



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – DCH/CAMPUS V
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CULTURA, MEMÓRIA E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL
Mestrado Multidisciplinar em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional
Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional

DISSERTAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTU-SENSU*

POLÍTICA PÚBLICA E INCENTIVO FISCAL:
uma análise do modelo baiano para o desenvolvimento
regional

CARLOS EDUARDO RIBEIRO SANTOS

Santo Antonio de Jesus/BA
2010

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

CARLOS EDUARDO RIBEIRO SANTOS

**POLÍTICA PÚBLICA E INCENTIVO FISCAL:
uma análise do modelo baiano para o desenvolvimento
regional**

Dissertação de mestrado apresentada à Universidade do Estado da Bahia / DCH Campus V, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional, com pesquisa na área de Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Paula Arcoverde Cavalcanti.

S237 Santos, Carlos Eduardo Ribeiro.
Política Pública e Incentivo Fiscal: uma análise do modelo baiano para o desenvolvimento regional. / Carlos Eduardo Ribeiro Santos - 2010.

250f.: il

Orientador: Prof. Dra. Paula Arcoverde Cavalcanti.

Dissertação (mestrado) - Universidade do Estado da Bahia, Programa de pós-graduação em Cultura Memória e Desenvolvimento Regional, 2010.

1. Políticas Públicas – Bahia. 2. Bahia – Política e Governo. 3. Planejamento Regional – Bahia I. Cavalcanti, Paula Arcoverde. II. Universidade do Estado da Bahia, programa de pós-graduação em Cultura Memória e Desenvolvimento Regional (Linha de Pesquisa: Política Pública de Desenvolvimento Regional).

CDD: 338.98142

TERMO DE APROVAÇÃO

CARLOS EDUARDO RIBEIRO SANTOS

**POLÍTICA PÚBLICA E INCENTIVO FISCAL:
uma análise do modelo baiano para o desenvolvimento regional**

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional, como pesquisa na área de Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional, Universidade do Estado da Bahia / DCH Campus V, pela seguinte Banca Examinadora:

Prof^ª. Dr^ª. Paula Arcoverde Cavalcanti

Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

Orientadora

Prof^ª. Dr^ª. Alícia Ruiz Olalde

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)

Prof^ª. Dr^ª. Márcia da Silva Pedreira

Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)

Santo Antonio de Jesus/BA, _____ de _____ de 2010.

*À Carlinda Bertani, mãe amada.
À Licinha Macedo amiga-mãe.
Ao amor.*

AGRADECIMENTOS

Agradecer é reconhecer a impossibilidade de, sozinho, não ser possível realizar conquistas. E, nesse sentido, me sinto honrado em poder agradecer a todos que contribuíram para a realização desse trabalho.

Em primeiro lugar à minha mãe, Carlinda Bertani, que não pode, fisicamente, acompanhar o resultado de algo pelo qual tanto influenciou.

Todos de minha família, Luis, Sonia, Nil, Carlúcia e Milton, amados, eternos e fundamentais, aos quais agradeço em nome dos irmãos, representando, assim, todos de suas respectivas famílias (cunhados e sobrinhos).

Porém não posso deixar de agradecer, especialmente, a Vera, Claudia, Gilvan, Caio e Renan pelo apoio e tolerância nos momentos de correria e estresse, principalmente no período de conclusão e impressão.

Gepherson, amigo-irmão, que cedeu inclusive sua família e casa para as longas jornadas de estudo no mestrado e, nesse sentido, um agradecimento mais que especial à Licinha, mãe de coração que, de tanto perguntar “isso não acaba não?”, não pôde estar aqui para ver, de fato, esse momento. E claro, Roque, Halline, Hallana e Huallace.

Magila, Angelo e Daniela, três pessoas fundamentais em minha vida.

Murilo Alves, mais que amigo exemplo de inteligência e dedicação. Incentivador, debatedor e essencial no decorrer desse caminho.

Ayrã Assunção e Elaine Carneiro, amigas sempre preocupadas com o cumprimento dos prazos e incentivadoras nos momentos de desânimo e descrença.

Aislan Moreira, irmão por escolha e amigo para todas as horas.

Célia Christina Carvalho que de tanto falar de seu mestrado “me decidiu” a incutir por esse caminho difícil e prazeroso da busca do conhecimento.

Fernanda Calasans e seu atencioso jeito de mostrar que mesmo o tempo acabando tudo daria certo, desde que eu corresse.

Como fui eu o “bendito entre as mulheres”, um grande agradecimento às “minhas meninas”, colegas, ou melhor, amigas de turma Gilvânia Chaves, Claudia Pires e Lene Sousa. E obviamente Maria da Paz Rodrigues, especial pela proximidade, cumplicidade acadêmica, política e pacificadora, além da partilha de

conhecimentos em discussões, planos, problemas e soluções. É verdade meninas, quanta coisa se passou nesse período? Momentos bons e inesquecíveis.

Aos amigos do mestrado Cesar e Julinara pelo apoio, favores, paciência e tolerância nesses dois anos de convivência harmoniosa e feliz.

Às Professoras Rocio Kustner e Ely Estrela pelos conhecimentos e experiências compartilhados.

Paula Arcoverde, orientadora de pesquisa e conhecimento e tão solícita e paciente para tantas e tantas horas de leitura e orientação.

As minhas outras duas queridas orientadoras: Alicia Olalde pelo tempo, paciência, orientação e desvelo; e Márcia Pedreira que mais uma vez compartilha comigo o processo final de uma etapa conflituosa e virtuosa... Nos vemos no doutorado?

E não poderia deixar de agradecer àqueles que foram fundamentais no processo de pesquisa. Conhecedores e gentis colaboradores essenciais durante o processo de pesquisa: Ely Dantas e Cristiano Penido.

Um agradecimento especial à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB), pelo apoio durante esse percurso.

“Gratidão é uma sensação tão agradável... Cresce onde sementinhas são lançadas, floresce sob o sol”. E, mesmo que a palavra "obrigado" signifique tanto, não expressará por inteiro o quanto esse gesto atencioso e delicado se faz importante.

E, por esses dois anos de mudanças: de ares, de comportamento, de aprendizado, de pensamentos, de análises..., de vida, dedico a minha eterna gratidão a todos que estiveram, contribuíram e possibilitaram tudo isso.

