vitória da Conquista, com extensão total de 32 km (TAVARES, 1974, p. 231).

Essa matriz de transportes da Bahia no início do século XX reflete a influência de um conjunto de forças. A principal delas é que o traçado do sistema viário retrata a lógica primário-exportadora, constituindo-se em função da necessidade de escoamento de produtos agrícolas para os mercados externos. E a forma que adota, a ferrovia, por sua vez, combina-se com a extraordinária expansão que a indústria do setor experimentava na Inglaterra, pressionando os países periféricos pela adoção do modal ferroviário.

O desenvolvimento capitalista, porém, arquitetava novas transformações. Foi quando a rodovia e o automóvel substituíram de maneira irreversível, no século XX, a estrada de ferro e a navegação de cabotagem.

CONSTRUINDO ESTRADAS

Em 1897, o ex-governador Luís Vianna revelava a necessidade de construir estradas para que as riquezas naturais da Bahia fossem melhor aproveitadas. Trinta anos depois a questão ainda inquietava o então governador Vital Soares (TAVARES, 1974, p. 231), mas alguns passos haviam sido dados. O primeiro deles foi o 1º Ato Normativo da Bahia, de 1917, determinando a construção de rodovias que

ligassem Salvador a Feira de Santana e Ilhéus a Itabuna. Reproduzia-se, aqui, a lógica econômica presente nas etapas anteriores, quando se tentava interligar os centros polarizadores do interior com os portos de exportação (ILPES, 198?).

Em 1925, surge na estrutura do Estado a Seção de Estradas e Rodagem e o primeiro Plano Rodoviário. A idéia da convergência da malha viária baiana para algumas cidades nasce nessa época. Pensava-se em constituir linhas-tronco, ligando a capital às principais cidades do interior. Os sub-troncos ligariam as cidades secundárias aos troncos e as conexões promoveriam as interligações entre os troncos (ILPES, 198?). Entre 1930 e 1933 houve um primeiro grande impulso, quando as estradas saltaram de uma extensão total de apenas 270 km para 7.500 km. Datam do período estradas importantes hoje existentes, como a Cipó-Paulo Afonso, a Tanquinho-Jacobina e a São José-Camacã (esta última embrião da BR 101), embora não fossem pavimentadas.

Já nos anos 1940 surgia o Departamento de Estradas e Rodagem da Bahia (Derba) e o Brasil ganhava o Plano Rodoviário Nacional. Começa a construção de rodovias importantes, como a Rio-Bahia (BR 116), a então BR 028, ligando Salvador e Feira de Santana a Lençóis e Porto Nacional (no então estado de Goiás, atual Tocantins) e rodovias domésticas relevantes, como a Salvador-Paulo Afonso (BR 110) e a Feira de Santana-Euclides da Cunha (a Transnordestina). Na década de 1950 construía-se uma nova ligação da Bahia com o Rio de Janeiro, esta através do litoral (a BR 101). Mais retardatário é o desenvolvimento do Oeste da Bahia, cujo isolamento só foi efetivamente quebrado já na década de 1960, quando se concluem a BR 242 (Bahia-Brasília) e a BR 135, ligando Barreiras ao Piauí.

O impulso dado às rodovias foi fruto das transformações políticas e econômicas e produziu efeitos sobre a configuração dos transportes na Bahia. Uma dessas transformações foi o esgotamento do modelo primário-exportador, em função das turbulências que se abateram sobre a economia mun-

dial, como guerras e a crise de 1929 (ILPES, 198?). Com mercados externos deprimidos, a atividade monocultora no Nordeste tornou-se menos atracente, o que para Pedrosa (1970) contribuiu para a fragmentação da estrutura fundiária e a pulverização das atividades econômicas. Era uma dinâmica que a estrada de ferro já não contemplava e que exigia a presença do caminhão, sempre ágil e capaz de suprir as limitações das ferrovias (PEDROSA, 1970).

A construção de rodovias federais, como as BR 116 e 101, foi uma estratégia para promover a interligação das diversas regiões do País, com o propósito de facilitar os fluxos de cargas e passageiros e integrar o comércio interestadual. Servia também para estimular o acelerado processo de industrialização, interligando o Sudeste industrial aos mercados regionais. Alguns problemas, contudo, eram evidentes. A BR 116, por exemplo, começou a ser construída em 1939 e a conclusão se deu somente dez anos depois, mas mesmo assim sem asfaltamento. E até a mais importante rodovia da Bahia, a ligação entre Salvador e Feira de Santana, em 1946 era ainda uma estrada de terra. Posteriormente, o quadro precário de manutenção das rodovias foi explicado, principalmente, por dois fatores: um deles foi a hipertrofia do sistema rodoviário, impulsionada pela indústria automobilística que expandia suas atividades no País, principalmente a partir da década de 1950 (ILPES, 198?); o outro fator era a escassez de recursos para a construção e conservação de rodovias, já que o setor dependia exclusivamente dos recursos públicos, pois os investidores privados desinteressavam-se, dado o longo prazo de maturação dos investimentos (PEDROSA, 1970).

O mais grave, porém, é que o traçado das rodovias aprofundou as desigualdades regionais, beneficiando somente a faixa litorânea e isolando ainda mais o interior do estado. Em parte o problema se deve à interpretação de que o Brasil se urbanizava de forma acelerada (o que os dados censitários confirmavam) e que o País tendia para a industrialização e o comércio pelo Atlântico, o que justificaria a opção

O traçado das rodovias aprofundou as desigualdades regionais, beneficiando somente a faixa litorânea e isolando ainda mais o interior do estado

por investimentos concentrados na faixa litorânea do estado. Outra constatação aponta que o traçado das rodovias obedeceu aos fluxos dos núcleos urbanos já existentes, o que novamente fortalecia o adensamento da malha viária pelo litoral. Esse adensamento se tornava ainda maior à medida que se aproximava de Salvador (ILPES, 1987).

As mudanças pelas quais passou a Bahia a partir de 1950 contribuíram também para acentuar o problema, porque o dinamismo da economia concentrou-se mais fortemente no entorno da Região Metropolitana de Salvador e em algumas poucas cidades do interior. Entre as mudanças está o início da exploração do petróleo na capital do estado, ainda nos anos 50. Seguiu-se à instalação da Refinaria Landulpho Alves (RLAM), o Centro Industrial de Aratu (CIA), que iniciou suas operações em 1966, e, na década seguinte, o Pólo Petroquímico de Camaçari. Esses investimentos subverteram a estrutura do PIB estadual: o setor primário encolheu de 40% para apenas 16% entre 1960 e 1980 e a indústria saltou de 12% para 31,6% no mesmo período (TEIXEIRA; GUERRA, 2000).

No início da década de 1980 era bastante visível que o dinamismo da economia baiana reconcentrou-se na Região Metropolitana de Salvador, mesmo com o esforço de se consolidar pólos industriais no interior do estado. Esses pólos surgiram em Feira de Santana, Itabuna, Ilhéus, Juazeiro, Jequié, Alagoinhas, Vitória da Conquista, Barreiras, Santo Antônio de Jesus, Itapetinga, Eunápolis e Teixeira de Freitas, mas na maior parte dos casos fracassou em função da precária infra-estrutura e da ausência de articulação com potenciais mercados consumidores.

O esforço para se promover a diversificação econômica do estado, consolidando a estrutura industrial, acabou aprofundando as desigualdades inter-regionais. Além do grande impulso dado à Região Metropolitana de Salvador, as cidades contempladas com unidades industriais localizavam-se próximas à capital (como Feira de Santana e Alagoinhas), na larga faixa litorânea (exemplos de Ilhéus, Itabuna e Teixeira de Freitas) ou nos extremos do território baiano (como Barreiras, Vitória da Conquista e Juazeiro). Note-se que eram municípios já favorecidos pela infra-estrutura de transportes surgida nas décadas anteriores.

Deve-se observar que o acelerado crescimento econômico até 1980 aprofundou o problema já citado das precárias condições de manutenção da infra-estrutura de transportes. No período ficou mais evidente o erro de se abandonar as alternativas complementares às rodovias, como as ferrovias e a navegação de cabotagem, que foram sucateadas. Além disso, a partir do diagnóstico de Pedrosa (1970), pode-se deduzir que a distribuição irregular da atividade econômica pelo território baiano contribuiu para inibir investimentos em infra-estrutura de transportes: além da escassez de cargas em determinadas regiões, havia o agravante dos fluxos serem unidirecionais (não havia carga para retorno), a precariedade das instalações e o custo elevado dos fretes, principalmente no setor ferroviário, inibiam a utilização desses modais.

Assim, pelo fato do crescimento econômico da Bahia a partir de 1950 ser espacialmente concentrado na Região Metropolitana de Salvador e, em menor escala, na faixa litorânea do estado, os investimentos em infra-estrutura de transportes se concentraram nesses espaços e limitaram as oportunidades de desenvolvimento das regiões mais afastadas do litoral.

A partir de 1980 as dificuldades se acentuaram, já que o Brasil começou a crescer a taxas muito mais modestas. Uma das razões foi o esgotamento da capacidade de investimento do Estado, principal financiador da infra-estrutura no País, em função da “Crise da Dívida”, que começou a produzir seus efeitos no período. A Bahia, obviamente, foi afetada pelo problema e as obras de construção e conservação se reduziram. Alban (2002) aponta que somente em meados da década de 1990, com o Plano Nacional de Desestatização (PND), os investimentos em infra-estrutura foram retomados.

No âmbito da distribuição espacial das atividades econômicas, a Bahia viveu dois momentos bastante distintos desde então. Foi dito acima que os investimentos na indústria petroquímica reconcentraram o dinamismo no entorno da Região Metropolitana de Salvador. Na década de 80 essa tendência se acentuou basicamente em função de dois fatores: o bom desempenho do setor petroquímico, que cresceu de forma robusta mesmo durante as crises do período e os resultados ruins apresentados

pela agricultura, influenciados por fortes secas e o declínio do cultivo do cacau no Sul da Bahia (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS, 2006).

Na década seguinte houve expansão de atividades econômicas em outras regiões do estado, como o cultivo de grãos no Oeste, a fruticultura irrigada e a agroindústria no Vale do São Francisco e a indústria de papel e celulose no Extremo Sul. O Estado buscou também estimular a desconcentração, atraindo empresas do setor calçadista (que se distribuíram por diversas cidades do interior) e incentivando o turismo e os já citados agronegócios de grãos e da fruticultura irrigada. A diversificação das atividades produtivas naturalmente provoca pressões sobre a malha viária, o que foi constatado por Alban (2002) para o caso baiano. Essa dispersão evidentemente não foi acompanhada pelos necessários investimentos em infra-estrutura de transportes.

Em síntese, percebe-se que a reconfiguração das atividades econômicas na Bahia expõe os gargalos no setor de transportes, principalmente nas regiões anteriormente não contempladas com investimentos. A diversificação de modais, como a utilização das ferrovias existentes e dos rios navegáveis, constitui uma alternativa moderna à rodovia. Esta, que transporta cerca de 90% das cargas e dos passageiros na Bahia, apresenta condições precárias e saturação por estar hipertrofiada (BAHIA, 2004).

A necessidade é ainda mais imperiosa quando se considera que o novo governo estadual tem a dinamização da economia do semi-árido como um dos seus principais objetivos e quando se consideram os avanços verificados nos sistemas de transportes nas últimas décadas, principalmente em relação à logística, que ainda não constituem uma realidade na Bahia. É o que será discutido na seção seguinte.

NOVOS DESAFIOS DOS TRANSPORTES

Quando o Estado brasileiro perdia sua capacidade de promover investimentos na infra-estrutura de transportes, em meados da década de 1970, a

logística começava a ganhar importância. Alban (2002) afirma que o esgotamento do padrão *fordista* de produção, em que os ganhos de produtividade se relacionam a escalas crescentes, contribuiu para a emergência da logística. A manutenção de grandes estoques, característica do *fordismo*, implicava em custos elevados que comprometiam a lucratividade das empresas. O enxugamento dos estoques e a conseqüente necessidade de entregar produtos no momento aprazado com os clientes, o conhecido *just in time*, alavancou a importância da atividade.

A redução do volume de cargas transportadas, a necessidade de se empregar modais diversos e a crescente especialização da logística – inclusive com o desenvolvimento de uma tecnologia própria – estimularam as empresas a terceirizar a atividade. Um fator também importante é que a homogeneização dos custos de produção em inúmeras atividades tende a deslocar os diferenciais de preços para a esfera da circulação de mercadorias, o que reforça a importância da logística e da disponibilidade de uma infra-estrutura de transportes adequada (POMPONET, 2007).

Essa mudança de mentalidade em relação aos transportes, porém, só começa a chegar ao Brasil em meados da década de 1990. Na Bahia, o primeiro passo foi dado em 1998, com o Plano de Integração Logística, elaborado através de uma parceria entre a Secretaria de Planejamento e a Federação das Indústrias do Estado da Bahia. O documento realçava a necessidade de investimentos em infra-estrutura – portos, rodovias, ferrovias e hidrovias –, mas também preocupava-se com os serviços de concentração e distribuição de cargas (ALBAN, 2002). Em 2004 foi concluído o Plano Estadual de Logística e Transporte (PELT), que fazia projeções sobre o desenvolvimento de atividades econômicas no estado e apresentava sugestões relativas à integração dos diversos modais viários. O Programa de Restauração e Manutenção das Rodovias da Bahia, elaborado pelo Banco Mundial, em parceria com a SEINFRA, também acompanha a tendência, ressaltando que o objeti-

vo da proposta é fortalecer a atividade econômica na Bahia, através da recuperação de rodovias, e promover a integração intermodal, principalmente com ferrovias e hidrovias (BAHIA, 2005).

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado no início do ano pelo governo federal, converge com a filosofia da multimodalidade. Os investimentos previstos para a Bahia em transportes, porém, contemplam apenas as regiões mais dinâmicas: Salvador

e Região Metropolitana (como a via expressa para o porto de Aratu e a variante ferroviária Camaçari-Aratu), o Recôncavo (contorno ferroviário de São Félix) ou as cidades cortadas pelas BR 116 e 324, cuja recuperação está prevista. A única obra prevista no semi-árido é a dragagem e derrocagem do Rio São Francisco. O propósito é interligar a bacia do São Francisco à BR 242, a Juazeiro e ao Porto de Aratu. O que há de inovador no programa são as formas de financiamento: as parcerias público-privadas são estimuladas, assim como formas de concessão simples à iniciativa privada com a cobrança de pedágio. Assim que foi lançado, o programa despertou polêmica: a ferrovia Transnordestina, anunciada há tempos, não cortará o território baiano: começa no município de Eliseu Martins, no Piauí, estendendo-se em direção ao leste até Pernambuco. Neste estado, bifurca-se, ligando-se aos portos de Suape (PE) e Pecém (CE).

Polêmicas à parte, porém, o fato é que boa parte das soluções logísticas apresentadas no debate atual contemplam as regiões com maior dinamismo econômico, o que não constitui nenhuma novidade em relação à Bahia. O próprio PAC, que prevê investimentos de R\$ 7,3 bilhões em infra-estrutura de transportes no Nordeste para os próximos quatro anos, é claro: um dos critérios para a aplicação de recursos do programa é a capacidade de retorno econômico, priorizando áreas de expansão de fronteiras agrícolas. A aplicação de uma lógica estritamente de mercado aos investimentos em infra-estrutura de transportes tende a acentuar as desigualdades inter-regionais, inibindo o desenvolvimento de espaços deprimidos como o semi-árido.

O fato é que boa parte das soluções logísticas apresentadas no debate atual contemplam as regiões com maior dinamismo econômico, o que não constitui nenhuma novidade em relação à Bahia

O novo governo estadual, todavia, assumiu o compromisso de estimular o desenvolvimento das regiões menos dinâmicas do estado. Um dos caminhos apontados é a construção da ferrovia Bahia-Oeste, que além de permitir o escoamento

de grãos da região Oeste com custos menores, vai favorecer o semi-árido e dotar o interior da Bahia de uma alternativa modal além da BR 242, que hoje constitui a única opção (BAHIA, 2007). Em visita recente do presidente

da República à Bahia, foi anunciada oficialmente a construção da ferrovia, que começará no município de Luís Eduardo Magalhães, estendendo-se até Brumado, no Sudoeste da Bahia, ligando-se à Ferrovia Centro-Atlântica (FCA), que por sua vez liga o Sudoeste ao Recôncavo e a Salvador. Os investimentos previstos alcançam R\$ 2,5 bilhões, com extensão total de 1,2 mil quilômetros (LULA anuncia..., 2007). A idéia é que a ferrovia permita o escoamento dos grãos produzidos no Oeste e também do minério de ferro extraído na região de Caetité.

Outra alternativa é a recuperação das rodovias estaduais que estão hoje em situação muito precária, já que 85% delas são consideradas ruins ou péssimas. A recuperação de dois mil quilômetros de estradas inclui trechos localizados no semi-árido como a ligação Ipujiara – Brotas de Macaúbas – BR 242 e a rodovia entre as cidades de Baixa Grande, Macajuba e Ruy Barbosa. Um terceiro trecho contemplado é o que liga os municípios de Senhor do Bonfim, Jacobina e Morro do Chapéu. A novidade em relação à recuperação dessas rodovias é que as construtoras vencedoras das licitações ficarão responsáveis não só pela recuperação, mas também pela conservação das vias nos cinco anos seguintes. A remuneração dependerá de fiscalização do Derba, com base em indicadores de desempenho. Essa forma, sugerida pelo Banco Mundial, é considerada a mais adequada para o gerenciamento de rodovias com fluxo pouco intenso de veículos (BAHIA, 2005).

Diagnóstico apresentado no mesmo trabalho aponta que a Bahia possui 20 mil quilômetros de estradas. Desse total, 50% não possuem pavimen-

tação e, nos trechos pavimentados, somente 25% contam com concreto asfáltico e os 75% restantes têm tratamento superficial (BAHIA, 2005). O mesmo estudo aponta que apenas 41% das vias atende às condições de conforto de tráfego. Curioso é que apesar da má conservação, o volume de veículos que trafega por essas rodovias também não pode ser considerado elevado. Em mais da metade das estradas o número é inferior a 1.500 por dia, havendo tráfego inferior a 500 veículos em 27% delas (BAHIA, 2005). Pode-se deduzir que o volume é mais intenso apenas nas rodovias federais e nas rodovias estaduais próximas às cidades polarizadoras do interior baiano (como Feira de Santana e Vitória da Conquista), havendo um fluxo mais intenso no Recôncavo e na Região Metropolitana de Salvador.

Os problemas do sistema rodoviário poderiam ser atenuados caso a Bahia dispusesse de outras alternativas viárias. Em seção anterior foi apontado o declínio que o modal ferroviário experimentou com a expansão das rodovias e da indústria automobilística no Brasil. À época, o setor apresentava deficiências no funcionamento, mas o quadro se agravou ainda mais quando o País mergulhou na “Crise da Dívida” e o Estado não dispunha de recursos para mantê-lo operando, a partir de 1980. Em meados dos anos 1990, quando as ferrovias estavam praticamente paralisadas (na Bahia já não existia o transporte de passageiros havia anos e o transporte de cargas se limitava a produtos com baixo valor agregado, como minério de ferro), o governo Fernando Henrique Cardoso anunciou que a privatização da rede ferroviária federal daria um novo fôlego ao setor. Mas, passados dez anos das privatizações, os resultados não vieram.

A preocupação com a infra-estrutura de transportes do semi-árido tem justificativas estratégicas. Uma delas é que uma das principais diretrizes do novo governo estadual é o fortalecimento da agricultura familiar, principalmente nas regiões mais carentes do estado. O semi-árido é a região mais carente e boa parte da população, estimada em 6,5 milhões de pessoas, tem a agricultura familiar como uma das principais fontes de subsistência. Dinami-

zando a atividade, cresce a parcela excedente da produção destinada à comercialização e não ao autoconsumo. Para atingir os mercados regionais, os produtos dos agricultores familiares precisam ser transportados através de rodovias secundárias, e essas rodovias precisam estar em bom estado de conservação para evitar a elevação dos custos e manter os produtos competitivos.

O plantio de oleaginosas no semi-árido para a produção de biodiesel, por agricultores familiares, é uma outra atividade que vem sendo incentivada e que exigirá investimentos em infra-estrutura de transportes. Disperso pelo território do estado, principalmente pelo semi-árido, o cultivo de sementes – principalmente a mamona, cujo plantio é apropriado para quase 200 municípios baianos – dependerá também de boas condições das rodovias. Essas condições ganham importância ainda maior quando se considera que existe uma tendência de crescimento da produção de oleaginosas nos próximos anos, já que o petróleo é um recurso finito e há o imperativo de se promover a gradual substituição do produto na matriz energética brasileira.

Os desafios que se colocam para a configuração dos transportes na Bahia, porém, não se referem apenas ao escoamento de produtos do interior baiano. Uma proposta é que seja aproveitada para incrementar as importações do estado e que se desenvolva a capacidade de oferecer serviços que transcendam as fronteiras baianas, qualificando o estado para atrair riquezas externas (LOBATO, 2003). O desenvolvimento desse potencial habilitaria a Bahia a fortalecer o intercâmbio comercial com estados do Centro-Oeste e do Nordeste, recuperando o papel de entreposto comercial. Para tanto, os investimentos em infra-estrutura, inclusive a portuária, são considerados imprescindíveis, já que o sucesso da atividade está diretamente relacionado à disponibilidade de condições adequadas para o fluxo de produtos e serviços.

O fato é que o estado dispõe de condições bastante favoráveis para a adoção do sistema multimodal: possui um rio navegável que corta boa parte do território baiano (o São Francisco) e que constitui

Os problemas do sistema rodoviário poderiam ser atenuados caso a Bahia dispusesse de outras alternativas viárias

uma alternativa para o transporte de cargas e até de passageiros em alguns trechos; conta com uma malha ferroviária que – embora em precário estado de conservação e pouco utilizada – oferece soluções logísticas em potencial; possui portos em operação – mesmo necessitando de ampliação e padecendo com as condições de conservação; e dispõe de uma razoável malha rodoviária, ainda que mal-conservada e pouco densa na região semi-árida.