“A mais importante Agenda do Estado não está relacionada às atividades que os indivíduos particularmente já realizam, mas às funções que estão fora do âmbito individual, àquelas decisões que ninguém adota se o Estado não o faz. Para o governo, o mais importante não é fazer coisas que os indivíduos já estão fazendo, e fazê-las um pouco melhor ou um pouco pior, mas fazer aquelas coisas que atualmente deixam de ser feitas”.

John Maynard Keynes, 1926.

RESUMO

É notável a discussão sobre a busca de iniciativas em prol do desenvolvimento regional. Nesse contexto, uma das ferramentas mais utilizadas passa a ser a implementação de políticas públicas que estabeleçam e estimulem um processo de desenvolvimento pautado numa estrutura multidimensional compreendida pelo desenvolvimento econômico, social, cultural, ambiental e uma gestão pública participativa. No estado da Bahia, a partir dos anos 1990, é formulada a primeira iniciativa pública com o objetivo de promover o desenvolvimento regional com vistas à integração de todas as suas regiões no sentido econômico e social através da busca da desconcentração industrial da Região Metropolitana de Salvador para o interior do estado. Nesse sentido, foram formulados e implementados o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia e o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia. Esses programas foram pautados na prática da isenção fiscal como instrumento de atração e interiorização da produção industrial no estado, com buscas ao desenvolvimento não apenas econômico, mas também social e ambiental. O trabalho proposto busca analisar o processo de formulação das políticas citadas e seus desdobramentos em relação à promoção do desenvolvimento regional. Metodologicamente, fez-se uso, inicialmente, de uma revisão bibliográfica como método de pesquisa tendo em vista, ainda, o caráter analítico proposto à mesma quanto ao contexto de formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento, bem como no que concerne ao próprio entendimento da prática e sentido da política pública que abrange, desde a compreensão ou reconhecimento de sua necessidade, até os processos de formulação, implementação e, ainda, a avaliação das mesmas. Por fim, para o alcance do objetivo central desta dissertação, a ferramenta metodológica aplicada foi a realização de entrevistas com indivíduos, denominados aqui de colaboradores, que estiveram e ainda estão ligados, de alguma maneira, ao funcionamento dessas políticas, como, também, ao seu processo de formulação e que através da manifestação de suas observações, experiências e práticas, quanto ao processo de formulação das mesmas, por fim, possibilitaram a concretização da construção do arcabouço analítico quanto ao processo de formulação destas políticas de desenvolvimento (pautados na isenção fiscal) praticados no estado da Bahia.

Palavras-chave: Política Pública; Isenção Fiscal; Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT

It is remarkable the discussion about searching for initiatives for regional development. In this context, one of the most used tools becomes the implementation of public policies establish and stimulate a development process guided by a multidimensional structure consisted on the economic, social, cultural, environmental and public participative management. The state of Bahia, from the 1990s, is made the first public initiative aiming to promote regional development with a view to integrating all its regions at the social and economic sense through the pursuit of industrial decentralization in the Metropolitan Region of Salvador into the state. In this sense, it was formulated and implemented the Program for Promotion of Development of Bahia and the Program for Industrial Development and Economic Integration of the State of Bahia. These programs were guided by the practice of tax exemption as an instrument of attraction and internalization of industrial production in the state, seeks to develop not only economic but also social and environmental. The proposed work seeks to analyze the process of policy formulation and its consequences mentioned in relation to the promotion of regional development. Methodologically, it is used, initially, a literature review as a research method in order, still the same character as the proposed analytical framework of the formulation and implementation of public development policies, as well as in regard to their own understanding of the practice and direction of public policy that includes, from the understanding and recognition of its necessity, even the processes of formulation, implementation, and also their evaluation. Finally, to achieve the main objective of this thesis, the methodological tool used was conducting interviews with individuals called collaborators who were and are still linked in some way the operation of these policies, as well as its formulation process and through the manifestation of their views, experiences and practices regarding the its process of formulating. Finally, it possible to continue building the analytical framework on the process of formulation of policies for development (guided by the tax exemption) charged in the state of Bahia.

Keywords: Public Policy; Tax Exemption; Regional Development.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1:	- Esboço do modelo linear do ciclo da política (policy cycle)	35
FIGURA 2:	- Quadro analítico de referência do processo de industrialização e desenvolvimento regional no Brasil	122
FIGURA 3:	- Quadro analítico de referência do processo de industrialização e desenvolvimento regional no Brasil e na Bahia	159
FIGURA 4:	- Quadro de classificação dos empreendimentos incentivados segundo critérios estabelecidos pelo PROBAHIA	176
FIGURA 5:	- Quadro de Determinação dos parâmetros base para o beneficiário do DESENVOLVE	184
FIGURA 6:	- Quadro sintético do grau de aderência e incentivo fiscal do Programa DESENVOLVE,	187
FIGURA 7:	- Quadro sintético do grau de aderência das empresas ao interesse do estado	188
FIGURA 8:	- Gráfico de Investimentos e empregos diretos industriais realizados na Bahia, 1999-2005	194
FIGURA 9:	- Gráfico da evolução dos números de estabelecimentos e de empregos formais na Bahia – 1999-2006	195
FIGURA 10:	- O ciclo da política de isenção fiscal baiana	205

LISTA DE TABELAS

TABELA 1:	- Composição do PIB baiano entre as décadas de 1960 e 1990	142
-----------	--	-----

LISTA DE SIGLAS

APLs	- Arranjos Produtivos Locais
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	- Banco do Nordeste do Brasil
BNDE	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CEPAL	- Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CHESF	- Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CIA	- Complexo Industrial de Aratu
CIS	- Centro Industrial do Subaé
CMBEU	- Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
CODEBA	- Conselho de Desenvolvimento da Bahia
CONFAZ	- Conselho Nacional da Fazenda
CONFAZ	- Conselho Nacional da Fazenda
CONVIVER	- Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido
COPEC	- Complexo Petroquímico de Camaçari
COTEP	- Comissão Técnica Permanente do Ministério da Fazenda
CPE	- Comissão de Planejamento Estadual
DESENBÁHIA	- Agência de Fomento do Estado da Bahia
DESENBANCO	- Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia
DESENVOLVE	- Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia
DITRI	- Diretoria de Tributação da Secretaria Estadual da Fazenda
DNOCS	- Departamento Nacional de Obras Contra a Seca
EAn	- Enfoque de Análise de Políticas Públicas
FCO	- Fundos Constitucionais de Financiamento para o Centro Oeste
FIEB	- Federação das Indústrias do Estado da Bahia
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNE	- Fundos Constitucionais de Financiamento para o Nordeste
FNO	- Fundos Constitucionais de Financiamento para o Norte
FRE	- Fundo de Reparçamento Econômico
FUNDAGRO	- Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial
FUNDESE	- Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico
GTDN	- Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IAE	- Índice de Atividade Econômica
IAPs	- Institutos de Aposentadorias e Pensões
IDE	- Índice de Desconcentração Espacial
IFOCS	- Inspeção Federal de Obras Contra a Seca
IGE	- Índice de Geração de Novos Empregos

INPS	- Instituto Nacional de Previdência Social
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAEG	- Plano de Ação Econômica Governamental
PED	- Plano Estratégico de Desenvolvimento
PETROBRÁS	- Companhia de Petróleo Brasileiro
PLANEB	- Plano de Desenvolvimento do Estado da Bahia
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	- Programa Nacional de Desenvolvimento Regional
PROBAHIA	- Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia
PROCOBRE	- Programa Estadual de Desenvolvimento da Mineração, da Metalurgia e da Transformação do Cobre
PROCOMEX	- Programa de Incentivo ao Comércio Exterior
PRODUZIR	- Programa de Organização Produtiva de Comunidades Pobres
PROIND	- Fundo de Promoção ao Desenvolvimento Industrial
PROMESO	- Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais
PROMOVER	- Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões
PSI	- Programa de Substituição de Importações
RIDE	- Programa de Desenvolvimento da Região Integrada do Distrito Federal
RLAM	- Refinaria Landulfo Alves
RMS	- Região Metropolitana de Salvador
SEAGRI	- Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária do Estado da Bahia
SEFAZ	- Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia
SEPLAN	- Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia
SEPLANTEC	- Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia
SICM	- Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração do Estado da Bahia
SUDAM	- Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	- Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	- Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste
SUDIC	- Superintendência de Desenvolvimento Industrial e Comercial da Bahia
USIBA	- Usina Siderúrgica da Bahia

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	14
CAPÍTULO 1:	26
A POLÍTICA PÚBLICA ENQUANTO CONCRETIZAÇÃO DO ESTADO EM AÇÃO: conceitos e instrumento pró-desenvolvimento regional	
1.1 Política pública: conceitos básicos	26
1.1.1 O conceito de política pública utilizado	31
1.2 O ciclo da política pública (<i>policy cycle</i>)	33
1.2.1 O processo de formulação da política	34
1.2.2 O processo de implementação da política	42
1.2.3 A avaliação de política pública enquanto etapa do <i>policy cycle</i>	48
1.3 O Enfoque na Análise de Políticas Públicas (EAn): considerações sobre sua aplicação	52
1.4 A Política Pública como Instrumento de Desenvolvimento Regional	57
CAPÍTULO 2:	67
A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO: do Processo de Substituição de Importações ao Programa Nacional de Desenvolvimento Regional	
2.1 O desenvolvimento brasileiro: as teorias clássicas e a formulação de políticas públicas de desenvolvimento sob a tutela do Estado Desenvolvimentista	68
2.2 O processo de desenvolvimento brasileiro: o período inicial dos anos 1930/40 e o começo da hegemonia nos anos 1950	77
2.3 O “período de ouro” do planejamento do desenvolvimento brasileiro entre as décadas de 1960 e 1970: do auge ao declínio do modelo desenvolvimentista	85
2.4 Os anos 1980 e as mudanças de padrões que fundamentaram o novo papel do Estado e do desenvolvimento	98
CAPÍTULO 3:	123
AS REGIÕES PERIFÉRICAS E O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA: a questão nordestina e o diferencial do planejamento baiano	
3.1 A “parte do latifúndio” que coube ao Nordeste no processo desenvolvimentista	123
3.2 O planejamento e o processo de desenvolvimento baiano	133

CAPÍTULO 4:	161
O PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO E A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA BAIANA: os incentivos fiscais e a desconcentração industrial	
4.1 O PROGRAMA DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DA BAHIA (PROBAHIA): primeira estratégia de política pública pró-desenvolvimento pós-1990	169
4.1.1 Os objetivos e a estrutura técnico-administrativa	170
4.1.2 Dos recursos do Programa	172
4.1.3 A estrutura regulamentar do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia	173
4.2 O Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE)	178
4.2.1 A estrutura regulamentar do DESENVOLVE	180
4.2.2 Objetivos e formas de incentivo	183
4.2.2.1 Formas de incentivo do DESENVOLVE	185
4.2.2.2 A indústria incentivada e a matriz de desenvolvimento baiana	188
4.3 A análise do processo de formulação da Política de Incentivo Fiscal Baiana	189
CONSIDERAÇÕES FINAIS	207
REFERÊNCIAS	216
APÊNDICE	224
APÊNDICE A Esquema de questionário para pesquisa de campo	226
ANEXOS	227
ANEXO 1 Lei n. 6.335 de 31 de outubro de 1991	229
ANEXO 2 Decreto n. 840 de 18 de dezembro de 1991	231
ANEXO 3 Lei n. 2.990 de 03 de dezembro de 1971	235
ANEXO 4 Lei n. 7.980 de 12 de dezembro de 2001	237
ANEXO 5 Decreto n. 8.205 de 03 de abril de 2002	239
ANEXO 6 Decreto n. 25.321 de 30 de julho de 1976	243
ANEXO 7 Lei n. 6.445 de 07 de dezembro de 1992	245
ANEXO 8 Lei n. 7.503 de 13 de agosto de 1999	247
ANEXO 9 Lei n. 7.599 de 07 de fevereiro de 2000	249

APRESENTAÇÃO

É ampla a discussão a respeito do processo e da busca por iniciativas em prol do desenvolvimento, seja ele considerado com base local, sustentável ou regional. E, uma das ferramentas que mais tem demonstrado efetividade, nesse intuito, é a formulação e implementação de políticas públicas que venham a estimular a composição de variáveis que, juntas, possam estabelecer um processo de desenvolvimento fundamentado numa estrutura múltipla e não apenas econômica.

Tal estrutura deve compreender, conforme as atuais teorias do desenvolvimento, além do caráter estritamente econômico (como percebido historicamente no desenvolvimento brasileiro), também o social, o cultural, o ambiental e uma gestão pública que se apresente por aspectos inovadores, principalmente através da participação popular nas decisões sócio-administrativas.