Em suma, pode-se concluir que a reconfiguração que se desenha do sistema de transportes da Bahia exigirá que se contemplem dois fatores. Um deles é o uso de modais diversificados com o propósito de otimizar o sistema, reduzir custos e atender aos padrões logísticos modernos. Apesar da já citada má conservação, a Bahia desfruta de uma condição confortável, pois dispõe de modais diversos que precisam apenas de conexão entre si.

Outro fator que se impõe é a potencial emergência do semi-árido como novo espaço dinâmico da economia baiana, exigindo investimentos que jamais foram realizados justamente porque a região apresentava poucos atrativos. A ascensão da biomassa como alternativa energética aponta nessa direção, assim como a valorização da agricultura familiar. Considere-se que os agricultores familiares dispersos pelo território são protagonistas nos dois processos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adoção da multimodalidade não deixa de representar também apenas mais uma reconfiguração do sistema de transportes, o que ocorreu em etapas anteriores da História da Bahia. É o caso da construção de ferrovias no início do século XX para acelerar o transporte de produtos primários exportados através do porto de Salvador, ou a adoção do modal rodoviário que atingia com maior eficiência as regiões onde se pulverizavam as atividades econômicas no interior a partir de 1930.

A necessidade de combinação dos diversos modais é uma demonstração de que a economia baiana se diversifica e se dispersa no território do

estado, exigindo modais distintos que contemplem a variedade de escalas de produção, que vai das ferrovias e portos para o agronegócio de grãos até rodovias em condições trafegáveis que façam circular no semi-árido a produção dos pequenos agricultores que serão consumidas nos mercados próximos.

O que existe de inovador é a preocupação em combinar crescimento econômico com inclusão social sob uma abordagem espacial, que im-

plica em incorporar a região semi-árida no circuito produtivo baiano. É o que se propõe com o plantio de oleaginosas por agricultores familiares residentes no semi-árido para a produção do biodiesel, entre outras iniciativas. A compreensão de que o êxito da atividade depende da existência de uma infraestrutura adequada, com rodovias combinando-se a outros modais, é um avanço em relação ao planejamento do estado.

Colocada há décadas, a necessidade de integrar o semi-árido e os extremos do território baiano sempre esbarraram na baixa densidade econômica da região. Novidades como a emergência do plantio de oleaginosas e o interesse político de integrar a agricultura familiar à economia do estado lançam perspectivas promissoras para o futuro que recomeça em 2008.

REFERÊNCIAS

ALBAN, Marcus (Elab.). *Transportes e Logística: os modais e os desafios da multimodalidade*. Salvador: FLEM, 2002. 113 p. il. (Cadernos FLEM, 4).

BAHIA. Governador (2007-: Jaques Wagner). *Mensagem apresentada pelo governador Jaques Wagner à Assembléia Legislativa do Estado*. Salvador, 15 fev. 2007.

BAHIA. Secretaria de Infra-Estrutura. *Programa de Restauração e Manutenção de Rodovias: avaliação ambiental do programa*. Salvador: SEINFRA, 2005. 86 p.

_____. *Programa Estadual de Logística de Transportes*. Salvador: SEINFRA, 2004.

ILPES (Chile); BAHIA. Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia. *Diagnóstico do desenvolvimento regional e da organização do espaço no Estado da Bahia*. Salvador: SEPLAN-TEC, [198?]. 164 p.

LOBATO, Ronald. A logística e a estratégia de desenvolvimento da Bahia. *Bahia Análise & Dados: Logística, infra-estrutura de*

transporte e desenvolvimento regional. Salvador, v. 13, n. 2, p. 187-201, set. 2003.

LULA anuncia obras e inaugura Cimatec. *Diário Oficial do Estado da Bahia*. Salvador, 30 out. 2007. Disponível em: <http://www.egba.ba.gov.br/diario/_DoDia/_fr0htm>. Acesso em: 30 out. 2007.

PEDROSA, Erasto Neves. *Panorama dos transportes no Nordeste brasileiro*. 2. ed. Recife: SUDENE, 1970. 44 p.

POMPONET, André. Importância da logística no desenvolvimento da agricultura familiar no semi-árido baiano. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, n. 153, p. 16-20, fev. 2007.

SAMPAIO, Theodoro. *O Estado da Bahia*. Salvador: Imprensa Oficial do Estado, 1925. 71 p.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *PIB da Bahia: 30 anos em análise*. Salvador: SEI, 2006. 180 p. (Série estudos e pesquisas, 72).

TAVARES, Luís Henrique. *História da Bahia*. 2. ed. Salvador: Centro Editorial e Didático da UFBA, 1974. 257 p.

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

Política pública de energia elétrica da Bahia nos anos 1990: da privatização aos impasses da ampliação da oferta de energia

*Reginaldo Souza Santos**, *Elizabeth Matos Ribeiro***, *Fábio Guedes Gomes****, *Leidimar Cândida dos Santos*****,
*Mônica Matos Ribeiro******, *Thiago Chagas Silva Santos******, *Daniel Andrade Caribe******,
*Iara Martins Icó Souto******, *Cleber Dias da Silva Júnior******

Resumo:

O artigo analisa as políticas públicas de oferta de energia no estado da Bahia nos anos 1990 e início da década seguinte. Busca fazer uma relação entre as mudanças estruturais e as reformas que passou o setor energético brasileiro, no bojo dos avanços das políticas neoliberais, e a inércia das políticas públicas para o setor em nível local. As conseqüências podem ser resumidas num precário sistema de oferta de energia principalmente para a zona rural do estado, onde convivem milhares de pessoas sem acesso à luz ou outra fonte alternativa de energia. Nos centros urbanos, apesar do sistema cobrir grande parte do consumo, tanto residencial quanto comercial e industrial, nas regiões mais pobres, a qualidade dos serviços, da própria energia e da infra-estrutura é ainda muito precária para os padrões tecnológicos contemporâneos.

Palavras-chave: Administração política. Políticas públicas. Bahia. Energia.

Abstract

This article analyzes public policies for electrical availability in the State of Bahia during the 1990s and at the start of the following decade. This paper looks to form a relation between the structural changes and reforms that the Brazilian energy sector went through within the scope of neo-liberal policy advances and public policy inertia for the sector on a local level. The consequences can be summarized by a precarious energy supply system, mainly for the State's rural zone where thousands of people live without electricity or other alternative energy source. Although the system covers the majority of consumers in urban centers (both residential and commercial and industrial), service quality in the poorer regions, including the energy itself and infrastructure, is still very precarious for contemporary technological standards.

Key words: Policy administration. Public policies. Bahia. Energy.

* Doutor em economia, com pós-doutoramento no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, Coordenador da Pesquisa, professor titular do Departamento de Finanças e Políticas Públicas e, atualmente, Diretor da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EAUFBA). rsouza@ufba.br

** Doutora em ciência política e administração. Professora pesquisadora do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas (NIPP/NPGA) da EAUFBA. elizabethem@yahoo.com

*** Economista e mestre em economia pela UFPB. Doutor pelo NPGA/UFBA. fguedes@ufba.br

**** Mestra em ciências contábeis pela UFMT. Pesquisadora do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas (NIPP/NPGA) da EAUFBA. leideba@terra.com.br

***** Mestra em Administração pela EAUFBA. Pesquisadora do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas (NIPP/NPGA) da EAUFBA. mmrib@yahoo.com.br

***** Mestrando em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFBA. thiagochagas@hotmail.com

***** Mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia e Pesquisador do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas (NIPP/NPGA) da EAUFBA. dancaribe@yahoo.com.br

***** Mestranda em Administração pelo Programa de Pós-Graduação da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia e Pesquisadora do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas (NIPP/NPGA) da (EAUFBA). iaraico@yahoo.com.br

***** Bacharel em Administração pela EAUFBA. cleber_dias@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo fazer um balanço geral do setor de energia elétrica no Brasil e, mais especificamente, na Bahia na década de 1990. Primeiramente, o objetivo é empreender uma pesquisa exploratória sobre o sistema de produção de energia hidroelétrica no Brasil, em termos de comparação internacional e sua experiência histórica, e depois concentrar mais a análise sobre as principais mudanças que este sistema passou na década de referência. Verificar-se-á que dentre as várias transformações, a principal delas diz respei-

to ao processo de reestruturação produtiva que o setor sofreu, obedecendo ao programa de desestatização empreendido pelo governo neoliberal do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Ademais, foi também alvo de nossas investigações a crise energética que ocorreu em 2001. Apesar de estar fora do período que pretendemos analisar, não poderia deixar de ser colocado este problema porque se entende que há uma correlação entre as políticas (ou não-políticas) públicas dos anos 1990 e a crise de abastecimento naquele ano. Enfatizamos que nesta década não houve grandes preocupações em ampliar a capacidade de geração, com novos investimentos e ampliação, conseqüentemente, da capacidade de oferta, porque as atenções estavam voltadas quase que exclusivamente para o processo de privatizações, reforma institucional do setor e o ajustamento fiscal do setor público, aspectos esses responsáveis, em última instância, pela inviabilidade de propostas de investimentos de grande porte no setor. É nesse contexto que se deve entender a crise energética de 2001 e a clara demonstração de ausência de políticas públicas mais abrangentes na modernização e capacitação do sistema de geração, transmissão e distribuição de energia no País.

Com relação à Bahia, o objetivo é observar o quadro geral do abastecimento de energia elétrica no estado, com especial atenção para a zona rural, onde se observa o maior nível de exclusão social relacionado ao acesso dos serviços de energia elétrica.

Ao final do trabalho, será realizada uma avaliação geral das políticas públicas de energia elétrica no estado da Bahia, num contexto de transformações do setor em nível nacional e de perda da participação do Estado como grande formulador e implementador de tais políticas, até início da década de 1990.

QUADRO GERAL NACIONAL E MUNDIAL

A matriz energética brasileira apresenta uma composição bastante diferenciada do resto do mundo. Para analisar essa matriz é necessário levar em consideração o conceito de Oferta Interna de Ener-

gia (OIE), que corresponde à energia disponibilizada para ser transformada, distribuída e consumida tanto residencialmente quanto pelas atividades econômicas e serviços essenciais. Este conceito ainda incorpora as perdas na armazenagem, distribuição e transmissão.

A oferta de eletricidade no País concentra-se na exploração hídrica, 74,3%, seguida em menor grau pelas energias térmica, 11,4%, e nuclear, 3,3%

O Brasil apresenta uma estrutura onde o petróleo e derivados participam com 40% da OIE, seguido da biomassa, 29,6%, e hidroeletricidade, 14,5%. O gás natural

apresentou um crescimento de produção de 1,7% entre 2002 e 2003, aumentando sua participação na OIE para 7,7% no mesmo período (Tabela 1). Este crescimento importante deve-se ao uso mais intensivo deste recurso energético na indústria, nos transportes e na geração de energia elétrica. Com relação ao mundo, a OIE depende em menor grau do petróleo. Esta fonte energética contribui com 35% da oferta total, seguida do carvão mineral, 23,3%, e do gás natural, 21,2%. A grande diferença da Oferta Interna de Energia mundial com relação à estrutura brasileira é a pequena participação das fontes hidroelétricas, apenas 2,2%. Neste sentido, o Brasil é destaque por produzir um tipo de energia com recursos renováveis e menos agressivos ao meio ambiente.

No tocante à produção de energia elétrica, as diferenças são ainda mais notáveis. A oferta de eletricidade no País concentra-se na exploração hídrica, 74,3%, seguida em menor grau pelas energias térmica, 11,4%, e nuclear, 3,3%. No mundo, a produção de energia elétrica é muito mais dependente do carvão mineral, que tem uma participação de 38,7% na estrutura total de oferta. As demais fontes são: gás natural com 18,3%; energia nuclear com 17,1%; hidráulica com 16,6%; e petróleo com 7,5%. A Tabela 1 ilustra essas características gerais.

Em termos mundiais, o Brasil ocupa as primeiras colocações na produção de energia elétrica. Quanto à produção mundial, dados de 2000 e 2001 revelam que o País contribui com 10,1%, ficando atrás apenas do Canadá, 12,6%, e China, 10,5%. A capacidade instalada também permite a colocação do País em terceiro lugar, com um potencial de 61GW. Estados Unidos e Canadá ocupam os

dois primeiros lugares, com capacidades de 98GW e 67GW, respectivamente. Dentro deste quadro comparativo, destaca-se a Noruega, que apresenta um percentual de 99,3% de energia hidráulica na geração interna total. O Brasil apresenta a segunda posição em uso de energia hidráulica com relação à oferta interna de energia.

Oferta interna de energia			Estrutura da oferta de eletricidade		
Tipo	Brasil	Mundo	Tipo	Brasil	Mundo
Petróleo e derivados	40,0	35,0	Hídrica	74,3	16,6
Biomassa	29,6	11,4	Térmica	11,4	-
Hidráulica e eletricidade	14,5	2,2	Nuclear	3,3	17,1
Gás natural	7,6	21,2	Importação	9,2	-
Carvão mineral	6,5	23,3	Carvão Mineral	-	38,7
Urânio	1,8	6,9	Petróleo	-	7,5
			Outros	1,8	1,8

Fonte: Balanço Energético Nacional (2004).

A produção de energia elétrica no Brasil é realizada basicamente pelas usinas hidrelétricas. Até 2002, havia o registro de 433 centrais hidrelétricas em funcionamento no País. 70% delas de pequeno porte. As grandes centrais são responsáveis por grande parte da eletricidade produzida no Brasil. São 23 centrais hidrelétricas com capacidade de produção de 1.000MW, cerca de 71,4% da geração total. As maiores hidrelétricas estão concentradas praticamente em três grandes bacias: Paraná (Paranáíba, Grande e Iguçu), Tocantins (Tucuruí) e São Francisco (Sobradinho, Xingó e Paulo Afonso).

Além das hidroelétricas, a produção de energia também incorpora outros ramos como transmissão, distribuição e comercialização. A transmissão é responsável por conduzir em rede a energia produzida nas hidrelétricas até as estações e subestações e dessas às distribuidoras.

A capacidade instalada de geração de energia elétrica, com base na utilização dos recursos hídricos, está em grande medida sob a responsabilidade do setor público, cabendo ao que se denomina de autoprodutores (APE)¹ uma parcela

¹ Segundo metodologia adotada no Balanço Energético Nacional (BRASIL, 2004a), autoprodutores são usinas hidrelétricas que não estão em consórcio com concessionárias do serviço público.

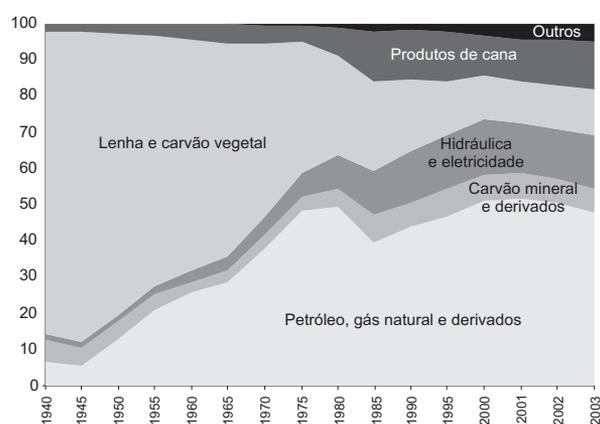
diminuta. Em 2002, o setor público foi responsável por 66.586MW produzidos, enquanto os APE's por 1.206MW. Assim, a energia hidroelétrica produzida pelo setor público alcança o nível de 98% do total.

As termoelétricas também são fontes importantes de energia elétrica no País. Nesta área, a contribuição para a capacidade instalada de geração elétrica dos autoprodutores é bem maior, com uma capacidade de 5.013MW. Ainda assim, a presença do setor público é predominante nessa área, apresentando uma produção duas vezes maior do que a capacidade dos autoprodutores, 11.693MW. Assim, 70% das termoelétricas estão sob responsabilidade do setor público e 30% com os autoprodutores.

Como se observou logo no início, o Brasil apresenta uma condição muito favorável na utilização de recursos energéticos. Não obstante alguns problemas ambientais provocados pela produção de energia de base hidroelétrica, a nossa estrutura se notabiliza pela utilização de recursos renováveis que não poluem como outras fontes, a exemplo da queima do carvão.

O Gráfico 1 ilustra a evolução dessa estrutura. Até meados da década de 1940, quando os países desenvolvidos já apresentavam sistemas de oferta de energia bastante desenvolvidos devido à avançada estrutura industrial, o Brasil demonstrava seu atraso, que se traduzia na forte dependência de recursos não-renováveis e extremamente danosos ao meio ambiente, como evidencia o nível da partici-

Gráfico 1
Evolução da oferta interna de energia Brasil, 1940-2003 (em %)



Fonte: Balanço Energético Nacional (BRASIL, 2004a). Elaboração própria

pação do uso da lenha e do carvão mineral no total da oferta interna de energia. Percebe-se, com clareza, que as curvas se modificam com mais intensidade a partir do final da década de 1950, no caso da energia hidráulica, e início da década de 1980, para a produção de petróleo e derivados. O desenvolvimento do sistema gerador de energia hidráulica pelo setor público e as duas crises do petróleo (1973 e 1979), bem como os objetivos do País de reduzir a dependência externa na área de petróleo e buscar fontes alternativas e mais baratas de energia, com base nos recursos internos disponíveis, explicam, no geral, esses movimentos.

O Gráfico 2, por sua vez, mostra a composição setorial do consumo de energia elétrica no País. O destaque fica por conta da elevada participação da indústria, que se explica pelo uso intensivo de energia de fonte hidráulica, sobretudo os setores de extração mineral, transformação, não-metálicos, metalurgia, química, alimentos e bebidas, têxtil e papel e celulose. O consumo de energia no setor industrial diminuiu ao longo da década de 1990, devido à desaceleração econômica promovida pelos choques praticados pela política econômica ortodoxa. Por outro lado, a partir do ano 2000, vol-

ta a elevar-se o consumo industrial. A explicação mais plausível para esse incremento é o aumento das exportações do País com base em *commodities* (aço, alumínio, ferroligas, celulose, açúcar) e demais produtos de baixo valor agregado. Esses produtos apresentam uma estrutura produtiva intensiva em energia e capital.

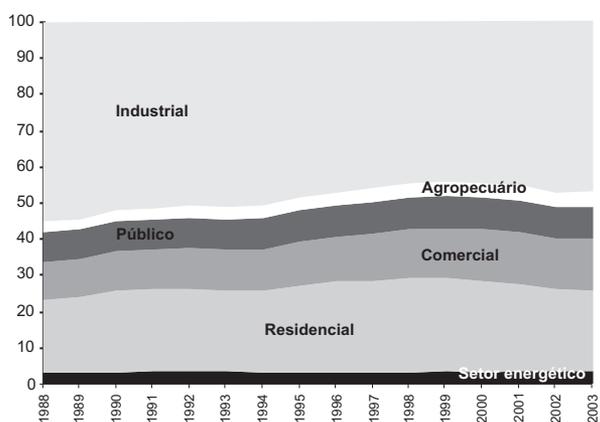
Verifica-se, ainda, que o consumo residencial tem demonstrado um movimento inverso. Cresceu ao longo da década de 1990, sobretudo a partir de 1994, devido ao aquecimento das vendas dos eletrodomésticos, permitido pela estabilidade econômica. O consumo comercial também cresceu devido ao aumento dos investimentos em atividades econômicas como novos hipermercados e *shopping centers*.

Todavia, no final da década, o consumo residencial apresentou uma pequena queda, por causa, primeiro, da forte recessão econômica, em virtude das crises financeiras entre 1999 e 1998, e, em segundo, do racionamento imposto pela crise energética no início de 2001. Fato observado também nos demais setores, refletindo na queda do crescimento do consumo total, em fins da década de 1990 (ver Tabela 1). O Balanço Energético Nacional (BRASIL, 2004a, p. 19) afirma, categoricamente, que o resultado de 2003 com relação ao consumo de energia repete as performances dos anos anteriores devido à queda do poder aquisitivo da população e à elevação gradativa dos preços das tarifas dos serviços.

Em resumo, a estrutura energética brasileira apresenta características bastante distintas da verificada no resto do mundo. Sua extrema dependência da energia hidrelétrica é um aspecto positivo porque se trata de um recurso natural renovável e com menores possibilidades de impactos ambientais. É importante, ainda, ressaltar que essa estrutura foi definida dentro de um projeto político de desenvolvimento econômico, sobretudo quando este processo ganhou impulso depois da década de 1950. Além disso, nesse projeto político se estabeleceram as necessidades de internalização da oferta de energia e de redução do grau de depen-

A estrutura energética brasileira apresenta características bastante distintas da verificada no resto do mundo. A dependência da energia hidrelétrica é um aspecto positivo porque se trata de um recurso natural renovável e com menores possibilidades de impactos ambientais

Gráfico 2
Composição setorial do consumo de eletricidade
Brasil, 1988-2003 (em %)



Fonte: Balanço Energético Nacional (BRASIL, 2004a).

dência do País das importações de petróleo². Esse fato se consuma e intensifica-se com as duas crises do petróleo. Foram nessas crises que a capacidade criadora nacional se aguçou e as pesquisas e desenvolvimento de novas tecnologias, tanto na prospecção de petróleo quanto na engenharia de construção de hidrelétricas, caminharam a passos largos no Brasil.

Assim, podemos dizer que em decorrência dessas duas últimas décadas de intensificação e aprofundamento do modelo econômico e administração política neoliberais, os quais abandonaram completamente a estratégia nacional-desenvolvimentista que caracterizou a dinâmica de crescimento do País entre os anos 1930 e 1970, a base produtiva energética enfrenta ainda obstáculos e problemas, principalmente no que diz respeito ao aumento dos investimentos no setor e no processo de avanço e consolidação de um marco regulatório mais eficiente.

Até o presente, não obstante a crise de abastecimento verificada em 2001, essa estrutura tem sido capaz de dar respostas às necessidades que o País apresenta em termos de crescimento e desenvolvimento. Claro, quando os investimentos, sobretudo públicos, são destinados ao setor, os seus problemas são relativamente atenuados. Evidente que a estrutura apresenta certas deficiências, mas a sua base deve-se, e muito, aos investimentos realizados durante o período desenvolvimentista.³

A DÉCADA DE 1990 E O PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA NO SETOR ELÉTRICO

Nas últimas duas décadas, o setor de energia elétrica no Brasil passou por sérias transformações. Como já foi assinalado, a base produtiva ainda continua praticamente a mesma, com forte presença do setor público na geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Não obstante este fato, houve mudanças de caráter institucional e patrimo-

nial (em setores seletivos) do que transformações na estrutura como um todo.

Os dois principais movimentos foram: a mudança estrutural engendrada pelo processo de privatização, permitindo que novos agentes econômicos nacionais e estrangeiros operassem redes de transmissão e distribuição, bem como produzissem e comercializassem energia no País (mudança patrimonial); e as reformas neste setor, que visavam estabelecer novos marcos institucionais para o funcionamento da indústria de suprimento de eletricidade (mudança institucional).

Esses dois movimentos eram defendidos sob a justificativa de que o setor público brasileiro precisava resolver o problema crônico de desequilíbrio das finanças públicas (a tese da crise fiscal). Além disso, a proposta contemplava a estratégia de atrair novos investidores para o setor energético. Assim, de acordo com a estratégia modernizante, o processo de privatização proporcionaria parte dos recursos financeiros suficientes para que o setor público utilizasse na redução da dívida pública. Além disso, permitiria com que o Estado se desfizesse de seus ativos patrimoniais e reduzisse sua capacidade de gastos públicos, sobretudo correntes e de investimentos.

Ao setor privado, interessado em investir no setor energético, caberia agora despender recursos em novas tecnologias e arranjos organizacionais que permitissem a modernização do setor, melhorasse a qualidade dos serviços e da energia produzida e ampliasse as condições de oferta da estrutura.

Para tanto, foram promovidas algumas mudanças institucionais, destacando-se as seguintes:

- Lei nº. 8.987 (Lei Geral de Concessões), de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre a concessão e permissão da prestação de serviços públicos na área de energia elétrica por meio de licitações;
- Lei nº. 9.074, de 07 de junho de 1995, que estabelece normas para a outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos no setor e introduz o conceito de produtor independente de energia elétrica (IPP);
- Lei nº. 9.427, de 11 de novembro de 1996, estabelecendo a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), com o objetivo de disciplinar o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica;

²Ver na Tabela 2 dados referentes a nossa dependência externa de energia.

³Em 1995 o Brasil possuía 55.512 MW de capacidade de geração de energia elétrica, 153.406 km de linhas de transmissão (incluindo aquelas com capacidade acima de 34 KV) e 1,6 milhão de km de linhas de distribuição. Isto demonstra que o esforço de ampliação da capacidade de oferta de energia realizado por governos anteriores possibilitou com que o país pudesse contar, antes das reformas neoliberais, com um potencial elevado mas, que no entanto, foi ficando aquém das necessidades derivadas da ampliação do consumo e deterioração de sua estrutura.

- Lei nº. 9.648, de maio de 1998, que cria o Mercado Atacadista de Energia, regulamenta os chamados “Contratos Iniciais” e obriga a reestruturação das subsidiárias remanescentes da ELETROBRÁS: GERASUL (cisão da ELETROSUL), ELETRONORTE, Furnas e CHESF.

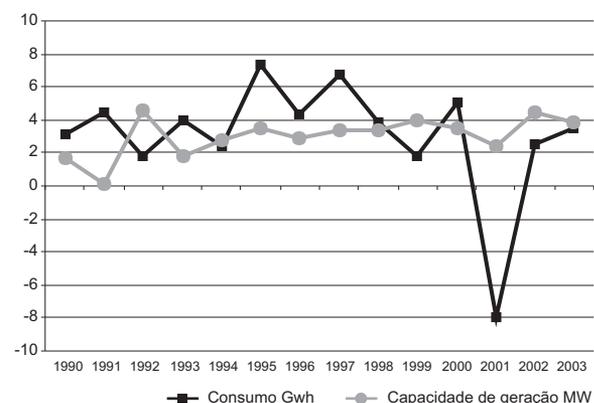
Não poderia deixar também de ser abordada a crise de abastecimento como um aspecto ilustrativo das condições de funcionamento da produção de energia elétrica no Brasil e, como consequência, do tratamento que recebeu das políticas públicas na década de 1990. Tal crise ocorreu no primeiro semestre do ano 2001. Ao lado das privatizações e da busca por um novo modelo de produção de energia no Brasil, a crise de abastecimento também figura como um fato marcante dentro do processo de transformação do setor, porque diz respeito a um problema que exprime com magnitude a crise de uma estrutura que vinha ao longo dos anos sofrendo, como as demais áreas estatais, os efeitos do processo de ajustamento neoliberal e de desestruturação do aparato produtivo estatal.

As análises do período dão conta de que a causa central pode ser imputada ao crescimento do consumo de energia elétrica, que se movimentava bem acima da capacidade de oferta. Ou seja, o sistema de suprimento de eletricidade apresentou sinais de escassez crônica. Esse problema pode ser avaliado pelo lado da falta de perspectivas de investimentos no setor que possibilitassem a expansão da oferta.

O Gráfico 3 mostra claramente a queda do consumo de energia elétrica no País em 2001 em decorrência da necessidade de racionamento. A Tabela 2, por sua vez, demonstra que enquanto a capacidade instalada cresceu numa média de 2,8%, o consumo se elevava numa média de 4%, durante a década de 1990. A falta de chuva foi apenas o estopim da crise energética, não sua causa central, como se apontava à época e era noticiado amplamente pelos setores da mídia e discutido por ambientes especializados.

As três categorias do consumo total (industrial, residencial e comercial) apresentaram, conjuntamente, um nível de consumo elevado logo após a implantação do Plano Real. A razão disto pode ter sido a elevação do consumo, logo nos primeiros

Gráfico 3
Evolução do consumo e da capacidade instalada de geração de energia elétrica Brasil, 1990-2003 (em %)



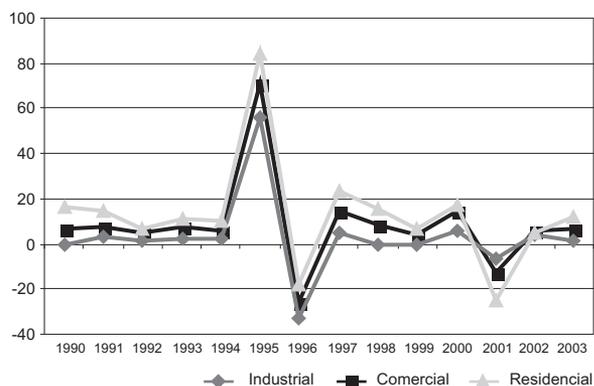
Fonte: Balanço Energético Nacional (BRASIL, 2004a).

Tabela 2
Evolução do consumo e da capacidade instalada Brasil, 1990-2000

Ano	Consumo total (Gwh)	%	Capacidade instalada (MW)	%
1990	204.442	3,1	45.558	1,7
1991	213.482	4,4	46.616	2,3
1992	217.408	1,8	47.709	2,3
1993	226.178	4,0	48.591	1,8
1994	231.640	2,4	49.921	2,7
1995	248.680	7,4	51.367	2,7
1996	259.321	4,3	53.119	3,4
1997	276.797	6,7	54.889	3,3
1998	287.515	3,9	56.759	3,4
1999	292.679	1,8	58.997	3,9
2000	307.530	5,1	61.063	3,5
Média	251.424	4,1	52.235	2,8

Fonte: Balanço Energético Nacional (2004); Síntese da Economia Brasileira (2004).
Elaboração própria

Gráfico 4
Consumo por categoria de energia elétrica Brasil, 1990-2003 (% crescimento)



Fonte: Balanço Energético Nacional (2004); Síntese da Economia Brasileira (2004).
Elaboração própria

anos do Plano Real, quando na venda de bens de consumo duráveis, principalmente da linha branca, cresceu significativamente, implicando, por exemplo, no aumento do consumo residencial. Por outro lado, a partir de 1996, o consumo geral começou a diminuir. É por essa época que documentos do BNDES já apontavam para uma possível crise do setor de geração de energia⁴. Em verdade, o consumo de energia já se mostrava muito adiante da oferta naquele mesmo ano, não obstante a queda do consumo. Como sentenciou Delfim Neto, com base na análise da relação entre consumo total e capacidade instalada, não era preciso ser um gênio estatístico para desconfiar que em algum momento estouraria a crise.

A literatura utilizada neste trabalho permite encontrar pelo menos duas explicações para esse problema. Pelinca e Farias (2002) explicam a crise por razões de crescimento da demanda (residencial e comercial, principalmente); atraso do início das obras de expansão da geração e transmissão; a não-execução de novas obras de geração; retardo na implementação do novo modelo de estruturação do setor elétrico; e as condições hidrológicas desfavoráveis. Ghirardi (2002), por sua vez, simplifica as causas da crise energética a partir de alguns fatores que, a nosso ver, estão tão inter-relacionados que torna a explicação ainda mais simplista e distante das causas reais e centrais da crise. Diz o autor que a produção de energia tinha por base um nível muito baixo de água estocada e os reservatórios estavam vulneráveis (baixo nível de estoque) devido às condições de natureza climática. As chuvas só estavam previstas para novembro de 2001, muito depois da crise instalada.

Lizardo Araújo (2001) diz, entretanto, que a causa central foi mesmo uma contínua diminuição dos investimentos ao longo dos últimos anos. Não obstante o volume de recursos alcançados com o

⁴ O Boletim publicado pelo BNDES, em 1996, e intitulado "O Risco de Déficit de Energia Elétrica no Brasil", afirmava categoricamente: "O setor elétrico brasileiro, que se constituiu no passado em importante vetor do crescimento econômico, corre o risco de se transformar, atualmente, em relevante fator restritivo deste crescimento. Isto porque o setor vive incertezas de um momento de transição de seu quadro institucional, ao mesmo tempo em que é instado a assegurar a expansão da oferta de energia elétrica para suportar o crescimento do mercado, que evolui acima dos patamares estimados" (BNDES, 1996, p. 1).

O Estado, em vez de alocar recursos para melhorar as condições da infra-estrutura de energia elétrica, desviou recursos do BNDES para promover as privatizações

processo de privatizações e as economias orçamentárias com o processo de reforma do setor, não houve reversão na diminuição dos gastos com investimentos na ampliação da geração de energia.

Pelo contrário, o Estado, em vez de alocar recursos para melhorar as condições da infra-estrutura de energia elétrica, desviou recursos do BNDES para promover as privatizações⁵. Ou seja, o argumento de que o Estado não tinha recursos para investir no setor é falso

porque o BNDES destinou cerca de R\$ 22 bilhões para promover a venda do patrimônio estatal. Desse montante, R\$ 7 bilhões destinaram-se ao financiamento das privatizações; R\$ 8 bilhões foram para os projetos de investimentos em usinas hidrelétricas e termoeletricas; e R\$ 7 bilhões relativos ao financiamento do Reajuste Tarifário Extraordinário decorrente do racionamento ocorrido entre junho de 2001 e fevereiro de 2002.

Nas décadas de 1950-60, os setores de energia e transportes foram prioridades em termos de investimentos governamentais, e absorveram cerca de 70% dos recursos totais (Tabela 3). Na década de 1990, esses setores, muito pelo contrário, são sinalizadores de como a infra-estrutura do País se deteriorou por falta de investimentos públicos. Na referida década, o investimento no setor de energia elétrica caiu abruptamente (Gráfico 5), muito diferente do período desenvolvimentista, quando

Tabela 3
Plano de metas: estimativa do investimento total Brasil, 1957/1961

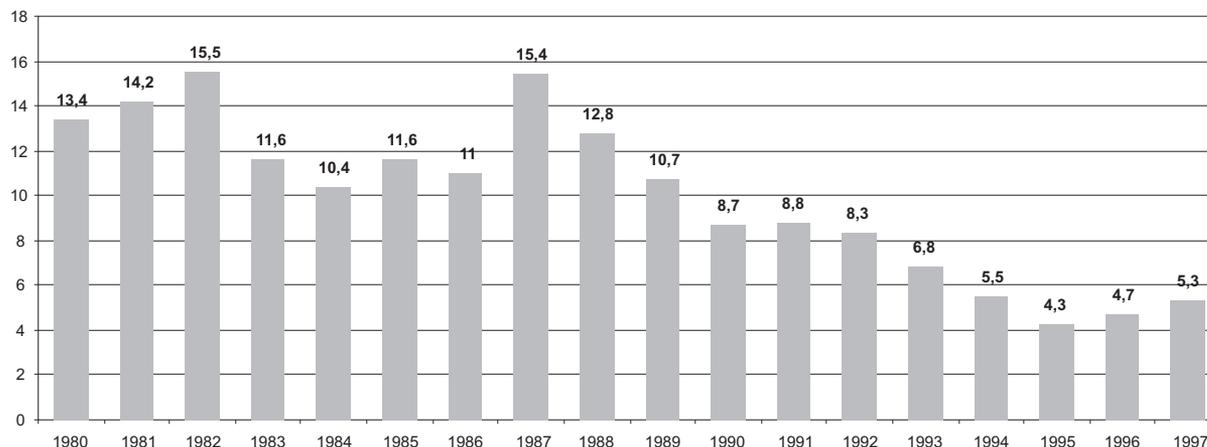
Especificação	Produção interna (Cr\$)	Importação (US\$)	Importação (Cr\$)	Total (Cr\$)	%
Energia	110	862,2	69	179	42,4
Transporte	75,3	582,2	46,6	121,9	28,9
Alimentação	4,8	130,9	10,5	15,3	3,6
Ind. Básica	34,6	742,8	59,2	93,8	22,3
Educação	12	0	0	12	2,8
Total	-	-	-	422	100,0

Fonte: Conselho de Desenvolvimento (1959) apud Orenstein e Sochaczewski (1992, p. 177)

⁵ Documento do próprio BNDES afirma a incapacidade do Estado em investir no setor e a defesa das privatizações como saída para esse suposto problema: "O esgotamento da capacidade de investimento do Estado e a crescente necessidade de aportes de recursos para o setor elétrico levaram à mudança do modelo então vigente, buscando-se alcançar, através da privatização das empresas, a retomada dos investimentos e um ganho de eficiência empresarial" (BNDES, 1999, p. 13).

Gráfico 5
Evolução dos investimentos no setor elétrico
Brasil, 1980-1997

(em US\$ bi)



Fonte: Eletrobrás (1998) apud Ferreira (1999, p.)

aproximadamente 82% das metas de expansão da produção de energia elétrica foram alcançadas, chegando ao patamar de 1.650 KW por ano (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1992, p. 180).

Conforme Mello (1999), a descapitalização do setor resultou da pusilanidade dos governos. Apesar da ampliação de algumas linhas de transmissão, em 1997, e construção de estações de distribuição que contribuíram para a elevação dos gastos totais, a partir de 1996, ainda esses investimentos não foram suficientes para reverter o problema estrutural de abastecimento do setor. Mello afirma que diante das dificuldades de ampliar os investimentos em energia elétrica, as privatizações serviram como argumentos para encobrir a falta de interesse dos governos em tratar o setor energético com recursos públicos e a mudança de orientação das políticas públicas do setor para expandir o espaço para os interesses do capital privado que estivesse disposto a investir.

“[...] não se tratada da incapacidade do Estado investir, visto que, mantendo o antigo modelo em expansão, deveríamos alcançar nossos objetivos, apoiados na perspectivas de remuneração tarifária [...] Por ambição política, interesses não confessados, anomia, ou pressões internacionais, tornou-se possível manipular a opinião pública, sendo alegados os paradigmas fortuitos de que a falência do Estado e o corporativismo, vigente nas empre-

sas estatais, seriam os principais responsáveis pela descontinuidade do processo. Hipóteses vulneráveis e disfarçadas! Procurou-se, então, apresentar a privatização do Setor Elétrico como saída salvadora para o impasse, ao mesmo tempo que, em seu apoio, impunha-se a necessidade de reformulação política e estratégica” (MELLO, 1999, f. 28).

Por outro lado, Ferreira (2000) prefere apontar como causas dessa queda dos investimentos os elevados níveis da relação dívida/ativos das empresas do setor elétrico – que, em 1995, alcançava cerca de US\$ 25 bilhões no total, quer dizer, 14,43% do total dos ativos, o que sobrecarregava as empresas com serviços financeiros – e a disponibilidade limitada de recursos para investimentos.

Entretanto, preferimos analisar outros elementos que respondem pela queda dos investimentos no setor e sua conseqüente crise estrutural. Como se verifica no Gráfico 5, a queda do investimento começou em 1987 e foi até 1996. Esse é um período da história econômica brasileira influenciado por vários aspectos. Pode-se dividi-lo, basicamente, em dois períodos. O que vai de 1987 a 1993 e o período que se inicia em 1994 e se estende até fins da década.

No primeiro período, o País estava saindo de uma delicada negociação com seus credores financeiros internacionais – sobretudo depois da moratória técnica de 1987 –, que impunham em troca da

negociação de 40% da dívida externa um pacote de medidas contendo reformas estruturais e políticas macroeconômicas de ajustamento. Neste pacote, que se concretizou em 1989 com o Consenso de Washington, existiam vários dispositivos que exigiam do Brasil a privatização e a reforma do Estado. Um Estado que, ao longo da década de 1980, foi sendo “tragado” pelos interesses dos mercados financeiros, que passaram a valorizar suas riquezas com base na expansão da dívida pública e seu modo de financiamento.

Então, ao final da primeira metade da década de 1990, a capacidade de investimento do governo brasileiro se exauriu em função da captura da poupança pública pelos agentes privados. Isto se evidencia pelo elevado nível de endividamento das próprias estatais do setor elétrico, que chegou aproximadamente a 14,43% do total dos ativos, em 1995, conforme Ferreira. Isto é um demonstrativo do grau de interação entre setor público e os interesses do capital financeiro.

No segundo período, que começa em 1994, temos o lançamento do Plano Real e o aprofundamento da implantação do modelo neoliberal de economia e administração política. A abertura econômica e a busca pela estabilidade monetária vão exigir novamente do setor público um esforço de endividamento que vai rebater diretamente na redução dos gastos com investimentos e custeio. Para financiar a abertura econômica será necessário contar com os capitais estrangeiros, que num primeiro momento vão ser atraídos pelo diferencial de taxas de juros interna *vis à vis* a média internacional e pelo aumento da dívida pública como estratégia de amortecer a entrada de capitais estrangeiros, não tendo que emitir moeda nacional na mesma correspondência e não gerando excedentes na base monetária que pudessem provocar a inflação.

Num segundo momento, este endividamento passa a ter uma dinâmica própria, que vai exigir do setor público o corte de gastos correntes e investimentos para assegurar os serviços financeiros. O aumento dos déficits em conta corrente e o agravamento das contas públicas vão acelerar o pro-

cesso de privatizações no Brasil e a necessidade imposta de reestruturação do Estado. Portanto, a queda dos investimentos no setor elétrico brasileiro, como em várias outras áreas governamentais, só pode ser entendido dentro desse quadro geral de estratégia de desenvolvimento econômico que, ao longo desses anos, vem se consolidando no País com o aprofundamento da abertura econômica, privatizações e reforma do Estado. Foi no setor elétrico, notadamente, que as privatizações ocorreram com mais amplitude. Em quase todos os estados brasileiros as concessionárias de energia e algumas geradoras passaram às mãos da iniciativa privada, como se observa na Tabela 4.

Em quase todos os estados brasileiros as concessionárias de energia e algumas geradoras passaram às mãos da iniciativa privada

Tabela 4
Balanco geral das privatizações de concessionárias de energia elétrica Brasil, 1995-2000

Nº	Empresas federais, estaduais e municipais	Ano	Valor (R\$ milhões)
1	Escelsa – ES	1995	385
2	Light – RJ	1996	2.230
3	CERJ – RJ	1996	605,3
4	COELBA – BA	1997	1.731
5	AES SUL – RS	1997	1.510
6	RGE – RS	1997	1.635
7	CPFL – SP	1997	3.015
8	ENERSUL – MS	1997	625,6
9	CEMAT – MT	1997	391,5
10	ENERGIPE – SE	1997	577,1
11	COSERN – RN	1997	676,4
12	Cachoeira D. – GO (geradora)	1997	779,8
13	COELCE – CE	1998	867,7
14	ELETROPAULO – SP	1998	2.026
15	CELPA – PA	1998	450,3
16	ELEKTRO – SP/MS	1998	1.479
17	GERASUL – RS (geradora)	1998	945,7
18	Bandeirante – SP	1998	1.014
19	CESP/Tiête – SP (geradora)	1999	938,07
20	CELB/C. Grande – PB	1999	87,38
21	CELPE – PE	2000	1.780
22	CEMAR – MA	2000	552,8
23	SAELPA – PB	2000	363
Total			24.665,55

Fonte: Ministério das Minas e Energia

Foram vendidas mais de 17 empresas concessionárias e 3 geradoras, num montante arrecadado de R\$ 24,6 bilhões. Somente no Nordeste, 8 concessionárias foram negociadas. O antigo modelo de sistema de energia elétrica no Brasil, que vigorou até a primeira metade da década de 1990, apesar de sua característica bastante centralizada no papel da ELETROBRÁS, permitiu, assim mesmo, que governos estaduais atuassem nos setores de distribuição, como na maioria dos estados nordestinos. Os exemplos do Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais e São Paulo também devem ser considerados, pois foram estados responsáveis por construir seus respectivos sistemas de produção e distribuição de energia elétrica (CEEE, COPEL, CEMIG e CESP). Essas quatro empresas, juntas, foram responsáveis por 34,7% da capacidade total de geração do País, em 1995.