Nesse sentido, a formulação e implementação de uma política pública que vise à promoção do desenvolvimento regional deve incluir em seus pressupostos o fator econômico, estabelecendo-se, assim, uma base para as demais dimensões do desenvolvimento, mas não se pode pensar, apenas, neste aspecto, esperando que as demais dimensões sejam possibilitadas pelas externalidades positivas ou efeitos (resultados consequenciais) dos mesmos.

Este trabalho dissertativo buscou, assim, conhecer, compreender e analisar, a princípio, os fundamentos e parâmetros de uma política que se apresenta estimuladora do desenvolvimento regional, proposto em seus objetivos principais e, principalmente, perceber como esse entendimento aparece no que tange ao estabelecimento desses objetivos na etapa de formulação da política. Nesse sentido, a análise empreendida buscou encontrar a interseção entre as propostas formuladas e o entendimento teórico dos aspectos que compõem o processo de desenvolvimento regional incorporado a tais instrumentos partindo de um pressuposto paradigmático entre a prática de modelos clássicos num contexto teórico moderno.

A política pública analisada neste trabalho foi a praticada com base no incentivo fiscal aplicada pelo estado da Bahia, a partir dos anos 1990, empreendida, especificamente, pelo Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA) e pelo Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração

Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE), que pressupõem, cada um a seu tempo, não de forma principal, mas como resultado de seus encadeamentos, o desenvolvimento regional do estado para além do aspecto econômico, unicamente, e pautado na busca da desconcentração da produção industrial do entorno da Região Metropolitana de Salvador (RMS), que, segundo os próprios planejadores do desenvolvimento baiano, culminou na principal responsabilidade pelo processo de desigualdades regionais no estado.

É fato constante na estrutura de cada uma dessas políticas, através da análise dos documentos legais (leis e decretos) que as implementaram, a apresentação, como objetivos principais, do interesse de estimular o desenvolvimento regional através da criação de um vetor de desenvolvimento amparado na implantação desconcentrada de indústrias, com base na formação de pólos ou aglomerados industriais regionais e, conseqüentemente, através deles, proceder ao desenvolvimento das regiões baianas.

Nesse sentido, Pessoti, Sampaio e Spínola (2008), afirmam que os programas PROBAHIA e DESENVOLVE são frutos de um planejamento de longo prazo efetuado pelo estado, cujas estratégias possibilitavam a criação de mecanismos que levasse ao aumento da produtividade industrial; na inovação tecnológica e no seu contexto infra-estrutural. O plano era modificar o perfil produtivo e do desenvolvimento baiano em um horizonte de vinte anos com objetivos de tornar a Bahia social e regionalmente justa e coesa, além de economicamente diversificada e competitiva e espacialmente integra e limpa.

No que tange aos aportes propostos por seus objetivos, conforme se observa na análise dos autores citados, o planejamento do estado baiano, com a formulação das políticas em questão, era o de transformar o perfil produtivo estadual além de proporcionar a aquisição de outros aspectos relevantes ao contexto do desenvolvimento. Entretanto, o que se percebe, na prática, é que as políticas propostas seguem como modelo de promoção do desenvolvimento, o proposto pelos padrões praticados pelo Estado Desenvolvimentista brasileiro até os anos 1980 (de acordo às teorias contemporâneas), quando se creditava o desenvolvimento regional a um fator preponderantemente quantitativo e econômico, que era a aglomeração industrial e, no exemplo recente baiano, a busca se dá pelo desenvolvimento baseado, ainda, na industrialização, porém pelo sentido de sua desconcentração.

Assim sendo, a pesquisa buscou analisar o processo de formulação de tal política com o intuito de perceber o entendimento do desenvolvimento aplicado a ela. Afinal, as políticas formuladas quando tratam da busca do desenvolvimento, referem-se às teorias modernas e ao caráter múltiplo do desenvolvimento regional ou estão pautados, de fato, no desenvolvimento econômico, apenas? Procurou-se, assim, estabelecer uma relação entre o entendimento do sentido do desenvolvimento e a formulação de políticas públicas, analisando, quanto ao contexto da formulação das práticas baiana, a possibilidade da política de isenção fiscal, utilizada no processo de desconcentração (implantação e/ou ampliação) dos pólos industriais, ter perseguido a promoção do desenvolvimento das regiões ou apenas o desenvolvimento econômico.

Para alcançar os resultados desse estudo, foi levado em conta, ao tratar de uma pesquisa na área de política pública, o enfoque de análise de política, por se considerar que tal enfoque são os mais capazes de demonstrar a maior relação entre os processos, os agentes e os interesses que envolvem o ciclo da política pública.

Através do uso do enfoque na análise de políticas públicas, pretendeu-se verificar, não o caráter dos resultados obtidos (que pode ser abraçado em uma pesquisa futura), mas principalmente o processo que se relacionou com a concepção técnico-ideológica da política em sua fase de formulação, tendo em vista a necessidade de se compreender, no caso da política de isenção fiscal, se o objetivo central era realmente o desenvolvimento regional ou se esse seria alcançado como resultado indireto dos encadeamentos positivos proporcionados pelo desenvolvimento econômico, como fora proposto pelo padrão desenvolvimentista.

Dessa forma, o enfoque na análise permite que se observe, através do conhecimento dos processos que envolveram a agenda governamental (à época), bem como do jogo de interesses dos elaboradores/implementadores e que se interconectaram no processo de formulação de políticas públicas, identificando quais são (foram), de fato, o objetivo central do estado ao propor a política de isenção fiscal.

O tema da pesquisa é proposto no sentido da ampla discussão, atual, em relação à busca do desenvolvimento regional e às políticas públicas que são formuladas nesse sentido. Sobre essas ferramentas, observa-se que, nem sempre, podem proporcionar, de fato, os resultados planejados, muitas vezes por seus

objetivos não se coadunarem com o método proposto. Por esse motivo deu-se a escolha pela política de isenção fiscal praticada na Bahia, como tema de pesquisa, por se tratar, não apenas, de mais uma política de atração de investimentos industriais, mas de uma política que apresenta, dentre os seus objetivos principais, o caráter do desenvolvimento industrial desconcentrado¹, além do econômico, do social e do ambiental, principalmente no que trata de sua experiência mais recente, o DESENVOLVE.

Num sentido teórico-ideológico, a análise do desenvolvimento regional contemporâneo, trás em suas metodologias a concepção de que o desenvolvimento (seja local, regional ou territorial) não perpassa somente pelo desenvolvimento econômico do espaço, mas principalmente, pelo sentimento de pertencimento e de identidade que os indivíduos (leia-se como estes, não apenas, os cidadãos ou moradores do *locus* espacial, mas também as empresas e seus administradores, além dos gestores públicos) possam ter e/ou apresentar, em relação à busca da condição e manutenção da (e na) vida da região (bem como sua melhoria).