Por outro lado, os gastos com investimentos se deterioraram ainda mais quando o Brasil assumiu novos compromissos com o FMI em fins de 1998, diante do grave quadro de crise cambial. Esse novo acordo exigiu em contrapartida esforços *draconianos* para alcançar metas de superávit primário. Em troca de um novo aporte de recursos estrangeiros, que possibilitasse equilibrar o balanço de pagamentos e acalmasse os movimentos especulativos dos agentes econômicos financeiros, o governo brasileiro comprometeu-se a adotar o sistema de metas inflacionárias e estabelecer superávits primários em 2,6% do PIB em 1999, 2,8% em 2000 e 3,0% em 2001.

É necessário reafirmar, ainda, que as dinâmicas do consumo e oferta de energia elétrica já apontavam para o colapso do setor pelo menos desde meados da década de 1990, com o sistema de produção e abastecimento apresentando problemas de suprimento de energia elétrica. Isto é o que torna a crise energética um aspecto da maior gravidade, não apenas econômico, mas também político, porque reflete o grau de irresponsabilidade dos gestores públicos em relação à questão.

Como afirmou Delfim Neto à época, no capitalismo não se pode culpar a capacidade dos indivíduos de consumirem mais se existem condições para tanto, ou seja, não importava em quanto a demanda por

energia estava aumentando por causa do aumento no consumo de eletrodomésticos e outros produtos utilitários de energia elétrica, mas como se poderia manter este consumo e as condições de oferta de energia que possibilitassem a sustentabilidade deste crescimento da demanda.

Então, a falta de investimentos no setor por causa de uma política econômica recessiva mostrou, pelo menos na infra-estrutura do País, seus efeitos negativos. Como em outras áreas (saúde e educação, por exemplo) esses efeitos não são, digamos, tão visíveis assim, as conseqüências vêm de outra forma e ampliam-se à medida que a estrutura se deteriora aos poucos. Para além das explicações e denúncias técnicas e economicistas, é necessário o julgamento político desta situação, independentemente do posicionamento ideológico e compromisso partidário.

Enfim, as políticas restritivas no plano fiscal que prejudicaram os investimentos durante a segunda metade da década de 1990, juntamente com o baixo nível dos reservatórios de água, são as explicações mais plausíveis para a crise energética. Estes aspectos, se desejarmos ou não, são determinantes na escolha das políticas públicas para o setor, porque é a partir de então, ou seja, das condições de funcionamento do sistema, dos atores envolvidos e até que ponto há recursos econômicos e financeiros, que se definem as políticas para o setor e atendimento à sociedade.

POLÍTICAS PÚBLICAS, REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E OFERTA DE ENERGIA ELÉTRICA NA BAHIA NA DÉCADA DE 1990

Com as privatizações, as políticas públicas para o setor de energia elétrica assumem novas características. Como a maioria do sistema de geração e transmissão ainda se encontra sob responsabilidade do Estado, a ampliação da capacidade instalada nesses setores depende quase que exclusivamente das condições econômico-financeiras do setor público. Por outro lado, o setor de distribuição foi quase todo parar nas mãos do setor privado. Neste caso, as concessionárias, responsáveis pela comercializa-

ção da energia elétrica, que na maioria dos casos atendem aos consumidores finais, adotam políticas de expansão da oferta de energia com base no nível da capacidade instalada de geração, obedecendo, geralmente, aos critérios de mercado. Como esse setor foi praticamente todo privatizado, as empresas levam em consideração a relação custo-benefício no momento de expandir novas redes de energia e/ou continuar com o fornecimento de eletricidade.

Ferreira (2000), em sua avaliação sobre as privatizações no setor elétrico, mostra o entusiasmo de quem apostou na capacidade da iniciativa privada em tocar os investimentos no novo modelo instituído na década de 1990.

“Sob o novo modelo competitivo estabelecido até o momento, uma crescente proporção do investimento será fornecido pelos investidores privados. O capital privado será muito importante para o desenvolvimento de nova capacidade de geração e distribuição, enquanto o capital para o investimento nas linhas de transmissão será fornecido principalmente pelas transcos⁶ estatais (pelo menos a médio prazo)” (FERREIRA, 2000, p. 37, grifos nosso).

Observe-se que o autor trabalha com a perspectiva de que os investidores cooperarão no futuro com ampliação da capacidade de produção de energia elétrica, como se eles fizessem isto por pura benevolência. Como já dizia Adam Smith, os motivos particulares estão em primeiro plano. Mesmo com as perspectivas de um futuro promissor de realização de lucros no setor elétrico brasileiro, como Ferreira (2000) mesmo aponta, existem certos limites às ações da iniciativa privada que são responsáveis por

aquele otimismo não se concretizar. Podemos dizer que o primeiro deles trata-se da ausência de uma estratégia de desenvolvimento nacional que possibilite a construção de um horizonte de longo prazo para a economia e o desenvolvimento de certos setores da atividade produtiva.

Segundo, a experiência das políticas econômicas nas últimas décadas só tem acentuado a desigualdade social, e a concentração de renda tem reduzido, desta maneira, a

capacidade de ampliação da demanda, impossibilitando, portanto, o aumento do consumo de vários serviços e produtos no País por parte dos grupos majoritários da sociedade brasileira. O consumo residencial de energia elétrica no Brasil tem diminuído como vimos no início. É também evidente que se convivemos mais com períodos de recessão econômica isto afeta a estrutura produtiva e comercial, conseqüentemente o consumo de energia. Portanto, acreditar que os investimentos privados (dependentes da renda) serão retomados num clima econômico como o que o País conviveu, é subestimar a tese *keynesiana* que a demanda efetiva, sobretudo a variável investimento, precisa de um estímulo inicial para criar expectativas favoráveis para os lucros e a acumulação de capital⁷.

Além desses fatores, a ampliação da oferta tem também seus limites. Por exemplo, a energização dos centros urbanos é um problema que ainda merece atenção, pois existem espaços onde uma parcela significativa da população de mais baixa renda é obrigada a se servir clandestinamente de energia. Por outro lado, nas áreas mais pobres só pode haver problemas se o sistema de manutenção não for condizente com a qualidade e eficiência que a rede exige

⁶ Nova denominação dada às empresas de transmissão criada pela empresa de consultoria norte-americana Coopers & Lybrand, contratada, em 1996, pela Eletrobrás, via licitação, para formular o novo modelo para o setor elétrico brasileiro. Sobre esse assunto vale uma ponderação. Não se trata de nenhum espírito extremista de nacionalismo, mas o Brasil em matéria de energia elétrica de base hidrográfica constituiu, ao longo dessas décadas, um dos mais preparados quadros técnico-profissionais do mundo. Fomos responsáveis por construir e colocar em funcionamento, com o desenvolvimento de tecnologias e aperfeiçoamento de formas de gestão, um dos mais complexos sistemas de produção energética do mundo. Nossas escolas de engenharia deram uma contribuição notável nesse campo. Enfim, ensinar os brasileiros a estruturar um sistema de produção de energia elétrica e modelar seu quadro institucional é o mesmo, em termos metafóricos, que intrometer-se entre os produtores de bordeaux na França, deslocando-os e impondo-lhes novas técnicas. A contratação de empresas de consultoria, supostamente a “peso de ouro”, para elaborar modelos de infra-estrutura no Brasil, pode ser considerado também um caso emblemático do ponto aonde chegamos com o desmonte das estruturas de pesquisa e desenvolvimento do País.

⁷ O Informe do BNDES sob o título “O Setor Elétrico: desempenho 1993/99” constata nossa afirmação ao interpretar o comportamento do investidor privado depois da privatização: “Quanto aos investimentos em novas usinas, verifica-se que, embora cruciais, não estão se materializando na velocidade necessária para atender o crescimento da demanda. As obras de hidroelétricas planejadas para a década de 90, ou não saíram do papel ou estão com os cronogramas atrasados” (O SETOR ..., 2000, p. 5). Ainda: “Na verdade, o novo modelo de gestão do setor elétrico, ao mesmo tempo que buscava viabilizar a retomada dos investimentos ao ampliar as alternativas de fontes de recursos pela via do capital privado, introduziu certo grau de incerteza na implementação do programa de obras previsto no Plano Decenal, uma vez que o aporte dos recursos necessários por parte do empresariado privado só seria viabilizado para aqueles projetos cujos parâmetros de rentabilidade e risco fossem alcançados” (O SETOR..., 2000, p. 5). Como, portanto, esses parâmetros não são conhecidos em meio a uma economia combatida e sem uma expectativa de segurança aos investidores, por mais que se avance nas mudanças institucionais, os capitalistas querem visualizar o horizonte dos lucros possíveis.

ou se a capacidade de oferta sofrer abalos diante de problemas técnicos ou falta de investimentos verificados na geração. Praticamente todo domicílio residencial nessas áreas tem energia de boa qualidade. Por isso, acredita-se que nas zonas urbanas ou naquelas localidades onde a densidade demográfica é relativamente alta, o problema do bem-estar e os ganhos econômicos com o fornecimento de energia estejam relativamente resolvidos, exceto pelas políticas de majoração das tarifas e preços praticados pelas companhias e a qualidade de seus serviços nas zonas mais pobres, onde a clandestinidade é um aspecto marcante nos serviços de energia.

Nessa nova configuração do sistema brasileiro de suprimento de eletricidade, o desafio em termos de políticas públicas é expandir os serviços e a oferta de eletricidade às residências que se encontram na zona rural brasileira. Estima-se que cerca de 4% dos domicílios residenciais brasileiros não tenham energia elétrica. Essa exclusão ganha contornos de problema regional quando se verifica que 68,9% dos excluídos estão na região Nordeste e 82,8% na zona rural. Aí que reside o grande desafio às empresas privadas, onde o comportamento é sempre condicionado pela relação custo-benefício no momento de expandir a oferta de eletricidade.

Além disso, parece que levará muito tempo ainda para que este problema seja resolvido se for depender dos interesses privados que hoje estão responsáveis pelos serviços públicos de energia elétrica.

Dos Estados da federação, a Bahia se notabiliza entre aqueles que apresentam os menores índices de eletrificação rural (CORREIA et al., 2002). Os mais críticos, segundo a Eletrobrás, são os estados do Amapá, Pará, Acre e Roraima, com índices de eletrificação que variam de 15% a 23%. Nesses estados, umas das razões para o baixo nível de eletrificação é a presença da floresta e a dispersão da população, o que gera obstáculos à expansão das redes de energia elétrica. O Tribunal de Contas da União produziu um relatório que contém um estudo revelando um quadro geral sobre os “excluídos elétricos” no Brasil. O estado da Bahia tem o terceiro maior índice de exclusão elétrica na zona rural do País, 42,1% da população nessa área, perdendo apenas para os estados do Tocantins, Maranhão e Piauí, com 62,4%, 52,7% e 47,8%, respectivamente (Tabela 5).

Tabela 5
Percentual de exclusão elétrica por estado da federação
Brasil, 2001

Estado	Urbana	Rural	Total
Rondônia	1,0	-	1,0
Acre	1,7	-	1,7
Amazonas	0,8	-	0,8
Roraima	1,1	-	1,1
Pará	1,8	-	1,8
Amapá	0,2	-	0,2
Tocantins	4,2	62,4	20,7
Maranhão	2,2	52,7	18,7
Piauí	2,7	47,8	18,6
Ceará	2,6	28,5	8,7
Rio Grande do Norte	0,7	15,7	4,5
Alagoas	1,3	22,6	7,9
Sergipe	1,0	24,3	5,3
Bahia	2,8	42,1	14,9
Minas Gerais	0,7	14,8	2,9
Espírito Santo	0,4	6,6	1,5
Rio de Janeiro	0,1	2,2	0,1
São Paulo	0,2	1,3	0,3
Paraná	0,6	10,9	2,4
Santa Catarina	0,4	3,0	0,9
Rio Grande do Sul	0,7	10,7	2,5
Mato Grosso do Sul	0,4	8,4	1,5
Mato Grosso	2,2	40,0	10,6

Fonte: IBGE, PNAD (2001) *apud* Brasil (2004b).

Dados mais recentes da PNAD (IBGE, 2003) confirmam que a Bahia, ao contrário dos estados do Norte, que apresentam obstáculos naturais à expansão da oferta de energia elétrica, tem um dos maiores índices de “excluídos elétricos”, como já foi dito antes. A maior parte da população e domicílios sem energia elétrica na Bahia encontra-se, como se viu, na zona rural. Mais de 1,5 milhão de pessoas do campo (12% da população total) e quase 400 mil domicílios rurais (11% do total) não têm acesso a este item indispensável para a melhoria do bem-estar humano na contemporaneidade (Tabela 6).

Tabela 6
Distribuição do consumo de energia
Bahia, 2003

Especificação	Morador	Domicílio
Urbano (a)	8.952.012	2.433.623
Com energia	8.834.214	2.403.044
Sem energia	117.798	30.579
Rural (b)	4.536.324	1.114.160
Com energia	2.897.895	715.851
Sem energia	1.638.429	398.309
Total (a+b)	13.488.336	3.547.783

Fonte: IBGE, PNAD (2003). Elaboração própria.

Apesar dos dados do IBGE apontarem para um problema ainda não resolvido, como a falta de acesso das populações do campo a fontes de energia que permitam melhorar as condições de bem-estar, o Balanço Energético da Bahia, produzido pela Secretaria de Infra-Estrutura, em 2005, através da Coordenação de Desenvolvimento Energético, aponta uma outra realidade. Não obstante o importante crescimento da produção energética no Estado, mais especificamente a oferta de petróleo e derivados, e também de gás natural, que servem basicamente à indústria e ao consumo automotivo, a produção de energia hidráulica e elétrica foi praticamente inelástica durante a década de 1990, contribuindo com pouco mais de 10% da matriz energética do Estado.

Quando nos reportamos ao consumo final, observamos que o quadro revelado pelo Balanço Energético da Bahia mostra, na década de 1990, a liderança da demanda por derivados de petróleo (43%), seguido pela demanda de energia oriunda da biomassa (25%), energia elétrica (14%) e gás natural (4,5%). O consumo final de energia, segundo os setores, mostra um quadro interessante. O consumo residencial caiu, entre 1980 e 1994, de 43,9% para 29,9% da participação total. Em 2003, o consumo residencial ficou na casa dos 22%, apenas. Trata-se de um dado revelador, porque indica que a participação dos domicílios residenciais no consumo final de energia no estado da Bahia diminuiu substancialmente em duas décadas. As razões para isso podem ser as mais diferentes. Desde a queda da renda da população, impossibilitando o seu acesso à energia elétrica, até a substituição por outras formas de consumo. O mais provável, levando em conta a deterioração das condições sócio-econômicas de uma parcela majoritária da população brasileira, especialmente nordestina, diante das duas últimas décadas de políticas econômicas recessivas e concentradoras de renda, é que a população mais pobre esteja substituindo o consumo de energia limpa e mais eficiente por alternativas mais baratas e de reduzida qualidade. O

A lenha ainda continua sendo uma das mais importantes fontes de energia do morador da zona rural baiana, bem como o óleo diesel (querosene), que serve para o consumo de lamparinas, candeeiros e fífós

Balanço tenta explicar esses fenômenos pelos processos de substituição do uso de fontes primitivas de energia, como a lenha e o carvão por GLP (na cocção de alimentos), e de querosene por energia elétrica. Efetivamente, os dados da última década revelam certo incremento no consumo de energia elétrica, que passa de 5,9% do consumo total, em 1990, para 10,8%, em 1999.

Todavia, observando os dados relativos à zona rural, publicados pelo PNAD/IBGE, fica evidenciado o problema da “exclusão elétrica”, apesar do consumo ter crescido de 1,8% em 1980 para 11,9% em 1990. Porém, durante quase toda essa última década, o consumo agropecuário ficou estacionado em pouco mais que 13% do consumo total. Apesar de vir declinando sua participação em termos de utilização durante toda a década de 1990, a lenha ainda continua sendo uma das mais importantes fontes de energia do morador da zona rural baiana, bem como o óleo diesel (querosene), que serve para o consumo de lamparinas, candeeiros e fífós, por exemplo.

Para confirmar o que estamos dizendo, dados mais recentes do SINDIGÁS revelam um quadro desanimador. O consumo de gás de cozinha (botijão) em 2003 alcançou 6,4 milhões de toneladas, mesmo nível de 1997⁸! O argumento central é a queda de renda da população mais pobre. A lenha está voltando à cozinha das classes desprivilegiadas, e com isso todo o atraso e as conseqüências negativas para o meio ambiente.

O Balanço Energético da Bahia afirma, ainda, que houve um crescimento da participação da energia elétrica no que diz respeito ao consumo residencial, movimento esse impulsionado pela expansão da rede de distribuição no interior do Estado. Todavia, os dados indicam que só houve crescimento na década de 1980, enquanto na década seguinte os resultados foram bastante modestos. Isso possibilita dizer que a avaliação feita com base nos dados do PNAD/IBGE se aproxima mais da realidade, revelando, com isso, que grande parte da população

⁸Disponível em: http://www.sindicagas.com.br/estatisticas/index.asp?id_tipo=4

rural baiana ainda encontra-se em condições de atraso em termos de consumo de energia.

Para comprovar isso, é mister dizer que ao longo da década de 1990 apenas cinco programas de eletrificação foram adotados com a intenção de resolver a falta de acesso à energia elétrica na zona rural: KFW (1989/93); Interluz (1989/91); BIRD/PRONI (1991/96); CAR/PAPP (1993/94); Eletrificação Rural (1998) (CORREIA et al., 2002). Como se vê, os quatro primeiros cobrem o período inicial da década de 1990. O último programa tinha a meta modesta de atender 28.700 unidades consumidoras, numa parceria entre o governo do Estado e a concessionária COELBA.

O aumento de apenas 70.631 mil consumidores rurais entre 1977 e 2000 (CORREIA et al., 2002) e o menor crescimento do consumo *per capita* de eletricidade verificado entre as unidades da federação entre 1984-1996 (cerca de 2% segundo a ANEEL, 2002), demonstram que as metas de erradicação da exclusão elétrica observadas nas políticas públicas sob responsabilidade do governo do Estado e seus resultados têm sido muito tímidos diante do tamanho do problema. Por isso, reafirmamos que as políticas públicas de expansão da oferta de energia elétrica no estado da Bahia, principalmente na zona rural, têm obedecido mais às estratégias impostas pelos interesses do governo federal e do mercado.

Em 2000, foi lançado o programa nacional “Luz no Campo” com o objetivo de eletrificar 1 milhão de propriedades e domicílios residenciais nas zonas rurais. Em 2003, através do Decreto nº. 4.873, foi lançado um novo programa pelo governo federal, “Luz para Todos”, envolvendo uma parceria entre Ministério das Minas e Energia, Eletrobrás, governos estaduais e concessionárias locais. A meta deste programa foi bem mais ambiciosa que aquele primeiro, buscando alcançar mais de 12 milhões de pessoas até 2008. Esses programas exemplificam que as políticas estaduais de energia estão geralmente dependendo das iniciativas do governo federal.

O governo da Bahia, juntamente com a empresa concessionária do Estado, aderiu ao Programa “Luz para Todos” em março de 2004. Estima-se que para ampliar a oferta de energia elétrica para os mais de 370 mil domicílios residenciais na zona rural da Bahia, cerca de 5 milhões de pessoas, se-

ria necessário R\$ 1,9 bilhão em investimentos ao longo de 10 anos. A Tabela 7 mostra a evolução do programa no estado da Bahia e os resultados muito tímidos com relação à incorporação de novos consumidores.

Tabela 7
Evolução do programa luz para todos
Bahia, 2004-2008

(Ligação de consumidores)

Ano	Previsto	Realizado	%
2004	20.394	5.226	25,6
2005	76.894	25.949	33,7
2006	91.894	0	0
2007	91.894	0	0
2008	76.894	0	0

Fonte: COELBA.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inquestionável que a oferta de energia é um dos elementos primordiais para a elevação do bem-estar econômico e social da população. Num mundo marcado pela inovação tecnológica, que a cada dia nos coloca diante de uma diversidade de produtos e serviços que facilitam a vida cotidiana dos indivíduos, além de proporcionar-lhes oportunidade de geração de emprego e renda, a eletricidade assume uma importância vital. Entretanto, no Brasil ainda se convive com situações onde uma parte significativa dos indivíduos parece não ter ultrapassado as fronteiras do século XVIII. Nas zonas rurais brasileiras, especialmente no Norte-Nordeste, grandes contingentes populacionais permanecem na extrema pobreza. Um problema que não se refere apenas à falta de alimentação e desnutrição, mas também às limitações do acesso aos serviços básicos, indispensáveis à projeção humana e às condições de vida material mais satisfatórias.

Apesar do Nordeste ter avançado em muitos aspectos desde a criação da SUDENE, no final da década de 1950, a região ainda continua apresentando características que a perfila entre as mais pobres do planeta. No interior, no semi-árido notadamente, ainda vivem mais de 10 milhões de pessoas em condições de sobrevivência desumana, cerca de 40% da população da região, e com um PIB que representa apenas 20% da riqueza nacional. Nos entornos das áreas dinâmicas, nas cidades

de grande e médio porte, a *favelização* é um dos traços mais marcantes de décadas de crescimento da riqueza e sua péssima distribuição. Diferentemente de outras regiões, no Nordeste a base produtiva é bem menor que a base demográfica, o que pode revelar a causa central dos distúrbios na repartição da renda e da riqueza, levantando obstáculos à ascensão social via emprego e geração de rendas.

Diferentemente dos anos anteriores à década de 1950, o Nordeste está muito mais integrado à dinâmica econômica do Sul/Sudeste do País, o que implica dizer que a região só poderá resolver seus principais problemas dentro de uma estratégia nacional que priorize, entre outros aspectos importantes, políticas de recursos hídricos, políticas de acesso educacional, expansão dos serviços de saúde, expansão da oferta de energia elétrica etc.

Não obstante os avanços que a estrutura energética alcançou no Brasil, desde a metade do século XX até o final da década de 1980, em especial o crescimento da produção de energia hidroelétrica e os avanços na extração e produção de petróleo, parte considerável da população brasileira está aliada do acesso à eletricidade.

Como apontava Celso Furtado em uma de suas célebres frases, “o Nordeste é o espelho onde os problemas brasileiros se refletem com maior nitidez”. Esta assertiva se confirma quando percebermos que milhões de nordestinos ainda estão no escuro quase todo o tempo, utilizando fontes de energia arcaicas como lampiões e lamparinas. Este é o reflexo de uma região periférica dentro de um País periférico, que é detentor de um dos maiores índices de concentração de renda do mundo e apresenta uma estrutura social perversamente desigual.

Existem alternativas para ampliar a participação de indivíduos consumidores de energia no Nordeste. Entretanto, depende muito das estratégias do governo federal em consórcio com os governos municipais e empresas concessionárias. Como se observou, os vários programas adotados na década de 1990 não conseguiram resolver minimamente a

situação. Os programas mais recentes caminham a passos muito lentos. Além disso, as empresas concessionárias de distribuição de energia não demonstram interesse algum em ampliar a oferta àquelas comunidades onde o resultado líquido da operação não seja favorável à empresa. Milhares de famílias, que hoje estão espalhadas pelas regiões mais hostis do solo nordestino, estão excluídas do acesso à energia elétrica. A Bahia é um dos estados nordestinos onde esse problema se revela com mais

agudeza, por suas características demográficas (forte dispersão de pessoas nas zonas rurais), pelas dimensões territoriais e pelos maiores índices de concentração de renda e pobreza do País (limitando a capacidade de consumo de bens e serviços, via mecanismos de mercado).

Uma das soluções para esse problema tem sido a adoção de fontes alternativas de energia, como a tecnologia fotovoltaica, que transforma energia solar em energia elétrica. Esse tipo de experiência tem sido experimentado em várias comunidades na região Nordeste, com o Programa Nacional de Desenvolvimento Energético de Estados e Municípios (PRODEEM), hoje conhecido como Programa Energia das Pequenas Comunidades, uma iniciativa da Coordenação Geral de Programas Energéticos do Departamento Nacional de Desenvolvimento Energético da Secretaria de Energia do Ministério das Minas e Energia (GGPE/DNDE/SEM/MME). Entretanto, esse programa enfrenta problemas sérios que limitam sua capacidade de expansão. Conforme relatório do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2003) e estudos realizados por Correia e outros (2002), o principal problema é a falta de conservação do patrimônio (geradores principalmente), a gestão dos sistemas e o alto nível do investimento requerido, porque se trata de uma tecnologia importada e, segundo relatório do TCU, existem fortes indícios de prática de *dumping* neste tipo de comércio.

Outro aspecto que deve ser evidenciado é a qualidade da luz elétrica distribuída nas zonas urbanas. Conforme foi colocado no trabalho, o problema do

As empresas concessionárias de distribuição de energia não demonstram interesse algum em ampliar a oferta àquelas comunidades onde o resultado líquido da operação não seja favorável à empresa

acesso à energia elétrica nas cidades está relativamente resolvido, dependendo apenas das condições dos grupos de baixa renda em ter acesso aos serviços. Mesmo assim, é instrutivo das condições de pobreza nos entornos das cidades de médio e grande porte a prática do roubo de energia, o chamado “gato”. As ligações clandestinas revelam um País desagregado, com as pessoas se expondo aos perigos mais extremos para ter como desfrutar de um serviço essencial à condição de vida moderna. Isto certamente implica numa energia de péssima qualidade e de alto risco. Não são apenas essas ligações clandestinas que revelam um quadro caótico, mas também a qualidade da luz elétrica consumida pela maioria da população urbana.

Observando mais atentamente alguns bairros pobres da cidade do Salvador, nos defrontamos com uma iluminação pública de baixa qualidade, com ruas escuras e localidades no verdadeiro breu. Até mesmo na distribuição da energia elétrica em cidades deste porte dá para perceber a estratificação sócio-econômica, com os bairros mais nobres tendo acesso à energia de melhor qualidade e vias e ruas mais iluminadas, enquanto ali, onde estão os bolsões de miséria, a energia é ruim, com baixa capacidade de iluminação, revelando um quadro semelhante ao do século XIX, quando os indivíduos viviam sob a luz produzida a partir do óleo de animais marinhos.

Enfim, analisando o setor elétrico brasileiro e, sobretudo, a realidade geral da oferta dos serviços no Nordeste, em especial na Bahia, constata-se que o Brasil é realmente contrastante. Por mais que o setor tenha avançado em termos de tecnologia e sejamos um dos maiores produtores de energia hidroelétrica do mundo, não conseguimos resolver o acesso de uma parcela significativa da população da região Nordeste a este recurso tão indispensável. Parece que estamos ainda longe de alcançar uma cobertura completa dos serviços de energia na zona rural brasileira (como é o caso do estado da Bahia), devido aos altos custos envolvidos com as estratégias alternativas, a falta de continuidade dos programas, o ajustamento fiscal do setor público e a falta de um empenho maior por parte das empresas concessionárias de distribuição de energia elétrica.

Para concluir, portanto, observa-se que durante toda a década de 1990 as políticas de expansão dos serviços e oferta de energia elétrica na Bahia, notadamente na zona rural, foram aquém das expectativas de trazer a essas populações a melhoria de vida. É importante frisar que para os grupos de renda mais baixos, a solução dos problemas aqui resumidos só será equacionada a partir do interesse político em desenvolver políticas públicas com efetiva participação dos governos em suas três esferas. Como isso não tem sido uma prática comum na Bahia, acreditar que os mercados e suas estruturas monopólicas resolvam a carência de energia das populações pobres e a qualidade da iluminação não passa de um jogo de ilusões.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (Brasil). *Atlas de energia elétrica no Brasil*. Brasília: ANEEL, 2002. Disponível em: <http://www.eletrobras.gov.br/EM_Biblioteca/publicacoes.asp>. Acesso em: 15 jul. 2005.

BAHIA. Secretaria de Infra-Estrutura. *Bahia - Balanço energético 2004*: série 1980-2003. Salvador: CODEN, 2005. 120 p.

BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado*. São Paulo: Perseu Abramo, 1999.

BNDES. *Privatização no Brasil, 1990-1994/1995-2002*. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/Priv_Gov.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2005.

_____. O risco de déficit em energia elétrica no Brasil. *Informe Infra-Estrutura*, Rio de Janeiro, n. 1, 5 f.: ago. 1996. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 25 jul. 2005.

_____. O Setor elétrico – desempenho 93/99. *Informe Infra-Estrutura*, Rio de Janeiro, n. 53, 6 f. dez. 2000. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 25 jul. 2005.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Balanço energético nacional*. Brasília, 2004a. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br>>.

BRASIL. Tribunal de Contas. Secretaria de Fiscalização de Desestatização. *Tarifa social e desafios para a universalização dos serviços de energia elétrica no Brasil*: sumário executivo. Brasília: TCU, 2004b. 18 p.

BRASIL. Tribunal de Contas. Secretaria de Avaliação e Fiscalização de Programas de Governo. *Avaliação do TCU sobre o Programa de Energia das Pequenas Comunidades*. Brasília: TCU, 2003. 22 p.

COELBA. *Programa Luz para Todos*. Salvador, 2005. Disponível em: <<http://www.coelba.com.br>>. Acesso em: 24 jul. 2005.

CORREIA, James S. S. et al. Perspectivas para a universalização da eletrificação no Estado da Bahia. *Bahia Análise &*

Dados: Energia e Desenvolvimento, Salvador, v. 11, n. 4, p. 58-67, mar. 2002.

DELFIN NETTO. *As condições necessárias para o Brasil crescer*. São Paulo: CIEE, 2002, 68 p.

FERREIRA, Carlos Kawall Leal. Privatização do setor elétrico no Brasil. In: PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro. (Orgs.). *Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/Priv_Gov.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2005.

GHIRARDI, André Garcez. Aspectos regionais do racionamento de eletricidade. *Bahia Análise & Dados: Energia e Desenvolvimento*, Salvador, v. 11, n. 4, p. 6-15, mar. 2002.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2003. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.

LIZARDO ARAÚJO, João. A questão do investimento no setor elétrico brasileiro: reforma e crise. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 29., 2001, Salvador. *Anais eletrônicos...* Belo Horizonte: ANPEC, 2001. Disponível em: <<http://econpapers.repec.org/paper/anpen2001/053.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2005.

MELLO, Henrique Couto Ferreira. *O setor elétrico brasileiro: visão política e estratégica*. 1999. 96 f. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégica) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <http://www.eletronbras.gov.br/em_Biblioteca/publicacoes.asp>. Acesso em: 25 jul. 2005.

MODIANO, Eduardo. Um balanço da privatização nos anos 90. In: PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro. (Orgs.). *Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/Priv_Gov.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2005.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antonio Cláudio. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p.171-195.

O SETOR elétrico pós-privatização. In: PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro. (Orgs.). *Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/Priv_Gov.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2005.

PELINCA, Jorge Lamartine; FARIAS, José Carlos de Miranda. Oferta de energia elétrica no Nordeste: perspectiva de expansão. *Bahia Análise & Dados: Energia e Desenvolvimento*, Salvador, v. 11, n. 4, p. 16-31 mar. 2002.

SERRANO, Ricardo Oliveira Lopes. *O setor elétrico e sua inserção num cenário globalizado*. 1999. 23 f. Monografia (MBA em Energia Elétrica) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <http://www.eletronbras.gov.br/EM_Biblioteca/publicacoes.asp>. Acesso em: 25 jul. 2005.

SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE GÁS LIQUEFEITO DE PETRÓLEO (SINDIGÁS). Disponível em: <<http://www.sindigas.com.br>>. Acesso em: 08 set. 2005.

SÍNTESE DA ECONOMIA BRASILEIRA. Rio de Janeiro: Confederação Nacional do Comércio, 2004, 64 p.

WEBER, Luiz Alberto; LÍRIO, Sérgio. Batalha Amazônica. *Revista Carta Capital*, São Paulo, v.10, n. 294, 9 jun. 2004.

Transformações estruturais, análise conjuntural e alterações metodológicas: um balanço da economia baiana pela ótica do PIB 2002-2005

Edmundo Sá Barreto Figueirôa, Gustavo Casseb Pessoti***

Resumo

Esse artigo foi elaborado para evidenciar o processo de mudança de base das contas regionais do Brasil e os rebatimentos numéricos e analíticos sobre a economia baiana. Ao longo do texto são apresentadas as principais modificações na metodologia de cálculo do Produto Interno Bruto (PIB), a nova configuração dos setores produtivos e um balanço da conjuntura econômica da Bahia no período compreendido entre 2002 e 2005.

Palavras-chave: Contas regionais. Bahia. Produto Interno Bruto. Conjuntura econômica. Mensuração da atividade econômica.

Abstract

This article was prepared to demonstrate the process for changing the regional accounts basis in Brazil and numerical and analytical rebuttals on the Bahian economy. The principal modifications in Gross Domestic Product (GDP) calculation methodology, a new productive sector configuration and balance of the Bahian economic climate in the period between 2002 and 2005 are presented during the paper.

Key words: Regional accounts. Bahia. Gross Domestic Product. Economic climate. Economic activity measurement.

INTRODUÇÃO

Desde o início do ano de 2007, quando o IBGE lançou a nova série metodológica e os resultados das Contas Nacionais, alguns institutos de pesquisa do País começaram a realizar estudos para examinar os possíveis rebatimentos desta mudança no cálculo do Produto Interno Bruto (PIB). A SEI – órgão oficial de estatística do estado da Bahia –, como participante desse projeto, iniciou, por meio de sua coordenação de Contas Regionais, um intenso processo de discussão e análises que envolveram desde debates com a sociedade, à produção de textos, para circulação na mídia, sobre os principais aspectos da nova metodologia. Os reflexos das mudanças, segundo

as análises, teriam impacto na forma de mensuração das economias regionais, exigindo ajustes nos programas setoriais que utilizavam o PIB como referência para a alocação de recursos.

No artigo anteriormente escrito sobre esta temática¹, procurou-se tornar públicas algumas das considerações sobre a nova metodologia e buscou-se identificar os seus rebatimentos para a economia baiana. Entretanto, àquela altura, embora as discussões metodológicas já estivessem bastante avançadas, ainda não se dispunha da nova série de dados que conformam o Sistema de Contas Regionais. Por isso, as análises contidas no referido texto, embora objetivassem estimular a crítica e o debate, por falta de dados estatísticos não possi-

* Economista, Diretor de Estatística e Indicadores da SEI e professor do Curso de Administração da UCSAL. edmundo@sei.ba.gov.br

**Economista, Coordenador de Contas Regionais e Finanças Públicas da SEI e professor do Curso de Ciências Econômicas da UNIFACS. gustavop@sei.ba.gov.br

¹ FIGUEIRÔA, Edmundo Sá Barreto; PESSOTI, Gustavo Casseb. O novo PIB da Bahia: breves notas metodológicas e rebatimentos regionais. Conjuntura & Planejamento, Salvador, n. 155, p. 54-59, abr./jun. 2007.

bilitavam uma visão mais detalhada da nova leitura da estrutura econômica do estado, limitando-se a considerações de caráter metodológico.

Este artigo tem como objetivo complementar as informações metodológicas já debatidas em ocasiões anteriores e avançar na análise da estrutura da economia baiana, evidenciada após a atualização da nova série das Contas Regionais do Brasil. Complementarmente, será realizado um balanço sobre a conjuntura econômica da Bahia no período 2003-2005.²

RESGATE DAS PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES METODOLÓGICAS DA NOVA SÉRIE DAS CONTAS REGIONAIS

A atualização de uma série de Contas Regionais, usualmente referida como mudança de base, é, normalmente, compreendida como a atualização dos pesos relativos das atividades econômicas utilizados no cálculo do Produto Interno Bruto dos estados, e de seus componentes a preços constantes de um determinado ano. Quando se realiza a chamada “mudança de base”, incorpora-se, geralmente, nova classificação de bens e serviços, novas fontes de dados, assim como os resultados de novas pesquisas realizadas, visando o estabelecimento de marcos estruturais que serão referências para a nova série (NACIONES UNIDAS, 1993).

A escolha do ano base deve recair, sempre que possível, sobre um ano para o qual se disponha de dados suficientes para a sua construção, e deve se pautar em uma metodologia homogênea para todos os estados. Tendo em vista as características do sistema estatístico adotado no Brasil, o ano de referência das Contas Regionais em 2002 foi selecionado por ter sido este um ano conjunturalmente equilibrado, e para o qual já estava disponível um conjunto de pesquisas estruturais³, que vieram preencher a lacuna deixada pela inexistência de levantamentos censitários.

² As informações relativas à nova base das Contas Regionais da Bahia serão disponibilizadas nesse momento apenas para o período compreendido entre os anos de 2002 e 2005. Oportunamente, a equipe de Contas Regionais da SEI estará trabalhando para retropolar a série de dados e extrapolar a tendência de crescimento com base na metodologia do PIB trimestral.

³ A exemplo da Pesquisa Industrial Anual (PIA), Pesquisa Anual do Comércio (PAC), Pesquisa Anual dos Serviços (PAS) e da Pesquisa Anual da Indústria da Construção (PAIC).

O IBGE, desde 1985, não realiza os censos econômicos, os quais, quinzenalmente, serviam de parâmetro e base de dados para a elaboração das Contas Nacionais. A única exceção ficou para o censo agropecuário, que deveria continuar sendo levantado sistematicamente, mas que também sofreu solução de continuidade, somente indo a campo entre 1995/96. Utilizando o conceito de ano-safra, este último censo apresentava certa incompatibilidade com o anteriormente divulgado (1985), que tinha o seu horizonte temporal baseado no calendário civil. Esse fato, por si só, exigiu adaptações metodológicas para torná-los comparáveis.

Em lugar dos levantamentos censitários, o IBGE passou a utilizar as suas pesquisas estruturais anuais, que buscam abarcar os principais setores econômicos e que agora alicerçam a estruturação da nova série do PIB. Dentre elas destacam-se: a Pesquisa Industrial Anual (PIA), a Pesquisa Anual dos Serviços (PAS), a Pesquisa Anual do Comércio (PAC) e a Pesquisa Anual da Indústria da Construção (PAIC), entre outras. Essa mudança de fonte de informações, por si só, já suscita alguns esclarecimentos, dado que essas pesquisas passaram a ser a nova fonte de referência para a produção de estatísticas nacionais e estarão, também, alimentando o Sistema de Contas Regionais.

O cálculo anterior, isto é, aquele que vinha sendo utilizado para a mensuração do PIB do Brasil e das unidades da Federação, até março de 2007, utilizava os censos econômicos como base de cálculo (os últimos realizados datam de 1985). Os censos tinham como objeto de investigação o “estabelecimento”, o qual fornecia todos os dados necessários ao modelo utilizado. Os dados obtidos se referiam ao espaço territorial onde o mesmo exercia as suas atividades. Dessa maneira, a informação obtida nos referidos estabelecimentos estava, de certa forma, automaticamente regionalizada. Ou seja, para grande parte do cálculo do PIB dos estados não era necessário aplicar, praticamente, nenhum método de rateio com o objetivo de regionalização das informações obtidas (FIGUEIRÔA; PESSOTI, 2007).

Entretanto, com a utilização apenas dos dados dos censos era impossível, especialmente em nível regional – no qual o cálculo é efetuado apenas pela ótica do produto –, proceder as atualizações dos

coeficientes de consumo intermediário das diversas atividades econômicas, especialmente em função da defasagem temporal existente entre os levantamentos censitários. Em outras palavras, não se tinha um balizador para verificar, de maneira atualizada, se a relação entre o Consumo Intermediário (CI) e o Valor Bruto da Produção (VBP) havia sofrido grandes modificações.

Dessa forma, com os dados obtidos dos levantamentos anuais, as citadas variáveis macroeconômicas podem ser

atualizadas. Nesse sentido, com o CI e o VBP agora obtidos diretamente das pesquisas, pôde-se avaliar o nível de aderência dos novos coeficientes em relação àqueles obtidos no censo de 1985, assim como daqueles que foram estimados, por extrapolação, ao longo da série anteriormente divulgada.

A atualização dos coeficientes alterou os resultados do Valor Agregado Bruto – VAB, pois as referidas pesquisas captam, anualmente, as mudanças ocorridas na economia, ao longo do tempo, que modificaram a composição interna dos setores e segmentos do PIB.

Com a utilização das atuais pesquisas, os procedimentos de cálculo mudam radicalmente. Ao atualizar anualmente a base de dados, capta-se com maior agilidade a entrada de novas empresas e/ou o fechamento daquelas já estabelecidas no mercado. No que tange a informações regionalizadas, em termos estaduais, as pesquisas econômicas apresentam uma diferença bastante considerável quando comparadas com os antigos censos, pois estas têm como foco a empresa, e não mais o estabelecimento, objeto dos antigos censos. Este fato impõe a necessidade de implementação de um processo criterioso de regionalização, pois a empresa pode ter unidades operando em diversos espaços do território nacional (FIGUEIRÔA; PESSOTI, 2007).

Como as principais informações se concentram na sede da empresa, os valores obtidos têm que ser rateados entre os diversos espaços onde a mesma exerce suas atividades, por meio de suas Unidades Locais de Produção (“filiais”), que também fazem parte do universo da pesquisa, porém respondem a um questionário que contempla um menor número

de variáveis. Para proceder ao rateio dos dados das empresas “matrizes”, o IBGE utilizou, como ponderadores, as informações prestadas pelas Unidades Locais de Produção (IBGE, 2007a). Vale salientar que a empresa pode ter Unidades Locais desempenhando mais de um tipo de atividade, podendo produzir diferentes produtos/serviços, os quais podem, também, ser enquadrados em diferentes classificações econômicas.

Além do trabalho de atualização das fontes de informação, foi realizado, complementarmente, um processo de reclassificação de algumas atividades econômicas. Esse procedimento, extremamente necessário, também contribuiu para imprimir mudanças no peso relativo de determinadas atividades/setores na composição do PIB. Nesse sentido, foi realizado o cruzamento conjunto e simultâneo das bases de dados das diversas pesquisas, o que possibilitou uma melhor depuração e um maior ajustamento dos níveis de classificação das atividades. Com o dito procedimento, houve uma ampliação do setor de serviços, uma vez que determinadas atividades auxiliares⁴ classificadas em outros segmentos passaram a ser enquadradas como atividades de serviços.

Uma observação também importante é o fato de que as pesquisas são realizadas anualmente, permitindo que parte da construção dos níveis de evolução do produto real possa, também, ser realizada por processos de deflacionamento. Essa se constitui uma vantagem adicional pelo uso das novas fontes de informação, que fornecem anualmente valores nominais por setor de atividade econômica.

Assim, as séries regionais foram revisadas de forma que sua metodologia e a base de dados ficassem completamente integradas com a série das Contas Nacionais. Dessa forma, foram incorporadas, integralmente, as pesquisas anuais do IBGE, as informações anuais da Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica, os resultados da Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2003, o Censo Agropecuário 1996, adotando-se,

⁴Por exemplo: a prestação de serviços a outros setores de atividades, que se incorporava ao setor objeto da prestação, e que não era enquadrada no setor de serviços.

também, a classificação de atividades e produtos, inteiramente compatível com a Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE).

A nova série de Contas Regionais tem agora como referência o ano de 2002, passando a ser divulgada com 17 atividades econômicas, ajustadas com os dados do Brasil, em valores constantes e correntes.