O desenvolvimento perpassa, sim, pelo desenvolvimento econômico, mas como marco primário ou, simplesmente, básico, do sentimento da criação do anseio de liberdade, como afirma Amartya Sen (2005), que num ambiente capitalista, pressupõe, em grande parte, estar ligado ao “ter” (possibilitado, principalmente, pela dotação monetária do indivíduo e possibilitado pela obrigatoriedade de se ter um emprego). Se ele “tem” ele “é”, ou seja, possui liberdade e, a partir do momento em que ele se identifica como indivíduo “livre”, ele passará a ter interesse e capacidade de participar dos processos que levarão ao desenvolvimento socioeconômico de sua localidade.

Aliado a estes fatores, o processo de desenvolvimento passa a contar, também, com a necessidade de um planejamento que preveja a sustentação do processo por períodos que vão além do longo prazo, ou seja, a construção de alternativas que previnam o sentido da retroalimentação do processo do desenvolvimento e não apenas à condicionalidade deste a um fator dependente, como a sua subordinação à presença de uma indústria.

¹ Aqui é tratada a desconcentração industrial como sinônimo de desenvolvimento regional devido à compreensão dada pela avaliação do próprio aspecto do planejamento baiano ao indicar a concentração industrial induzida, direta ou indiretamente, para a Região Metropolitana de Salvador como a principal causa das desigualdades regionais no estado.

Afinal, segundo as percepções apresentadas por Monastério (2005); Ferreira Júnior e Santos (2006), as experiências existentes, na aposta da criação de políticas públicas de desenvolvimento regional com base no investimento em fatores tradicionais de crescimento econômico, como aqueles de atração industrial, mostraram-se incapazes de gerar condições suficientes para garantir um desenvolvimento de longo prazo, pois são políticas de difícil sustentação a longo prazo, pois as empresas beneficiadas não se preocupam em desenvolver um processo produtivo integrado a essas regiões, das quais ela pode se deslocar, novamente, de acordo aos seus interesses.

Por isso que se questiona, nas teorias modernas, o caráter endógeno e exógeno do processo de desenvolvimento. As políticas formuladas e praticadas pelas escalas espaciais mais amplas (como o estado em relação às suas microrregiões) tendem a equiparar todos os seus subespaços a um mesmo padrão, que não observa as especificidades e potencialidades de cada um deles. Tal observação difere do caráter endógeno do desenvolvimento que, teoricamente, ao ser proposto pelos próprios subespaços tendem a incorporar esses fatores particulares. Ou que, pelo menos, representantes desses espaços descentralizados possam participar, indicativamente, do processo de elaboração e formulação das políticas de desenvolvimento.

Ainda sob o bojo teórico-ideológico, o desenvolvimento deixa de ter uma característica puramente econômica para ser tratado como um embrião de diversas ações (mudanças) que levarão às modificações gerais e definitivas do ambiente. Tais transformações, nesse contexto ampliado, abraçam a liberdade de ação e participação do indivíduo durante todo o processo, além de sua consciência ambiental, mesclados pela ação da gestão pública participativa e cidadã, com vistas à promoção de melhorias econômicas, sociais e ambientais para o espaço geográfico nele abrigado.

Nesse sentido, a proposição do processo de desenvolvimento regional pode tomar como referência inicial os fundamentos de desenvolvimento utilizados e propostos por Brose (2000) ao determinar que o desenvolvimento regional seja composto por cinco dimensões integradas, sendo elas: a **inclusão social**; o **fortalecimento da economia local/regional**; a **inovação da gestão pública**; a **gestão ambiental e o uso racional de recursos naturais**, além da **inclusão social** e da **mobilização da sociedade**.

Em sua análise, tal autor afirma que o desenvolvimento é respaldado pela integração destas dimensões onde, a conjunção das mesmas evidenciará o desenvolvimento regional. O primeiro passo nesse caminho pode ser o do crescimento econômico gerado pelo aumento da renda local em conjunto com a expansão do mercado de consumo, tendendo ao fortalecimento da economia regional que, conseqüentemente, gerará a inclusão social. Entretanto, essa ampliação dos aspectos econômicos, não necessariamente, deve estar ligada a um fator externo ao local, mas utilizando-se de suas próprias potencialidades.

Assim, a análise Brose (2000) coaduna com a visão de Sen (2005) ao sinalizar que, havendo o crescimento econômico, haverá meios para se apoiar o desenvolvimento social, base para um desenvolvimento regional amplo e de longo prazo e, com isso, por conseguinte, surgirão a mobilização da sociedade e a preocupação e preservação ambiental, através da participação ativa da população no cotidiano regional como fator necessário e fundamental no processo de desenvolvimento (desde que permitidos, ainda, a possibilidade de participação popular nas decisões político-administrativas, possibilitadas pelo caráter de inovação da gestão pública).

Essa crítica sobre o desenvolvimento é pautada na conclusão de que cabe aos cidadãos buscar uma forma de mudar seu propósito e *locus* social (endogenia) do desenvolvimento. Mudar a situação em que vive e, não apenas, aguardar que a “mão invisível” ou a iniciativa de outros venha lhe dar uma melhor situação (exogenia) de desenvolvimento.

A crença e o aguardo da atitude de outros só servem como instrumento de estagnação e morosidade individual em relação à sua atuação na busca por melhorias para si e para a sociedade, como afirma Brose (2000), ao lembrar que uma grande parte das regiões brasileiras acabou por aceitar, por muito tempo e com muita facilidade, que o paradigma do crescimento econômico reduzisse as suas aspirações “individuais” a elementos de pouca importância, renunciando a uma visão mais intrínseca do que viria a ser melhor para seus espaços e populações.

De posse desta discussão quanto à endogenia e exogenia do desenvolvimento e permeado pela prática do planejamento do desenvolvimento promovido política, administrativa e culturalmente pelos espectros mais amplos do estado (primeiramente o governo federal e, posteriormente, os governos estaduais), aliados à falta de estrutura das sociedades locais, organizações sociais e, até

mesmo, das esferas municipais de gestão pública, na promoção de políticas de desenvolvimento – principalmente baseadas na atração industrial, conforme modelos propostos historicamente – é que, enquanto problema de pesquisa, buscou-se analisar a política pública de isenção fiscal praticada pelo governo do estado da Bahia a partir da década de 1990, através da formulação de políticas públicas que relacionam, ainda, o desenvolvimento regional à produção industrial e seus encadeamentos.