A escolha do período de referência recaiu sobre o ano de 2002. Dentre os vários motivos, destacou-se o fato da Pesquisa Nacional de Amostragem e Domicílios - PNAD receber uma nova classificação (CNAE domiciliar), ficando compatível com os anos subsequentes. Nesse mesmo ano, a Pesquisa Anual da Indústria da Construção - PAIC passou a ter um perfil semelhante ao das outras pesquisas anuais, isto é, com estrato amostral e estrato certo, deixando de ser apenas um painel. Dispõe-se também da Pesquisa Industrial Mensal (PIM), tendo este indicador importância de destaque, pois com a ampliação da sua abrangência geográfica, a mesma possibilita a mensuração do desempenho real das atividades industriais, na quase totalidade das unidades da Federação.

TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS E REBATIMENTOS DA NOVA METODOLOGIA PARA ANÁLISE DA ECONOMIA BAIANA

As Contas Regionais, elaboradas sob metodologia uniforme para todas as unidades da Federação, estão atreladas aos procedimentos implementados em âmbito nacional, de maneira que os seus resultados sejam comparáveis entre os diversos estados e o total dos mesmos convirja com o total do País.

Dadas as características e perfis econômicos, diferenciados em âmbito regional, os rebatimentos das mudanças assumem intensidades, também diferenciadas, em cada um dos estados, provocando reduções ou aumentos das suas grandezas macroeconômicas, assim como reduções ou aumentos nas taxas de crescimento real anteriormente divulgadas. Este fato é resultante das modificações do peso relativo dos setores das referidas economias pela susceptibilidade destes em relação à magnitude dessas alterações.

Como será demonstrado a seguir, as citadas mudanças geraram expressiva reponderação inter-

na na estrutura das atividades econômicas⁵. Nesse sentido, em relação ao cálculo da magnitude global do PIB em termos anuais, tanto a preços constantes (de onde se pode avaliar o crescimento real da economia) quanto a preços correntes, os resultados apresentaram ligeiras modificações em relação às séries anteriormente divulgadas. Apenas para corroborar esse fato, vale a pena lembrar que quando o IBGE divulgou a nova série das contas do País, a diferença entre o valor nominal do PIB do Brasil calculado pela nova metodologia e o calculado pela metodologia anteriormente divulgada foi de 11% para o ano de 2005.

É certo afirmar, portanto, que as mudanças e inovações incorporadas à nova metodologia permitem, em um menor intervalo de tempo, atualizar a composição interna do PIB de todas as unidades da Federação. Com base nos novos resultados, pode-se ter mais clareza da importância relativa das novas atividades na geração do valor agregado, tanto em nível de atividade quanto de produto.

Entre as principais modificações relacionadas à nova metodologia do Produto Interno Bruto, destacam-se as seguintes (IBGE, 2007a):

- O setor de Telecomunicações deu lugar aos Serviços de Informação, que conta, além das telecomunicações, com consultoria de hardware, software, processamento de dados, atividades de banco de dados e distribuição on-line, atividade cinematográfica, de rádio e agências de notícias. Um dos objetivos da mudança foi incorporar uma série de itens que não vinham sendo considerados na série anterior, e que nos últimos tempos passaram a ter relevância para a economia.
- Para a Administração Pública foi desenvolvida uma metodologia de cálculo específica para o consumo de capital fixo (depreciação de máquinas, equipamentos e instalações) que permite a estimativa do valor de produção, sob o conceito de produção bruta, antes calculada pela ótica da renda.

⁵ Esta nova estrutura será a base de ponderação do cálculo para extrapolação da tendência de crescimento da economia, inclusive no modelo de estimação trimestral.

- Ainda sobre a Administração Pública, a mesma experimentou um salto qualitativo. Em sua estimativa a preços constantes, cada elemento de sua conta de produção (remunerações, gastos de custeio e consumo de capital fixo) passou a ter índices próprios para mensurar a sua evolução: as remunerações e encargos passaram a ser movidos por um índice de volume construído com base no número de funcionários; os custos explícitos por deflatores específicos; e o consumo de capital (depreciação) pelo deflator do consumo de capital das Contas Nacionais, diferentemente da série antiga, na qual toda a atividade era movida pelo crescimento da população.
- Os Serviços de Intermediação Financeira Indiretamente Medidos (SIFIM) são agora distribuídos proporcionalmente ao valor agregado das atividades, eliminando-se, assim, o destaque da atividade “dummy financeiro”, setor fictício na metodologia antiga, que tem produção nula e o consumo intermediário igual ao valor do SIFIM.
- A atividade de intermediação financeira passou a contabilizar os fundos de investimentos. Além disso, a medição da evolução real da atividade, antes calculada considerando a média do crescimento da economia, passou a levar em conta fatores como a variação no valor das tarifas bancárias e o deflator implícito do PIB.
- A incorporação, na área do consumo, ao lado do consumo das famílias, dos valores da produção não mercantil das instituições sem fins lucrativos, terceiro setor (ONGs, igrejas e clubes).
- Criação das atividades agrícolas, pecuárias, silvicultura, exploração vegetal e pesca, antes trabalhadas e divulgadas de maneira conjunta no setor agropecuário.
- Alterações na classificação de alguns produtos/atividades, fazendo-os migrar de um determinado setor da economia para outro. A base da classificação é a CNAE (Classificação Nacional das Atividades Econômicas). Exemplo: a atividade dos correios era classificada em comunicações. Pela nova classificação a atividade se incorpora ao setor transportes.
- Incorporação de informações oriundas das declarações do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (DIRPJ) e Inclusão da Pesquisa de Orçamento familiar (POF) e da Pesquisa sobre a informalidade (ECINF).
- Reclassificação da COFINS, que deixa de ser um imposto sobre a produção e passa a ser considerado um imposto sobre produto.

Com base nessas modificações, houve uma reponderação interna nas atividades econômicas, e, como resultante, tornou-se perceptível a mudança no perfil econômico da Bahia

Com base nessas modificações, houve, conforme já mencionado, uma reponderação interna nas atividades econômicas, e, como resultante, tornou-se perceptível a mudança no perfil econômico da Bahia. Com a mudança das fontes de informação e com todas as alterações nos procedimentos de cálculo e aperfeiçoamentos metodológicos, ficou patente que a realidade econômica que a antiga metodologia permitia observar precisava de uma correção. Este é um dos principais avanços que deve ser creditado à nova metodologia: uma correção e atualização na mensuração de determinadas variáveis macroeconômicas, principalmente as relacionadas ao consumo intermediário das empresas.

Uma grande contribuição ao cálculo, pelo uso das pesquisas estruturais – além de um conjunto de vantagens já mencionadas –, relaciona-se à mensuração do Consumo Intermediário (CI) dos setores produtivos. No cálculo anterior, por inexistência de informações atualizadas, trabalhava-se a referida variável, em geral, pelo método da extrapolação dos valores do ano-base, aplicando-se índices de volumes aproximados, ou correlacionados. Para a construção do respectivo valor corrente do CI, usavam-se os índices de preços disponíveis que melhor pudes-

sem refletir as variações dos preços dos principais insumos de cada atividade. Vale salientar, entretanto, que grande parte dos índices existentes e disponíveis, necessários à execução desse processo, não é desenhada regionalmente, de maneira a torná-los capazes de espelhar as especificidades das diferentes unidades da Federação.

Com os dados correntes, anualmente disponibilizados pelas pesquisas, constatou-se que, ao longo do tempo, diversas transformações se processaram na função de produção de grande parte dos setores e atividades, em especial da indústria de transformação. Este fato veio corroborar as análises de que houve uma reestruturação produtiva na economia brasileira, ensejada, principalmente, pela maior abertura e, com o aumento da concorrência, as margens se estreitaram em busca da competitividade.

Nesse sentido, o processo de terceirização, por exemplo, jogou um importante papel, pois, com a sua avançada e expressiva incorporação, deslocou os salários e encargos dos empregados, antes computados no Valor Agregado das empresas produtoras de bens, para o Valor Agregado das empresas prestadoras de serviços. Por outro lado, a empresa contratante dos serviços passou a contabilizar os valores referentes aos respectivos serviços prestados como Consumo Intermediário. Esse duplo movimento, que do ponto de vista das empresas pode estar ligado à racionalização de processos, especialização, busca do “*just in time*”, e à questões tributárias e/ou trabalhistas, entre outras, resultou, do ponto de vista da classificação das variáveis na contabilidade social, em um aumento do Consumo Intermediário Industrial⁶, implicando na diminuição do seu Valor Agregado.

O setor de serviços, por sua vez, seguindo uma tendência mundial, amplia o seu Valor Agregado, face à reconfiguração dos processos de gestão e produção em diversas atividades econômicas. Principalmente a partir da década de 1990, com a incorporação de segmentos modernos, a exemplo dos de informática, Internet, consultorias em software, banco de dados, entre outros, o setor ampliou a sua participação na economia.

Considerando-se o perfil da economia baiana, historicamente, com forte concentração no setor

secundário, percebem-se os reflexos das questões anteriormente alinhadas quando se compara os resultados da série anterior do PIB com os da nova série, agora em vigor.

Tabela 1
Produto Interno Bruto – nova série e série antiga
Bahia, 2002-2005

Ano	PIB Bahia nova série (R\$ milhão)	Taxa de crescimento nova série (%)	PIB Bahia série antiga (R\$ milhão)	Taxa de crescimento série antiga (%)
2002	60.672	-	62.102	-
2003	68.147	2,2	73.167	2,3
2004	79.083	9,2	86.882	9,6
2005	90.943	4,7	96.442	5,7

Fonte: SEI/IBGE

Como ficou demonstrado pelos números da Tabela 1, percebem-se modificações entre as duas séries, tanto no valor nominal do PIB quanto na variação real de crescimento da economia baiana, fato já esperado, considerando-se os aperfeiçoamentos, ampliação e periodicidade do número de instrumentos de levantamentos estatísticos, assim como os avanços metodológicos incorporados na nova série.

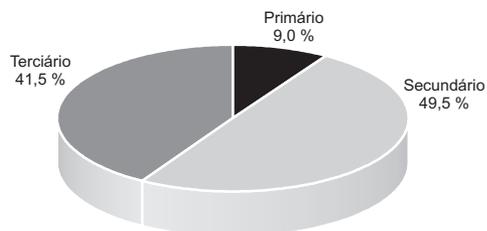
A Bahia, desde os fins da década de 1990, recebeu investimentos industriais de grande porte. Esses investimentos, que contribuíram para o processo de diversificação da matriz industrial, foram alocados em diversos segmentos, tais como: o complexo automotivo, calçadista, eletroeletrônico, celulose e plásticos, entre outros. Entretanto, os mesmos foram captados pela antiga metodologia de cálculo, que não contava, ainda, com o auxílio das pesquisas estruturais anuais, desenhadas para ampliar a visão dos elementos constitutivos das variáveis macroeconômicas que compõem o PIB em nível regional.

Diante do exposto, observava-se uma predominância do setor industrial na composição do PIB baiano, como revela o Gráfico 1 e, no Gráfico 2, a expansão do setor de Serviços, sob o prisma da nova metodologia.

Conforme demonstrado pelos gráficos anteriores, houve uma reestruturação setorial no PIB baiano. As modificações de pesos relativos refletem, portanto, o maior ou menor impacto setorial das transformações ocorridas ao longo do tempo na economia, assim como aqueles resultantes do processo de atualização das informações e das alterações e avanços metodológicos incorporados ao cálculo da nova série.

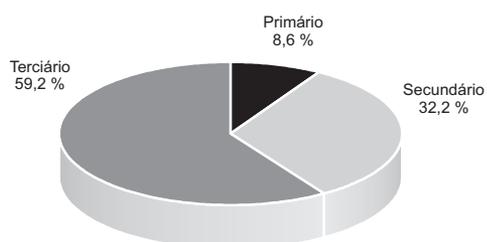
⁶ Esses processos de terceirização não podiam ser captados com tanta rapidez na metodologia antiga, pois a mesma se baseava em censos econômicos quinquenais, sendo os últimos, a exceção do agropecuário, levantados em 1985.

Gráfico 1
PIB - BA - 2005
Estrutura por grandes setores, na série antiga



Fonte: SEI

Gráfico 2
PIB - BA - 2005
Estrutura por grandes setores, na nova série



Fonte: SEI

Feitas as considerações a respeito das novas fontes de informação que passam a embasar a nova série do PIB, assim como dos novos procedimentos metodológicos, cumpre analisar a evolução da economia baiana com base nos indicadores conjunturais que marcaram a trajetória dos seus principais setores de atividade.

A ECONOMIA BAIANA ENTRE 2002 E 2005

O PIB da Bahia cresceu, em média, 5,3% no período compreendido entre 2002 e 2005, acumulando nesse mesmo período uma expansão de 16,9%. Os resultados mais positivos estiveram associados às dinâmicas da agricultura, da indústria de transformação e dos serviços industriais de utilidade pública, que apresentaram expansão na atividade interna em todos os anos da série considerada. A Tabela 2, a seguir, atualiza a nova estrutura produtiva da economia baiana e apresenta a taxa de crescimento das 17 atividades que são segmentadas no cálculo da nova série das Contas Regionais.

Tabela 2
Taxa de crescimento anual dos setores de atividade econômica
Bahia, 2002-2005

Atividades	(em %)							
	2002		2003		2004		2005	
	Nova estrutura	Taxa de crescimento						
Agricultura, silvicultura e exploração vegetal	8,1	...	7,9	0,2	8,6	36,6	6,5	15,9
Pecuária e pesca	2,4	...	2,7	2,7	2,3	0	2,1	0,7
Indústria extrativa mineral	1,3	...	1,4	6,3	1,7	7,8	1,7	-4,6
Indústria de transformação	15,9	...	15,8	11,9	16,5	13,3	16,9	4,8
Construção	7,2	...	6,4	-7,2	7,0	6,3	8,2	2,9
SIUP	4,4	...	5,2	4	5,5	7,8	5,4	5,8
Comércio, serviços e manutenção e reparação	10,5	...	11,3	-1,2	11,6	6,1	11,1	3,5
Serviços de alojamento e alimentação	2,4	...	2,0	2,7	2,2	4,4	3,0	7,4
Transporte, armazenagem e correio	4,1	...	4,3	-4,2	3,9	14	4,3	3,5
Serviços de informação	2,8	...	3,2	2,7	2,8	4,3	2,9	4,2
Intermediação financeira, seguros e previdência	4,9	...	3,9	-2,9	3,4	9,6	3,8	5,0
Serviços prestados às empresas	3,1	...	3,6	1,5	3,9	13,3	3,8	6,7
Atividades imobiliárias e aluguel	9,6	...	9,4	4,4	8,9	4,4	8,4	3,0
Administração, educação e saúde públicas	16,3	...	16,1	1,9	15,2	2,4	15,8	0,1
Saúde e educação mercantis	3,8	...	3,7	-0,2	3,5	4,4	3,0	4,6
Serviços domésticos	1,2	...	1,1	-1,8	1,1	6,2	1,2	12,2
PIB Bahia	100,0	...	100,0	2,2	100,0	9,2	100,0	4,7

Fonte: SEI/Coordenação de Contas Regionais e Finanças Públicas

A par desse desempenho em seu nível de atividade interna, houve uma ligeira recuperação da participação da economia baiana em relação à economia nacional, passando de 4,1%, em 2004, para 4,2%, em 2005. Esse leve incremento na participação da Bahia reflete o nível de crescimento em relação à economia brasileira, que, entre 2002 e 2005, expandiu-se a uma taxa média de 4,1%, acumulando no período uma expansão de 12,9%, isto é, exatos 4 pontos percentuais a menos que a economia baiana, no mesmo período de análise.

A seguir, será apresentado um balanço da conjuntura econômica da Bahia no período compreendido entre 2003 e 2005, evidenciando o desempenho dos principais setores produtivos do PIB baiano, que, conforme evidenciado pelos dados da Tabela 2, apresentaram durante todo o período resultados satisfatórios no indicador de desempenho anual. A análise parte do ano 2003, pois, embora existam valores nominais para o ano de 2002, enquanto não for realizado um trabalho de “retropolação” da série, não será possível determinar o nível de expansão econômica para o referido ano.

2003: ATIVIDADE INDUSTRIAL ESTIMULA O CRESCIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO

Alavancado pelo segmento industrial, em 2003 o Produto Interno Bruto (PIB) da Bahia cresceu 2,2%, taxa que, apesar de modesta, foi 1,1 ponto percentual maior que a registrada para a economia brasileira.

Conforme demonstrado pelos números da Tabela 2, o segmento da indústria de transformação foi o principal indutor dessa expansão. Em que pese os números modestos de desempenho dos seus segmentos mais tradicionais, a indústria baiana de transformação evoluiu positivamente, fechando o ano de 2003 com crescimento de 11,9%. Nesse sentido, importa ressaltar o impulso que a atividade recebeu dos novos empreendimentos produtivos no segmento industrial, com destaque para o parque automotivo, em Camaçari, que em menos

de três anos de funcionamento atingiu o volume de produção que era previsto para o final de 2005. O crescimento de 132% foi o grande responsável não só pela expansão registrada no segmento, mas, principalmente, pela mudança que começa a se delinear no panorama industrial do estado.

Contrariando as previsões do início do ano, quando o panorama mundial mostrava-se desfavorável, em virtude da guerra no Iraque, e pairavam incertezas quanto aos rumos da economia do País, com o novo comando no governo federal, o setor industrial baiano cresceu alicerçado exatamente no aumento da demanda por novos produtos da pauta de exportação.

A taxa de crescimento só não foi maior porque importantes segmentos da indústria estadual apresentaram retração, a exemplo do gênero refino de petróleo (12%), refletindo as paradas para manutenção na principal indústria do segmento.

Funcionando como termômetro do desempenho macroeconômico, o comércio apresentou retração de aproximadamente 1,2%, influenciado pela política econômica vigente, que, durante todo o ano de 2003, acionou mecanismos preventivos de combate à ameaça de aceleração dos preços, a exemplo da elevação da taxa básica de juros para 26,5% ao ano, em fevereiro, e da alíquota dos depósitos compulsórios (de 45,0% para 60,0%), limitando o acesso ao crédito.

É certo que o governo federal buscou estimular a demanda agregada e adotou algumas medidas expansionistas no início do segundo semestre do ano, como a redução dos juros básicos e dos compulsórios, procurando incentivar segmentos representativos do comércio, como o de veículos – que foi beneficiado com a redução do IPI – e o de eletrodomésticos da “linha branca” – contemplado com a criação de linhas especiais de financiamento. No entanto, a desaceleração do ritmo de crescimento da economia provocou aumento do desemprego e queda da renda média do trabalhador brasileiro, afetando os diversos segmentos do varejo, sobretudo o de veículos, motos, partes e peças, cujas vendas, no estado, foram negativas em 0,1%, em relação ao ano de 2002.

Alavancado pelo segmento industrial, em 2003 o Produto Interno Bruto (PIB) da Bahia cresceu 2,2%

Com relação à agropecuária, os indicadores relativos ao desempenho das principais lavouras no ano de 2003, fornecidos pela Pesquisa Agrícola Municipal (PAM), do IBGE, mostram que nesse ano a agricultura baiana cresceu 0,2%. A produção agropecuária, como um todo, apresentou um incremento maior, de 0,8%, espelhando o desempenho da pecuária, que se expandiu 2,7% nesse mesmo período.

Os resultados mais favoráveis ficaram com a produção de milho (70,8%), algodão herbáceo (53,6%) e soja (6,3%), culturas que já vinham se destacando no *ranking* da produção agrícola do estado nos últimos anos.

O crescimento da produção de milho decorreu da expansão da área plantada e do aumento significativo do rendimento médio do cultivo. Os elevados preços vigentes no mercado interno, no primeiro semestre do ano, e as condições climáticas favoráveis exerceram forte influência nesses resultados. Tais condições favoreceram, também, a cultura do algodão, que vem incorporando índices crescentes de mecanização ao seu processo produtivo, o que concorreu para elevar em cerca de 34,0% o seu rendimento médio.

Figurando, também, entre os destaques de 2003, apesar de ter crescido a uma taxa mais modesta (0,2%), está o cacau, posicionado como o terceiro mais importante produto agrícola da Bahia, em termos de valor bruto da produção, naquele ano. O rendimento médio de sua produção foi 16,7% maior do que o resultado de 2002.

O sorgo, que vem sendo amplamente utilizado na composição das rações animais como produto alternativo ao milho, registrou incremento de 119,2% na produção e de 99,3% na área plantada, em função dos bons preços que alcançou no mercado interno.

Os demais serviços apresentaram resultados mais modestos em 2003, a exemplo de alojamento e alimentação, que cresceu 2,7%, estimulado pela expansão do movimento turístico no estado no período.

Como se vê, não obstante as condições macroeconômicas adversas, o estado logrou crescimento superior ao da economia nacional, favorecido pelos

novos investimentos em setores de ponta, a exemplo da indústria automotiva, diversificando a estrutura produtiva da economia baiana. No entanto, em que pese a forte vinculação desses novos empreendimentos ao mercado externo, um ambiente macroeconômico favorável constitui o pré-requisito básico do seu crescimento. Afinal, a Bahia como um estado sub-nacional permanece, também, submetido às medidas de caráter macroeconômico implementadas em nível nacional.

Em 2004, o Produto Interno Bruto do Estado alcançou patamar bastante elevado

BAHIA 2004: CONSOLIDAÇÃO DO CRESCIMENTO ECONÔMICO

Em 2004, o Produto Interno Bruto do Estado alcançou patamar bastante elevado. A taxa de 9,2% ficou mais de três pontos percentuais acima do resultado do País, estimado em 5,7%.

Com esse desempenho, o PIB da Bahia atingiu a marca de R\$ 79 bilhões, nesse ano, confirmando a posição do estado como a sexta maior economia do Brasil.

Novamente liderado pelo ótimo desempenho industrial, o PIB baiano apresentou uma expansão de 9,2% no ano de 2004. Além do resultado da indústria de transformação, que nesse ano registrou uma expansão de 13,3%, devem ser destacados os resultados do comércio, com alta de 6,1% em relação ao ano anterior, e da produção agrícola de grãos, que acumulou novo recorde (5,3 milhões de toneladas).

Com relação ao setor industrial baiano (indústria de transformação + indústria extrativa mineral + construção + serviços industriais de utilidade pública), a taxa de crescimento apontou uma expansão de aproximadamente 13%. Em relação a esse desempenho devem ser feitas duas observações muito importantes: primeiro, com esse resultado a indústria de transformação se consolida como setor mais importante na geração de riquezas para o estado da Bahia, com participação de 17% no PIB; segundo, deve-se destacar que, ao contrário dos grandes centros industriais do Brasil, como São Paulo e Minas Gerais, em que a taxa de crescimento refletiu uma retomada do patamar de produção

de 2002, no caso da Bahia, a indústria cresceu sob uma base já expandida em 11,9% em 2003.

Praticamente todos os setores do parque industrial baiano, segundo a Pesquisa Industrial Mensal (PIM-PF/IBGE), apresentaram taxas de crescimento positivas em 2004. Dentre eles destacam-se: refino de petróleo e álcool (27,1%), produtos químicos (5,1%), metalurgia básica (6,9%), veículos automotores (56%), minerais não metálicos (12,5%), alimentos e bebidas (6,2%), borracha e plástico (10,8%) e indústria extrativa (1,8%). A única queda entre os setores pesquisados aconteceu na indústria de celulose, papel e produtos de papel (-3,0%).

Com relação ao refino de petróleo e produção de álcool, segundo dados da Agência Nacional do Petróleo (ANP), ocorreu um aumento na produção de derivados de petróleo no estado, que passou de 6,24 milhões m³ no primeiro semestre de 2003 para 7,13 milhões de m³ em 2004, representando um aumento de 14,2% no período. A produção de óleo diesel aumentou 30,9%, atingindo um total de 2,29 milhões m³, e a de óleo combustível, 1,62 milhão m³, com um aumento de 12,5%. Já a produção de nafta para petroquímica aumentou 26,1% no mesmo período.

O setor de produtos químicos foi beneficiado pelo aumento de capacidade instalada para produção de eteno, que atingiu 90% no segundo trimestre de 2004, reflexo do aumento da demanda dos produtores de resinas termoplásticas e de outros produtores do Pólo Petroquímico de Camaçari. Além disso, destaca-se também o aumento nas encomendas de insumos básicos por parte do setor industrial da região Sudeste do Brasil, que utiliza produtos petroquímicos baianos para a produção de seus bens finais.

No que se refere à metalurgia básica – segmento importante por produzir insumos de ampla utilização na economia e ter grande presença na pauta de exportações –, ela obteve desempenho positivo, com aumento da produção próximo a 6,9%. O aumento do preço das *commodities* foi o principal estímulo de produção, apesar de no primeiro semestre ter ocorrido uma parada programada para manutenção, na principal unidade fabril, que consumiu mais de trinta dias, afetando o desempenho e gerando a necessidade, para o atendimento dos clientes, de importação de matéria-prima. Outro fator que corrobora esse

desempenho da indústria metalúrgica relaciona-se à performance satisfatória da construção civil, grande demandante da indústria metalúrgica, e que, em 2004, retomou incremento na atividade atingindo 6,3%.

Outro destaque do setor industrial baiano em 2004 foi o desempenho da indústria automobilística. O Complexo Automotivo da Bahia, em Camaçari, quebrou mais um recorde de produção devido à implantação do terceiro turno de trabalho e ao início da produção do seu mais novo modelo. Com isso, a expansão dessa atividade em relação a 2003 atingiu 56%.

No setor de serviços, o grande destaque do ano ficou por conta da atividade comercial e de reparação e manutenção, que expandiu em 6,1% o indicador de volume. Beneficiado pelo aumento do nível de emprego e renda, assim como pelas promoções e ampliação dos prazos do crediário, o comércio baiano vem se expandindo desde dezembro de 2003 de forma ininterrupta. Ressalta-se, todavia, que o referido crescimento ocorre sobre a base deprimida do ano anterior, quando o setor apresentou um baixo desempenho.

Praticamente todos os segmentos do comércio varejista apresentaram desempenhos favoráveis no volume de vendas. Os principais destaques do ano ficaram por conta das vendas de veículos automotores, que apresentaram uma expansão nas vendas em 23,7%, e de móveis e eletrodomésticos, que no mesmo período expandiu-se 42,8%. Como as vendas desses segmentos de atividade são basicamente atreladas ao sistema de crediário, pode-se afirmar que a queda nas taxas de juros ao longo do primeiro semestre de 2004, a maior oferta de crédito e a ampliação dos prazos de financiamento das compras contribuíram para a expansão das vendas.

Em relação à agropecuária, recuperada do baixo dinamismo verificado em 2003, o desempenho, em 2004, apontou para uma expansão de 36,6%, ocorrida, sobretudo, em função do excelente resultado da produção de grãos. Fatores estruturais e conjunturais foram decisivos para esse desempenho, a exemplo das boas condições climáticas durante o ano de 2004, dos programas de controle de pragas e da alta nos preços de algumas *commodities* no mercado internacional.

A colheita de grãos para a safra 2004 foi de 5,3 milhões de toneladas, o que representa um acrésci-

mo de 47,8% comparativamente à do ano anterior, estabelecendo um novo recorde de produção no estado. O total de área plantada de grãos – cerca de 2,9 milhões de hectares – é maior em 6,1% do que o total da área plantada em 2003, refletido por seu rendimento, 39,3% maior que o da safra passada.

A análise por produtos permite observar que a produção de soja, na região Oeste, apresentou elevação de 52%, em relação a 2003, atingindo 2,4 milhões de toneladas. As chuvas verificadas nos cerrados baianos, aparentemente, pouco afetaram a lavoura, apesar dos atrasos que causaram na colheita nos primeiros meses do ano, quando impediram a operacionalização das máquinas colheitadeiras. Soma-se aos bons resultados dessa oleaginosa o controle da ferrugem através de programas de capacitação e treinamento de produtores. Embora se verifique redução da área plantada de 850 mil ha para 821 mil ha, o aumento da produção pode ser atribuído ao aumento do rendimento médio da lavoura por hectare (de 1,8 t/ha, em 2003, para 2,8 t/ha, em 2004).

A lavoura de milho apresentou, também, um resultado bastante satisfatório. A produção ultrapassou a 1,6 milhão de toneladas, representando elevação de 32,4% em relação a 2003. Os resultados devem-se aos processos de rotação de culturas entre milho e soja e, em parte, à redução da área plantada desta última, refletindo os prejuízos causados, no ano anterior, pela propagação da ferrugem da soja.

O feijão, uma das principais culturas do estado, apresentou queda na produção de aproximadamente 7,1%, apesar do discreto incremento na área plantada (1%). O volume de chuvas em 2004 foi insuficiente no período de plantio, sobretudo na principal região produtora, Irecê.

No caso da cana-de-açúcar, diferentemente do observado em outras regiões do País, houve novo aumento da safra baiana. Com quase 5 milhões de toneladas para 2004, de acordo com a PAM/IBGE, os produtores baianos se beneficiaram da majoração dos preços do açúcar no mercado nacional.

Já a lavoura cafeeira apresentou crescimento de 3,3% da produção física. O estado possui reconhe-

cimento no País como grande produtor de cafés especiais, destinados ao mercado internacional. Esse mercado tem conseguido gerar bons resultados, apesar das dificuldades enfrentadas pelos produtores.

Em 2004, a produção de mandioca atingiu 4,2 milhões de toneladas, com variação positiva de 6,7% em relação a 2003. Os preços do produto estavam ainda relativamente baixos, entre R\$ 100,00 e R\$ 160,00 por tonelada. Os preços da farinha, no estado, também continuam em queda, sendo a saca de 50 kg comercializada a R\$ 35,00.

Os números para o algodão apontaram um aumento de 155% no comparativo 2003/2004. Os agricultores baianos mais que duplicaram a área plantada, com elevação de 136% (superando os 200 mil hectares), alcançando 704,1 mil toneladas.

Com relação às demais atividades, deve-se mencionar que o setor de serviços apresentou uma expansão de 5,5%, atrelada, sobretudo, ao desempenho do setor de transporte e armazenagem, com evolução de 14%, a reboque do crescimento verificado na indústria e na produção agrícola. O setor de alojamento e alimentação, um dos que sinalizam o desempenho do turismo no estado, incrementou-se em 4,4%. Segundo a EMBRATUR, a Bahia é o terceiro destino brasileiro mais procurado pelos turistas estrangeiros (e nacionais), seja para o turismo de lazer ou de negócios, só ficando atrás dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente.

Concluindo, o resultado em 2004 refletiu, dessa maneira, a maturação de novos investimentos estaduais (industriais e agrícolas, na prevenção de pragas e capacitação de pessoal), além da boa recuperação de outros setores extremamente atrelados ao desempenho da economia brasileira e internacional (como os setores do comércio e dos serviços auxiliares às famílias e às empresas).

PIB DA BAHIA REGISTRA CRESCIMENTO ACUMULADO NOS ÚLTIMOS TRÊS ANOS

A economia baiana voltou a apresentar uma expansão no nível de sua atividade interna em 2005. Depois de apresentar um auspicioso desempenho macroeconômico em 2004, quando o PIB expandiu-

A economia baiana voltou a apresentar uma expansão no nível de sua atividade interna em 2005

se em termos reais 9,2%, novamente a economia baiana registra uma taxa positiva de 4,7% no referido indicador. O resultado esteve associado ao bom desempenho registrado em praticamente todos os setores da atividade econômica, com especial referência à agricultura e indústria de transformação, que em 2005 expandiram 15,9% e 4,8%, respectivamente, em relação ao período imediatamente anterior.

Com relação à indústria de transformação, deve-se mencionar o elevado volume de investimentos realizados pela política de atração de investimentos industriais em 2005. Em destaque, sobretudo, o segmento de celulose, que se expandiu aproximadamente 21%. O resultado global só não foi melhor em virtude do baixo desempenho observado no segmento químico, principal atividade da indústria baiana de transformação. Tal desempenho foi influenciado por uma conjuntura internacional desfavorável, bem como por processos de parada para manutenção em uma das principais plantas do pólo petroquímico de Camaçari. O seu desempenho apresentou uma relativa estabilidade em relação ao patamar de produção do ano 2004, com leve retração (0,3%) no indicador de produção física.

Por outro lado, o segmento de produção de veículos automotores apresentou um resultado acima da média, com expansão de aproximadamente 31%, alcançada, sobretudo, pela entrada em operação do terceiro turno, ainda em fins de 2004, assim como pela atração de mais cinco empresas que operam no complexo automotivo como sistemistas.

Com relação à agricultura, o desempenho de 15,9% esteve atrelado, sobretudo, à expansão da fronteira agrícola do estado em direção à região Oeste. Destacaram-se na comparação 2005/2004 as produções de algodão herbáceo, cujo resultado 16,8% maior que o registrado em 2004 já o coloca como segunda lavoura mais importante do estado, em termos do valor bruto de produção. Apresentaram resultados, também, bastante satisfatórios as lavouras de feijão (39,6%) e cana-de-açúcar (13,1%), em função das chuvas bem distribuídas nas principais regiões produtoras. A soja, que enfrentou problemas semelhantes em todo o País, com a descapitalização dos produtores, apresentou resultado positivo, com um incremento de 4% em relação à safra realizada em 2004. A produção de

grãos foi superior a 5,6 milhões de toneladas, estabelecendo mais um recorde na safra baiana.

Outros segmentos da economia baiana registram taxas positivas, a exemplo do comércio, que há dois anos consecutivos registra incremento no volume de vendas. O resultado de 3,5% em relação a 2004 foi corroborado pelo aumento na massa salarial e no nível de empregos, principalmente os formais, que segundo os dados do Ministério do Trabalho atingiram 63.952 postos criados em 2005, o que significa um nível 6,3% maior que o registrado em 2004. Praticamente todos os setores do varejo baiano apresentaram expansão nas vendas, com destaque para o segmento de móveis e eletrodomésticos – setor fortemente relacionado à oferta de crédito –, que há 25 meses apresenta expansões ininterruptas no volume de vendas (em 2005 a taxa de crescimento do segmento chegou a 40%, em relação a 2004).

Finalizando, cumpre destacar o desempenho de setores que guardam correlação direta com o aumento do nível da atividade interna – a construção civil e o setor de transportes. O resultado da construção foi bastante modesto em 2005, com expansão de apenas 2,9%, portanto, abaixo do desempenho do PIB baiano. Já o segmento de transportes apresentou um desempenho de aproximadamente 3,5% em relação a 2004, resultado que foi alcançado, sobretudo, pelo desempenho dos modais aéreo (com expansão superior a 11%, fortemente atrelada ao incremento turístico no estado) e hidroviário, cuja expansão de 6,8% pode ser atribuída ao aumento do comércio exterior baiano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nova série de Contas Regionais, que agora passou a ser divulgada, caracteriza-se pela amplitude das atualizações introduzidas no âmbito de sua metodologia e procedimentos de cálculo. O emprego das pesquisas econômicas anuais e contínuas, nas quais se pode obter os valores correntes das atividades, muda, em grande medida, a lógica de cálculo, antes dependente do processo de extrapolação dos dados censitários. Ao decidir por implementar tais mudanças, busca-se a construção de agregados macroeconômicos regionais que possam refletir de

maneira mais atual as mudanças que se processam na economia. Trata-se, portanto, de uma operação necessária e indispensável, tendo em vista a modernização do sistema estatístico nacional.

Como se procurou evidenciar, a despeito das modificações metodológicas realizadas para a mensuração do Produto Interno Bruto, as atividades econômicas seguiram seu curso, ao tempo em que os novos instrumentos para a sua mensuração e consolidação estavam sendo aperfeiçoados. Isso significa dizer que, apesar do modelo de mensuração da economia ter a sua metodologia modificada, no sentido de se tornar mais atual e eficiente, toda uma gama de indicadores e pesquisas conjunturais continuou a ser produzida e, quando incorporada ao novo modelo de cálculo do PIB, revelou, para o período dessa análise, uma expansão acumulada na atividade econômica do estado da ordem de 16,9%, entre 2002 e 2005.

A nova metodologia não mudou os fatos econômicos, apenas possibilitou uma nova leitura dos mesmos.

Pode-se afirmar que a despeito da maior agregação de valor pelo setor de serviços, captada pela nova série do PIB, a economia baiana também passou por um impulso industrial muito grande nos últimos anos, com atração de empreendimentos industriais, especialmente por meio de incentivos fiscais, diferimento de ICMS e apoio logístico.

Com esse impulso, a indústria de transformação, tal qual na série anterior, continuou sendo o maior setor individual na agregação de valor ao PIB baiano, com aproximadamente 17% da estrutura produtiva. Entretanto, conforme demonstrado, o setor de serviços foi melhor medido nessa nova metodologia, revelando maior contribuição à formação das riquezas no estado. Essa é uma tendência mundial que cada vez mais se acentua, especialmente nos países mais desenvolvidos, que têm justamente no setor de serviços a principal fonte de contribuição à produção interna.

O Sistema de Contas Nacionais (SNA) das Nações Unidas recomenda que sejam realizadas, nas Contas Nacionais, revisões, incorporações e avanços metodológicos em um período não superior a cinco anos de mensuração. Dessa forma, as altera-

ções metodológicas ora implementadas respaldam-se na necessidade premente de atualização das ponderações e revisão de conceitos, que precisam ser aperfeiçoados ao longo do tempo, bem como a inserção, no cálculo, de novas pesquisas e instrumentos de mensuração.

A nova metodologia não mudou os fatos econômicos, apenas possibilitou uma nova leitura dos mesmos

Essa atualização de procedimentos e metodologia não desqualifica, entretanto, a forma como o cálculo vinha sendo realizado anteriormente, pois o mesmo, respeitando os conceitos do SNA, orientava-se por instrumentos e informações existentes à época. Com o auxílio de pesquisas anuais – o que não era possível na gênese do cálculo anterior –, pode-se atualizar com maior rapidez e incorporar ao PIB, os novos segmentos que passam a fazer parte da dinâmica econômica dos estados brasileiros.

Os resultados da nova série refletem o esforço coletivo entre o IBGE e os órgãos estaduais de estatística do Brasil, que, ao longo dos últimos anos, buscaram aperfeiçoar a captação das informações e sua aplicação em um modelo que permitisse, entre outros aspectos, unicidade metodológica. Como o que ocorre com outras metodologias, em especial para mensurações econômicas, elas representam uma tentativa de simplificar uma determinada realidade a um modelo lógico, universal e comparável no tempo e no espaço.

O aperfeiçoamento dessa metodologia permitirá que as informações mensuradas em nível regional possam ser organizadas em um sistema que, a posteriori, possibilite a construção das contas pela ótica da renda, da demanda, que, em conjunto com o cálculo atual, realizado pela ótica do produto, conformem um completo Sistema de Contas Regionais.

Nesse sentido, é importante que o processo de atualização metodológica convirja para a construção e aperfeiçoamento desse sistema, possibilitando a montagem de uma Tabela de Recursos e Usos (TRU), em âmbito regional. Com esse instrumental será possível iniciar o processo de construção das chamadas Contas Satélites, que possibilitarão aumentar a capacidade analítica, com base nos agregados macroeconômicos.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (Brasil). *Produção e refino de petróleo e outros combustíveis*. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em: 20 set. 2007.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *EMBRATUR*: relatórios de turismo no Brasil. Brasília, 2007.
- CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS DA BAHIA – PROMMO. *Desempenho do comércio exterior*. Disponível em: <<http://www.promobahia.com.br>>. Acesso em: 12 maio 2007.
- COMPANHIA DAS DOCAS DO ESTADO DA BAHIA. *Evolução das exportações nos portos baianos: portos da Codeba e terminais privativos*. Salvador: CODEBA, 2007.
- EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA. *Movimentações operacionais no Aeroporto Internacional Deputado Luís Eduardo Magalhães*. Salvador: INFRAERO, 2007.
- FIGUEIRÔA, Edmundo Sá Barreto; PESSOTI, Gustavo Casseb. O novo PIB da Bahia: breves notas metodológicas e rebatimentos regionais. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, n. 155, p. 54-59, abr./jun. 2007.
- IBGE. *Sistema de contas nacionais*: Brasil 2000-2005. Rio de Janeiro: IBGE, 2007a. 77 p. (Contas nacionais, n. 19).
- _____. *Levantamento sistemático da produção agrícola*. Rio de Janeiro, 2007b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 16 maio 2007.
- _____. *Pesquisa agrícola municipal*. Rio de Janeiro, 2007c. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 21 maio 2007.
- _____. *Pesquisa pecuária municipal*. Rio de Janeiro, 2007d. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 21 nov. 2007.
- IBGE. *Pesquisa industrial mensal produção física*: regional. Rio de Janeiro, 2007e. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 21 maio 2007.
- _____. *Pesquisa mensal do comércio*. Rio de Janeiro, 2007f. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 21 maio 2007.
- NACIONES UNIDAS. *Sistema de cuentas nacionales*. Nueva York: ONU, 1993. Version 4.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Dados do PIB estadual e nacional*. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: 27 nov. 2007.

Setor externo brasileiro: o perverso efeito do Investimento Estrangeiro Direto (IED)

*Bruno Rodrigues Pinheiro**

Resumo

Este artigo faz uma análise da conjuntura econômica brasileira, utilizando as informações disponíveis para o ano de 2007 e perspectivas para o ano de 2008. O foco principal do trabalho é analisar a evolução do Investimento Estrangeiro Direto e as Remessas de Lucro e Dividendos, utilizando os dados do Balanço de Pagamentos.

Palavras-chave: Brasil. Conjuntura econômica. Balança de pagamentos. Remessa de lucro. Investimento estrangeiro.

Abstract

This paper analyses the Brazilian economic climate using information available for 2007 and gives prospects for 2008. The main focus is analyzing the evolution of Direct Foreign Investment and Profit and Dividend Remittances using Balance of Payments data.

Key words: Brazil. Economic climate. Balance of payments. Profit remittance. Foreign investment.

INTRODUÇÃO

Um pressuposto comum às teorias relacionadas ao tema crescimento econômico é o de que, dado um determinado nível de progresso técnico e a forma de alocação dos recursos disponíveis, seu desempenho dependerá da taxa de poupança e investimento.

A partir dos anos 1940, os estudiosos do assunto passaram a difundir a idéia de que, nos países em desenvolvimento, em função da escassez de poupança, o advento de medidas que pudessem fomentar seu crescimento seriam importantes mecanismos, capazes de promover a redução da distância em relação aos países desenvolvidos (DAMASCENO, 2007).

Esses estudiosos viam duas formas básicas de se promover o aumento do nível de poupança nos países em desenvolvimento: a primeira consistia

na formação “forçada” de poupança, normalmente feita a partir do aumento da poupança pública; a segunda baseava-se na constituição de poupança externa por meio de financiamentos e investimentos.

Prebisch, por exemplo, embora visse com cautela a contribuição do capital estrangeiro, defendia a tese de que se os investimentos estrangeiros fossem bem encaminhados, poderiam contribuir para o aumento imediato da produtividade do trabalhador, complementando a poupança nos esforços de formação do capital necessário à industrialização e ao progresso técnico da agricultura (NERY, 2004).

Para alguns países com taxas de acumulação de capital muito baixas, essa alternativa parecia óbvia. Contudo, até o final dos anos 1940, essa proposta não teve aplicação prática, já que a poupança transferida pelos países ricos aos países que mais se desenvolveram neste período foi pequena (ABREU, 1990).

A partir dos anos 1950, porém, os Investimentos Externos Diretos (IED) na indústria dos países em desenvolvimento se tornaram uma realidade e, nos

*Aluno da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia e bolsista do NEC. brpinheiro@yahoo.com.br. Colaboração da Profª Celeste Maria Philigret, coordenadora do NEC/UFBA, e de Rodnei Fagundes, bolsista do NEC.

anos 1970, muitos países incorreram em elevados déficits em conta corrente, financiando-os com aumento da dívida financeira ou patrimonial. O episódio terminou com a grande crise da dívida externa dos anos 1980 (CARNEIRO, 2002; BELLUZZO; ALMEIDA, 2002).