Com base no exposto, portanto, é que a pesquisa está centrada em dois questionamentos fundamentais. O primeiro representa a busca da observação de como se deu o processo de interesse e, principalmente, a formulação das políticas praticadas na Bahia pós anos 1990. Em segundo lugar, o entendimento, quanto aos objetivos intrínsecos das políticas em relação à sua compreensão quanto ao sentido desenvolvimento regional proposto por essas políticas.

Metodologicamente, a pesquisa será realizada através de um estudo de caso. Tal método foi escolhido por se tratar de uma das mais eficientes estratégias de pesquisa quando se estuda fatos atuais ou situações que ainda estão em andamento, conforme salienta Yim (2005), ao afirmar que esse método é uma das diversas ferramentas de pesquisa e que representa a estratégia adequada aos pesquisadores, cujo objetivo sinaliza acontecimentos que se encontram em fenômenos contemporâneos e inseridos no contexto da vida real.

Por este motivo, a pesquisa através do estudo de caso se caracteriza por ser um dos mais desafiadores estilos de pesquisar, por confrontar situações que envolvem fenômenos/iniciativas individuais, organizacionais, sociais, políticos e de grupos, como o processo de desenvolvimento regional e a formulação de políticas pública com tal finalidade.

Acompanhando a aplicação do estudo de caso como forma de pesquisa do tema proposto e, em relação ao enfoque dado à formulação das políticas públicas baianas, o estudo de caso é justificado pela ação completa que possibilita, conforme determina Yim (2005, p.31) ao dizer que “a essência de um estudo de caso, a principal tendência em todos os tipos de estudos de caso, é que ela tenta esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais objetivos”. Além disso, o estudo de caso possibilita, ainda, na construção da pesquisa, que o pesquisador possa focalizar

acontecimentos contemporâneos sem a exigência de controle sobre os eventos comportamentais em questão.

Enquanto prática de pesquisa é importante destacar que, este método não representa a busca de generalização da realidade de uma situação ou de um tema, mas sinaliza um contexto específico onde, através de sua aplicação e dos resultados obtidos na pesquisa, podem demonstrar um guia ou direcionamento para o que pode ser representado num contexto geral ou global (FERREIRA, 1998; BELL, 2008; CHIZZOTTI, 2008;).

O estudo de caso propõe, ao se analisar um tema específico, conhecer apenas a realidade do mesmo, mas as concepções alcançadas poderão indicar, talvez, as bases para a compreensão de uma situação repetida em outras situações. Assim, as conclusões quanto à prática baiana podem sinalizar a mesma situação, entendimento ou realidade de outros estados quanto à formulação de suas políticas de desenvolvimento regional.

A pesquisa aqui apresentada e aportada no estudo de caso foi constituída por uma pesquisa empírica qualitativa e com a utilização de fontes documentais e entrevistas semi-estruturadas que, juntos compuseram os dados primários da análise. A observação empírica foi sistematizada pelo exame dos documentos legais (leis e decretos de implantação dos programas, que fazem parte dos anexos deste trabalho) e que apresentam o contexto da prática da política na busca de seus objetivos. E, consecutivamente, também, pela análise das entrevistas realizadas, que possibilitaram a materialização do conhecimento prático dos colaboradores, para além da análise puramente teórica das leis e decretos.

Tais percepções puderam aliar a análise dos documentos à prática da formulação, e vieram a asseverar a análise teórica, graças às observações disponibilizadas por aqueles que participaram do processo de formulação das políticas em questão.

No decurso do estudo, a aquisição dos dados secundários, foi realizada por uma revisão bibliográfica que contou com uma vasta leitura de textos e publicações nas áreas de política pública, economia brasileira e economia baiana que possibilitaram a fundamentação da abordagem dada ao processo de desenvolvimento brasileiro e baiano, tanto quanto a participação e a desvinculação do Estado desse processo, bem como a proposição de políticas públicas formuladas ao longo do período analisado.

Nesse sentido, a revisão literária perpassou pela abordagem do uso de políticas públicas e do enfoque na análise de políticas públicas, sobre a isenção fiscal e a política industrial como meio de promover o desenvolvimento regional. A revisão teórica foi utilizada na construção da base da pesquisa em relação às categorias de análise utilizadas: políticas públicas; análise de política pública; política industrial; isenção fiscal e desenvolvimento regional no que tange ao planejamento e processo de desenvolvimento brasileiro e baiano.

Do ponto de vista da análise teórico-referencial, foram utilizadas, para cada categoria de análise, ao menos duas percepções teóricas como base de pesquisa. Em relação à categoria de análise das políticas públicas foram utilizadas as percepções de Celina Souza, Carlos Antonio Brandão, Paula Cavalcanti e Klaus Frey no que diz respeito a origem e ao processo de formulação, implementação e análise de políticas públicas e no tocante ao ciclo da política.

Em relação à categoria das políticas industriais de desenvolvimento, se tornaram leituras obrigatórias as acepções de François Perroux, Gunnar Myrdal e Albert Hirschmann realizadas por diversos pesquisadores sobre esta temática, em relação às suas teorias sobre a criação de pólos industriais e o processo de redirecionamento e descentralização industrial, em prol do desenvolvimento, bem como a interpretação dessas práticas no processo formulação do desenvolvimento brasileiro, nordestino e baiano (que foram pautados nas análises de Wilson Cano, Bresser-Pereira, Ricardo Bielschowsky, Tania Bacelar, Simone Uderman entre outros).

No que tange às teorias do desenvolvimento multidimensional, buscou-se respaldo nas contribuições teóricas de Vasquez Barquero, Markus Brose, Sérgio Boisier e Sérgio Buarque que ancoram o desenvolvimento regional em dimensões estratégicas como: a inclusão social, o fortalecimento da economia local/regional, a gestão pública, além da questão ambiental e da mobilização social.

Enquanto técnica instrumental foi realizada uma pesquisa de campo junto aos órgãos estaduais que participaram da etapa de formulação da política pública baiana, através de uma abordagem qualitativa de investigação com a realização de entrevistas que buscaram a obtenção do conhecimento dos indivíduos no que tange ao entendimento do que se trata o desenvolvimento regional e a política pública.