Não obstante, nos anos 1990, depois que o Plano Brady¹ equacionou a crise anterior, a idéia foi retomada, transformando-se em uma estratégia de crescimento: a “política de crescimento com poupança externa e abertura da conta capital” (DEVLIN; FRENCH-DAVIS; GRIFFITH-JONES, 1994). Dois pressupostos estavam por trás dessa proposta: o primeiro, apoiado no modelo Hecksher-Ohlin, apregoa ser natural que países abundantes em capital transfiram seus recursos para países com escassez relativa, e o segundo, que a poupança externa recebida por um país transformar-se-á automaticamente em investimento produtivo.

Dessa forma, a abertura da conta de capital, que então passa a ser fortemente recomendada, contribuiria para o aumento da renda *per capita* na medida em que ampliaria as opções de investimentos produtivos de seus agentes. Um país de renda *per capita* baixa e, portanto, com baixo estoque de capital, apresentaria um produto marginal do capital mais elevado quando comparado a um país desenvolvido, com elevado estoque de capital.

O maior retorno do investimento permitiria ao país mais pobre ampliar sua capacidade produtiva, pagando futuramente ao país mais rico os juros e o total da dívida contraída com os resultados da aplicação produtiva dos recursos emprestados. Para o país desenvolvido, a possibilidade de aplicação de poupanças a uma taxa maior do que a remuneração doméstica também traria ganhos de bem-estar (DEVLIN; FRENCH-DAVIS; GRIFFITH-JONES, 1994).

A abertura da conta de capital permitiria um processo de arbitragem que, em tese, seria capaz de igualar os produtos marginais do capital nas diversas economias, aumentando o bem-estar de países pobres e ricos num possível arranjo ótimo.

A conclusão desse argumento de arbitragem é a de que países em desenvolvimento deveriam necessariamente conviver com déficits em contas correntes, pois só assim estariam aproveitando a poupança externa. Como consequência, um nível de câmbio real, relativamente valorizado, e déficits nas transações correntes seria a situação normal e recomendável a “países emergentes”, desde que fosse moderado, não levando à crise no Balanço de Pagamentos.

Desse modo, o objetivo do presente artigo será discutir os efeitos que a recente turbulência no mercado financeiro internacional teve nas contas do setor externo brasileiro, em especial na conta financeira do Balanço de Pagamentos. Para tanto, serão analisadas a evolução dos Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) no Brasil e sua “contrapartida”, ou seja, a remessa de lucros e dividendos ao exterior.

A SITUAÇÃO DO IED E DAS REMESSAS DE LUCRO PARA O CASO BRASILEIRO

Embora o endividamento externo seja um problema antigo, a política de crescimento com poupança externa assumiu o caráter de estratégia deliberada e se tornou dominante nos anos 1990. Foi então acompanhada pela abertura financeira dos países em desenvolvimento e pelo grande aumento dos fluxos de capital em sua direção. Todavia, é importante destacar que a ampla literatura sobre a abertura da conta capital não discute a estratégia, pois toma como pressuposto que os países abundantes em capital devem transferir seus recursos para os países com problemas de escassez.

Por outro lado, existe um constante equívoco em se confundir poupança externa com Investimentos Estrangeiros Diretos (IED). Não fica claro, contudo, que esses investimentos financiam, necessariamente, déficits em conta corrente (a chamada poupança externa); eles podem, inclusive, financiar o aumento das reservas internacionais de um país ou os investimentos diretos que este país realize no exterior.

No Brasil, o processo de abertura da economia favoreceu a entrada de IED, inicialmente através das privatizações em larga escala e, desde então, via diferencial na taxa de juros. Vale salientar que

¹ Assim chamado em referência ao Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas Brady, que o anunciou em março de 1989. Teve como elemento essencial a novação da dívida objeto de reestruturação, mediante a troca por bônus de emissão do governo do país devedor, que contemplavam abatimento do encargo da dívida, seja sob a forma de redução do seu principal, seja por alívio na carga de juros (BACEN, 2007).

um aumento no IED não significa necessariamente aumento na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), tal como preconizara Prebisch em suas reflexões. O que ocorreu de forma mais intensa no Brasil foi um processo de fusão e aquisição de patrimônios já existentes. Além disso, os setores privatizados não geraram, diretamente, divisas por serem *nontradeables*.

A análise pura e simples do IED pode encobrir um dado importante: a remessa de lucros e dividendos. “Nunca na história desse país” houve volume igual de remessa de recursos ao exterior: em 2006, por exemplo, esse montante representou 20% das receitas de exportações.

A recente turbulência no mercado internacional causou, pelo lado da conta financeira do balanço de pagamentos, uma redução nos fluxos de recursos para o Brasil em agosto, em escala significativa. A conta de transações correntes, por sua vez, mostra que, momentaneamente, essa mesma instabilidade internacional contribuiu para aumentar o superávit em transações correntes, minimizando, assim, os efeitos da contração dos fluxos financeiros.

As transações correntes registraram um inesperado superávit de US\$ 1,4 bilhão em agosto frente a um déficit de US\$ 0,7 bilhão registrado em julho. Essa redução, por sua vez, decorreu do menor pagamento líquido de rendas de investimento direto, que passou de US\$ 1.869 milhões em julho para US\$ 969 milhões em agosto, e de rendas de investimento de portfólio, que diminuiu de US\$ 1.035 milhões para somente US\$ 201 milhões.

Esses resultados refletem, ao menos em parte, a reação das empresas e detentores de ações e títulos de renda fixa no País às expectativas de variação da taxa de câmbio brasileira num contexto de deterioração do cenário financeiro internacional. Se em julho os sinais da crise induziram a antecipação das remessas de lucros e juros, dado o receio de uma depreciação do real (que reduziria o valor em dólares dessas remessas), em agosto o movimento oposto foi estimulado. Ou seja, as remessas foram postergadas diante da efetiva depreciação do real e das expectativas de um novo possível movimento de apreciação num futuro próximo. Daí que o me-

lhor resultado brasileiro em transações correntes em agosto pode ser considerado atípico.

A crise afetou o setor externo de duas formas: em primeiro lugar, houve uma fortíssima queda dos investimentos de portfólio/ações no País, o que já era esperado, pois com a crise internacional, fundos e instituições financeiras se desfizeram de posições lucrativas em títulos de empresas de economias emergentes para

cobertura de perdas em outros mercados. A queda foi de US\$ 6,5 bilhões positivos em julho, para um resultado negativo de US\$ 50 milhões registrado em agosto. Em segundo lugar, o IED teve queda importante em seu fluxo no mês, passando de US\$ 3,6 bilhões em julho para US\$ 2 bilhões em agosto, com os investidores estrangeiros se retraindo como medida de salvaguarda diante da incerteza sobre os rumos da instabilidade internacional.

É possível identificar efeitos da crise internacional sobre as transações correntes, que no mês de agosto registraram um superávit de US\$ 1,4 bilhão, frente a um déficit de US\$ 0,7 bilhão registrado em julho. A inversão de sinal não decorreu de mudança do saldo comercial, que em agosto apresentou valor muito próximo (US\$ 3,5 bilhões) ao de julho (US\$ 3,3 bilhões). A mudança veio quase integralmente na conta de serviços e rendas, cujo déficit de US\$ 4,5 bilhões em julho foi surpreendentemente reduzido para US\$ 2,5 bilhões em agosto.

Essa redução, por sua vez, decorreu da performance da conta de rendas de investimentos, cujo saldo negativo passou de US\$ 3,2 bilhões em julho para US\$ 1,6 bilhão em agosto. É importante notar que essa conta registra a remuneração das diversas espécies de capital estrangeiro contabilizadas na conta financeira, tais como lucro, juros e dividendos de investimento estrangeiro, tanto direto quanto de portfólio.

A análise detalhada da conta de rendas de investimento em julho e agosto mostra que seu comportamento não depende somente do valor do passivo externo do país, ou seja, dos estoques dos investimentos diretos e de portfólio no país e da dívida externa. O passivo externo certamente determina, em situações de normalidade, as remessas de lucros e

A recente turbulência no mercado internacional causou uma redução nos fluxos de recursos para o Brasil

dividendos e de juros, mas, sobretudo no primeiro caso (lucros e dividendos), os pagamentos também podem responder em certas situações ao nível e às expectativas de variação da taxa de câmbio.

Os dados mostram que, no caso da “Renda de outros investimentos”, não houve variação relevante entre julho e agosto. É que, nesse caso, o pagamento de juros relativos às diferentes modalidades de dívida respondem a um cronograma de pagamento predeterminado.

Já o resultado de rendas das demais modalidades de capital estrangeiro foi bastante divergente nesses dois meses: o déficit das rendas de investimento direto passou de US\$ 1.869 milhões em julho para US\$ 969 milhões em agosto, e de rendas de investimento de portfólio de US\$ 1.035 milhões para somente US\$ 201 milhões. É relevante observar que esses resultados são, de forma geral, atípicos em relação aos registrados nos mesmos meses do ano anterior² e, assim, não decorrem de um padrão sazonal.

Duas observações adicionais devem ser feitas. Primeira: no caso das rendas de investimento de portfólio, a forte redução do seu déficit não decorreu de redução das remessas de dividendos relativas às aplicações em ações, mas do comportamento das remessas de juros incidentes sobre as aplicações em títulos de renda fixa no País (essencialmente, papéis públicos). Segunda: como os dados mostram, a despeito do investimento direto externo constituir a modalidade mais estável de capital estrangeiro, as remessas de lucros e dividendos podem se revelar voláteis e provocar pressões sobre os mercados de câmbio dos países receptores em momentos de instabilidade. Isto porque as decisões de remessas das empresas internacionais são influenciadas pelas expectativas de variação das taxas de câmbio entre as moedas que compõem seus ativos e passivos.

Nesse sentido, fica latente o debate sobre o grau de abertura da economia, em especial no que se refere ao mercado de capitais. Se analisarmos a evolução da relação da renda líquida por exportações – que expressa a absorção da receita de

exportações pelo serviço do passivo externo (juros + lucros) –, observamos que uma fatia expressiva das receitas de exportações “volta” para o exterior via remessa de lucros e dividendos.

É verdade que esse indicador vem tendo uma tendência de queda desde 2001, como pode ser visto na Tabela 1. Outro dado interessante a se analisar é a relação entre o que entrou no País como investimento estrangeiro e o que saiu como remessas de lucros e dividendos.

Tabela 1
Exportações e renda enviada ao exterior
Brasil, 1995-2007

Ano	Exportações (US\$ milhões)	Renda enviada (US\$ milhões)	(%) renda enviada em relação às exportações
2007 ¹	102.433	-17.767	17,34
2006	137.807	-27.666	20,08
2005	118.308	-26.181	22,13
2004	96.475	-20.701	21,46
2003	73.084	-18.661	25,53
2002	60.362	-18.292	30,30
2001	58.223	-19.838	34,07
2000	55.086	-17.965	32,61
1999	48.011	-18.990	39,55
1998	51.140	-18.168	35,53
1997	52.994	-14.775	27,88
1996	47.747	-11.077	23,20
1995	46.506	-10.514	22,61

¹ Acumulado de jan-ago.
Fonte: BACEN. Elaboração própria.

Com relação ao IED, o fluxo líquido de investimento direto estrangeiro que ingressou no Brasil em agosto foi de US\$ 2,0 bilhões, valor inferior aos dois meses precedentes, sendo que junho assinalou fluxo de US\$ 10,3 bilhões e julho, US\$ 3,6 bilhões. Em comparação ao mesmo mês de 2006, quando o IED totalizou US\$ 1,2 bilhão, houve uma elevação de 72,5%.

Exceto pelos valores registrados em maio (US\$ 497 milhões) e junho, a entrada de IED no Brasil em 2007 tem se mantido estável, permitindo que a média para o ano (US\$ 3,3 bilhões) supere em 160,9% a média relativa ao mesmo período do ano passado (US\$ 1,2 bilhão). O IED acumulado nos oito primeiros meses de 2007 atingiu a marca de US\$ 26,5 bilhões, enquanto que nos últimos doze meses esse resultado chegou a US\$ 35,1 bilhões.

Do total de IED no acumulado do ano, 20,75% (US\$ 5,5 bilhões) referem-se a três aquisições/fusões: o grupo francês Sodexho comprou a brasileira

² Em julho de 2006, a conta renda de investimento direto apresentou um saldo negativo de US\$ 727 bilhões, enquanto a conta renda de investimento em portfólio registrou um saldo negativo de US\$ 1.066 bilhão. No mês de agosto, os saldos negativos destas contas foram, respectivamente, US\$ 825 bilhões e US\$ 720 bilhões.

VR, da área de vales-benefício, por US\$ 1,03 bilhão. A Serasa foi vendida a um grupo irlandês, Experian, por US\$ 2,2 bilhões e o grupo Carrefour comprou o Atacadão por US\$ 2,32 bilhões. Para o presidente da Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e de Globalização Econômica (So-beet), Luis Afonso Lima, “a maior parte dos investimentos não deverá resultar, necessariamente, em ampliação de capacidade no setor produtivo, como a construção de novas fábricas. No caso das fusões e aquisições, muitas vezes a transação pode significar redução de empregos ou maior concentração de mercado” (SIQUEIRA, 2007).

Quando se compara com a saída de capital, via remessa de lucros e dividendos, percebemos que o volume de capital que entrou via IED (direto + portfólio) de 1995 até 2001, o saldo líquido era positivo, ou seja, nesses anos houve uma entrada de recursos maior do que saída, via remessas. A partir de 2002, essa relação fica negativa, só voltando a ser positiva em 2006, como atesta a Tabela 2.

Ano	Investimento direto (A)	Remessa de lucros e dividendos (B)	Saldo (A - B)	Relação B/A
2007	96.272	17.767	78.505	18,46
2006	51.323	27.666	23.657	53,91
2005	-764	26.181	-26.945	-3.427
2004	5.429	20.701	-15.272	381,30
2003	14.587	18.661	-4.074	127,93
2002	13.942	18.292	-4.350	131,20
2001	32.682	19.838	12.844	60,70
2000	26.217	17.965	8.252	68,52
1999	22.897	18.990	3.907	82,94
1998	44.545	18.168	26.377	40,79
1997	27.055	14.775	12.280	54,61
1996	43.802	11.077	32.725	25,29
1995	37.797	10.514	27.283	27,82

Fonte: BACEN. Elaboração própria.

Quando se analisa exclusivamente o “saldo líquido” do IED, ou seja, a relação de quanto entrou fruto de investimento estrangeiro direto – sem os investimentos de portfólio – e as remessas de lucros e dividendos, os dados mostram uma situação alarmante. Nos anos de 2005 e 2006, o volume de remessa de lucros e dividendos correspondia a 68% do total de IED, como pode ser visto na Tabela 3.

Tabela 3
Relação entre investimento direto e remessa de lucros e dividendos
Brasil, 1995-2007 (em US\$)

Ano	Investimento direto (A)	Remessa de lucros e dividendos (B)	Saldo (A - B)	Relação B/A
2007	26.488	9.831	16.657	37,11
2006	18.782	12.811	5.971	68,21
2005	15.066	10.302	4.764	68,38
2004	18.146	5.789	12.357	31,90
2003	10.144	5.098	5.046	50,26
2002	16.590	4.983	11.607	30,04
2001	22.457	4.638	17.819	20,65
2000	32.779	3.239	29.540	9,88
1999	28.578	3.664	24.914	12,82
1998	28.856	5.461	23.395	18,93
1997	18.993	4.430	14.563	23,32
1996	10.792	1.663	9.129	15,41
1995	4.405	2.126	2.279	48,26

Fonte: BACEN. Elaboração própria.

CONCLUSÃO

Observando com mais detalhes esses dados é possível perceber, do ponto de vista de sua composição, que essa despesa se altera com o passar do tempo. Os juros de empréstimos convencionais marcam os anos de 1980 e são os responsáveis pelo surgimento da chamada “crise da dívida”. A partir de meados dos anos de 1990, um outro componente começa a ganhar importância. São as despesas derivadas de investimento direto, basicamente lucros e dividendos decorrentes da internacionalização dos ativos produtivos. Nestes primeiros anos do século XXI, graças à crescente internacionalização do mercado financeiro e ao crescimento da importância do mercado de bônus – em especial os da dívida pública –, vêm se elevando as despesas decorrentes de investimento em carteira.

Esses dados mostram, de forma mais organizada, aquilo que já é conhecido: a partir dos anos 1980, as economias hoje denominadas emergentes passaram de importadoras a exportadoras líquidas de capital. No caso do Brasil, temos de um lado o declínio indiscutível da capacidade de formação de capital e, por outro, um aumento indiscutível e bastante acelerado das despesas com rendas de investimento. Em resumo: exporta-se crescentemente capital e produz-se, internamente, cada vez menos capital!

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo de Paiva. (Org.). *Ordem do progresso: cem anos de política republicana 1889-1989*. São Paulo: Campus, 1990.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, Julio Gomes. *Depois da queda*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.
- CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Unesp, 2002.
- DAMASCENO, Aderbal O. Integração financeira internacional e crescimento econômico: uma crítica à abordagem convencional. *Economia e Sociedade*, v. 16, n. 2, p. 171-198, ago. 2007.
- DEVLIN, Robert; FRENCH-DAVIS, Ricardo; GRIFFITH-JONES, Stephany. Crescimento dos fluxos de capital e desenvolvimento: uma visão geral das questões de política econômica. *Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro*, v. 24, n.3, p. 411-444, dez. 1994.
- NERY, Tiago. *A economia do desenvolvimento na América Latina: o pensamento da CEPAL nos anos 1950 e 1990*. Rio de Janeiro: PUC, 2004.
- SIQUEIRA, André. Apetite estrangeiro. *Carta Capital*, São Paulo, set. 2007.

Normas para publicação

ORIGINAIS APRESENTADOS

- Os textos serão submetidos à apreciação de membros do Conselho Editorial;
- Ao Conselho Editorial reserva-se o direito de aceitar, sugerir alterações ou recusar os trabalhos encaminhados à publicação;
- O autor será notificado da aceitação ou recusa do seu trabalho. Em caso de recusa o parecer será enviado ao autor. Os originais não serão devolvidos. Quando aceito e publicado, receberá 02 exemplares.
- Serão considerados definitivos e, caso sejam aprovados para publicação, as provas só será submetidas ao autor quando solicitadas previamente;
- Serão considerados como autorizados para publicação por sua simples remessa à Revista. Não serão pagos direitos autorais.

OS ARTIGOS DEVEM:

- Ser enviados em disquete ou CD-ROM acompanhados de cópia impressa, ou e-mail, nos casos de texto sem imagem;
- Incluir os créditos institucionais do autor, referência a atual atividade profissional, titulação, endereço para correspondência, telefone, e-mail;
- Ser apresentados em editor de texto de maior difusão (Word), formatado com entrelinhas de 1,5; margem esquerda de 3 cm, direita de 2 cm, superior de 2,5 cm e inferior de 2 cm, fonte Times New Roman, tamanho 12;
- Ter no mínimo 10 páginas e no máximo 20;
- Vir acompanhados de resumo, com no máximo 10 linhas (entrelinhas simples), abstract, 5 palavras-chave e key words;
- Apresentar uma padronização de títulos de forma a ficar claro o que é TÍTULO, SUB-TÍTULO, etc.;
- As tabelas e gráficos devem vir no programa no qual foi elaborado (excel, etc.), conter legendas e fontes completas, e as respectivas localizações assinaladas no texto;
- Indicar a localização exata para inserção de desenhos, fotos, ilustrações, mapas, etc., que, por sua vez, devem vir acompanhados dos originais, de sorte a garantir fidelidade e qualidade na reprodução;
- Destacar citações que ultrapassem 3 linhas, apresentado-as em outro parágrafo com recuo de 1cm, entrelinha simples e tamanho de fonte 10 (NBR 10.520 da ABNT);
- Evitar as notas de rodapé, sobretudo extensas, usando-as apenas quando realmente houver necessidade, para não interromper a seqüência lógica da leitura e não cansar o leitor. Devem aparecer na mesma página em que forem citadas;
- Conter referências bibliográficas completas e precisas, adotando-se os procedimentos a seguir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- No transcorrer do texto, o trabalho de onde foi retirada a citação é identificado pelo nome do autor e a data, que aparecem entre parênteses ao final da citação. Ex: (SANTOS, 1999)
- No final do artigo deve aparecer a referência bibliográfica completa, por ordem alfabética, em conformidade com a norma NBR-6.023 da ABNT.

EXEMPLOS:

Para Livros:

- BORGES, J.; LEMOS, G. *Comércio Baiano: depoimentos para sua história*. Salvador, Associação Comercial da Bahia, 2002, 206 páginas.
 - Livro: Comércio Baiano: depoimentos para sua história (Título: Comércio Baiano; Subtítulo: depoimentos para sua história)
 - Autor: Jafé Borges e Gláucia Lemos
 - Editor: Associação Comercial da Bahia
 - Local de edição: Salvador
 - Ano da edição: 2002
 - Volume da edição: 206 páginas

Para Artigos:

- SOUZA, L. N. de. Essência X Aparência: o fenômeno da globalização. *Bahia: Análise & Dados*, Salvador, SEI, v.12, n.3, p.51-60, dez. 2002.
 - Artigo: Essência X Aparência: o fenômeno da globalização
 - Autor: Laumar Neves de Souza
 - Publicação: Bahia: Análise & Dados
 - Editor: SEI
 - Local de edição: Salvador
 - Data de edição: dezembro de 2002
 - Volume da edição: 12
 - Número da edição: 3
 - Páginas referentes ao artigo: 51 a 60
 - A data escolhida para a referência pode ser a da edição utilizada ou, preferivelmente, a data da edição original, de forma a ficar clara a época em que o trabalho foi produzido. Neste caso é necessário colocar as duas datas: a da edição utilizada, para que a citação possa ser verificada e a da edição original;
 - O nome dos livros citados e o nome de revistas devem aparecer sempre em itálico.