Nesse sentido, contou-se com as fundamentais participações², elucidações e contribuições, na pesquisa de campo, do Coordenador de Atração de Investimentos da Secretaria Estadual da Indústria, Comércio e Mineração e da Diretora de Tributação da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, ambos ligados à prática das políticas de incentivo fiscal e aos programas baianos. Quanto à base de pesquisa de campo estar ancorada nos subsídios de apenas dois colaboradores, o motivo se justifica pelo caráter da contribuição de conhecimento e vivência dos mesmos durante o processo da formulação das políticas, bem como da evolução das mesmas ao longo desses quase vinte anos de utilização e, também pelos dois colaboradores estarem ligados ao funcionamento que, de acordo aos objetivos de pesquisa traçados, puderam compatibilizar a “curiosidade científica” ao exposto pelos mesmos.

Outro motivo foi dado pelo caráter de semelhança entre as declarações emitidas em relação ao objetivo da pesquisa. Estas se apresentaram semelhantes quando tratou-se de datas, objetivos, métodos e, inclusive, opiniões individuais sobre o mesmo contexto.

Do ponto de vista estrutural, a dissertação está apresentada em quatro capítulos além das abordagens introdutória e conclusiva. Cada um deles aborda um aspecto distinto da temática sem que se perca o caráter integrado entre os temas tratados e o conjunto da pesquisa.

Sendo assim, o primeiro capítulo conta com uma discussão teórica sobre políticas públicas e as etapas que compreendem o ciclo da política, desde as fases que antecedem à sua elaboração e posterior implementação, centrando-se, entretanto, no que trata da formulação das mesmas (objetivo central desse estudo) e à apresentação de como se relacionam os interesses dos postulantes e formuladores das políticas nesse processo. Neste mesmo capítulo é apresentada e justificada a opção por se utilizar, neste trabalho, a ênfase na análise de políticas públicas para se atingir o objetivo geral da pesquisa.

² As entrevistas foram realizadas entre os meses de março e abril de 2010, nas sedes das secretarias estaduais da fazenda e da indústria, onde os entrevistados, aqui considerados colaboradores 1 e 2 selecionados por terem acompanhados e, ainda acompanharem a realidade baiana, além de ocuparem posições privilegiadas na observação do processo de formulação, implementação e prática destas políticas. Assim sendo, eles expressaram todos os seus conhecimentos, entendimentos e observações sobre a temática proposta. Para a realização dessas entrevistas foi elaborada uma estrutura básica (conforme pode ser observado no Apêndice A) de questionamentos que direcionasse as entrevistas, tendo em vista que as mesmas foram pensadas na possibilidade de os colaboradores poderem expressar sua colaboração da melhor forma possível sem que houvesse uma estrutura “engessada” de perguntas.

O segundo e terceiro capítulos trazem a discussão e apresentação sobre o processo de planejamento e desenvolvimento brasileiro, da região Nordeste e no estado da Bahia. Permeados ao contexto histórico-evolutivo serão apresentadas as concepções teóricas do desenvolvimento e, conseqüentemente, debatidas a maneira como essas concepções foram incorporadas ao processo de formulação e formatação do desenvolvimento nacional.

Assim, no capítulo dois apresenta-se o aspecto geral do desenvolvimento brasileiro pautado no Estado Desenvolvimentista, criador dos fatores determinantes para o direcionamento do desenvolvimento brasileiro até os anos 1980, baseados nos fatores industriais de aglomeração e concentração produtiva, além da prática de políticas de atração industrial pautadas no incentivo fiscal. São vistos, ainda, considerações sobre os aspectos do desenvolvimento percebidos após as mudanças políticas, ideológicas e teóricas compreendidas após a referida década e sua relação com as práticas, modelos e propostas de desenvolvimento desde então.

No capítulo quatro é apresentado o papel cabido ou legado à região Nordeste nos contextos tratados no capítulo três, bem como a focalização sobre o processo de planejamento do desenvolvimento baiano durante o período desenvolvimentista e pós anos 1990, quando, de fato, não mais lhe era cabido o perfil de estado inovador quanto à prática do planejamento do desenvolvimento, mas à sua obrigatoriedade enquanto principal responsável, de fato, por realizar e manter tal iniciativa.

Nesse sentido, é destacado que o planejamento do desenvolvimento baiano está associado à expansão de atividades industriais polarizadas desde os anos 1940 e, no contexto mais recente, por iniciativas que se utilizam da política de incentivos fiscais para a atração e implantação de investimentos industriais, possíveis indutores do crescimento da economia do estado, com base na diversificação, no adensamento, na integração e na verticalização de cadeias produtivas que buscam, em um segundo momento a construção de um aparato social local que, por conseguinte, graças às externalidades positivas geradas pela industrialização, levará a um processo de desenvolvimento.

Neste mesmo capítulo é apresentada a evolução histórica do processo de desenvolvimento baiano, ainda sobre a tutela da promoção do desenvolvimento regional estimulado pela isenção fiscal proposta pelo Estado Desenvolvimentista, bem como a manutenção do mesmo instrumental técnico da isenção fiscal quando da necessidade interna da proposição do desenvolvimento de suas regiões.

Por fim, ao capítulo quatro é competido à apresentação dos resultados, de fato, da pesquisa, onde se aliam as análises depreendidas dos três capítulos anteriores à busca central desse trabalho. Nele se concentra a união da análise teórica à realidade empírica da pesquisa com base no estudo de caso e na pesquisa de campo. Assim, o quarto capítulo apresenta a política de isenção fiscal praticada na Bahia através do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA) e do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE), suas características e práticas e, principalmente o processo que caracterizou a sua formulação.

E assim, a inquietação quanto aos questionamentos propostos pela pesquisa preconizou a necessidade de um estudo que, ao chegar ao seu final, pode causar surpresas e, ao mesmo tempo, mostrar que, embora as circunstâncias cotidianas demonstrem que, possivelmente, as políticas formuladas pelo estado da Bahia nos últimos vinte anos tenham levado apenas ao crescimento econômico, a ferramenta da política pública de incentivo fiscal tenha contribuído, de fato, para o processo de desenvolvimento no estado para além dos aspectos economicistas e puramente quantitativos. Para que tal curiosidade seja suprida é que este trabalho se propõe e tais descobertas começam a ser apresentadas a partir de agora.

CAPÍTULO 1

A POLÍTICA PÚBLICA ENQUANTO CONCRETIZAÇÃO DO ESTADO EM AÇÃO: conceitos e instrumento pró-desenvolvimento regional

Este capítulo tem por objetivo apresentar um marco teórico-conceitual a respeito de política pública, buscando mostrar, mesmo de maneira preliminar, como se deu a construção desse campo de estudo como matéria, para além da simples noção de política pública enquanto um instrumento de ação dos governos.

Nesse sentido, na primeira seção, abordam-se alguns conceitos básicos relacionados à temática das políticas públicas, a origem desta ferramenta como teoria e, posteriormente, como modo de ação dos governos.

A segunda seção traz uma apresentação sobre o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, determinado como ciclo de política (*policy cycle*) e todos os fatores que constituem e contribuem para a percepção da necessidade e a utilização da política pública pelo Estado.

Na terceira seção serão explanados os motivos que levaram à escolha do Enfoque³ de Análise de Políticas Públicas para compreender a utilização da isenção fiscal como ferramenta de promoção do desenvolvimento regional no estado da Bahia.

Por fim, a quarta seção do trabalho apresenta um esboço teórico-analítico sobre o uso do instrumental de políticas públicas como mecanismo de promoção do desenvolvimento regional.

1.1 Política pública: conceitos básicos

Ao se tomar conhecimento do termo política pública, imediatamente, o que se depreende é a sua utilização como ferramenta de ação dos governos, através de

³ O termo “Enfoque” será utilizado conforme determina Cavalcanti (2007), um modo de entender, um olhar, sobre determinado objeto de estudo que neste caso é a política de isenção fiscal baiana. Por conveniência, então, em alguns momentos será apresentada a sigla EAn que representam, respectivamente, o Enfoque de Análise de Políticas Públicas.

medidas que venham determinar a execução de atividades voltadas à administração pública e/ou em prol da sociedade e do Estado.

Tal fato leva à necessidade de elucidar, de antemão, que teoricamente, política pública e política governamental têm os mesmos significado e objetivo. Cavalcanti (2007) indica que política pública pode ser entendida como sendo a concretização do Estado em ação, ou seja, representa o movimento entre o Estado, a sociedade e seus problemas. É uma tentativa de processar as demandas do próprio sistema político (burocratas, parlamentares, governadores, etc.) e as demandas provenientes de diversos atores sociais. Qualquer política pública é uma ação que possui o envolvimento do governo. Ela só é pública por causa disso.

O estudo das políticas (entendida como ação Executiva do Estado) confirma que a sua utilização se dá, como se conhece na contemporaneidade, a partir do século XVIII e concretiza-se enquanto área de conhecimento no século XX. O seu desenvolvimento está associado a grandes crises, à necessidade de agir para mudar algo e, conseqüentemente, à efetivação de grandes investimentos.

Nesse sentido e, relacionadas, principalmente, ao contexto socioeconômico, as políticas públicas podem ser percebidas desde os Estados mercantis, onde se buscava promover o acúmulo de metais preciosos como forma de garantir a riqueza da nação. Para isso, se criavam políticas compensatórias para a população poder “participar” do processo, gerando acúmulo de riquezas (para o Estado) através da transação comercial.

As políticas eram percebidas, então, principalmente, pela disponibilidade do Estado em gerar empregos públicos e possibilitar, por conseguinte, a participação do trabalhador, proprietário apenas de sua força de trabalho, do processo de acumulação onde, a presença de mais agentes consumidores implicaria num maior nível de geração e acumulação das riquezas.

Num sentido temporal, a mesma prática foi mantida durante o início do capitalismo industrial. Pensadores como Adam Smith, David Ricardo e John Stuart Mill entendiam, também, a necessidade do Estado garantir à população, especificamente a classe trabalhadora, mecanismos (através de políticas públicas) que os mantivessem como agentes integrados ao contexto produtivo para além da sua participação enquanto fator de produção (mão-de-obra), mas como consumidores e expoentes da geração indireta de riqueza. Esse fator era representado pelas reservas de salários e o estabelecimento de um valor mínimo a

ser despendido aos trabalhadores, não apenas para a sua subsistência, mas, também, como mecanismo de garantia de uma estrutura de mercado que dependia de uma demanda efetiva de consumidores.

Assim, percebe-se, àquele momento, a criação pelo Estado, de mecanismos que levassem à determinação de um mínimo salarial (antes mesmo das revoluções trabalhistas que culminaram nas regulamentações da ação laboral e eu determinaram um salário mínimo integrado para o mercado de trabalho), à busca do pleno emprego (através de trabalho público secundário), o controle de taxações, entre outras políticas públicas praticadas.

A área de políticas públicas como objeto de estudo é primeiramente sugerida por Harold Laswell, em 1936, ao introduzir o conceito de *policy analysis* (a análise de política) que, para Souza (2006, p.23) busca “conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo”. Nesse primeiro estágio, a análise da política pública abrange, apenas, a observação do comportamento do Estado em relação ao ambiente socioeconômico e não se dirige a análise dos produtos dessa prática.

Posteriormente, em 1957, definindo o que é política pública e para que serve, Herbert Simon introduz a categoria *policy makers* (os elaboradores de políticas), representados, geralmente, pelos governos – criadores por excelência de políticas públicas em um contexto em que se acreditava na racionalidade⁴ destes agentes enquanto formuladores (racionalidade no sentido de propor as melhores soluções para uma situação conhecida e considerada incômoda, a partir de um certo nível de conhecimento e interesse em relação à mesma). Entretanto, para Simon (1957), “a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc.” (SOUZA, 2006, p.23).

Em 1959, Charles Lindblom propõe aliar à racionalidade de Laswell (1936) e Simon (1957), também, as relações de poder e a composição de uma seqüência lógica na produção de políticas. A política pública não surge automaticamente de um

⁴ A racionalidade perpassa pela adequação dos ideais políticos aos objetivos e fatos, ou seja, no que tange, especificamente à formulação e implementação de políticas públicas, conhece-se a situação a ser enfrentada e busca-se, da melhor maneira possível, com os melhores instrumentos e técnicas disponíveis, estabelecer uma relação de efetividade. Conhece-se as falhas, determina-se os objetivos, implementa-se alternativas e alcança-se os resultados.

processo decisório imediatamente anterior à sua implementação. Existem caminhos a serem trilhados por elas. Surge, assim, o conceito de *policy cycle* (ou ciclo da política), que prevê a integração de algumas fases no processo decisório, sem que haja um fim ou um início – fundamentando um processo de retroalimentação da própria política – (num sentido em que ela tem fim no sentido da formulação ou implementação, mas não enquanto ação, aplicação).

Teoricamente, para alguns autores, esse ciclo é apresentado de maneira linear e temporal, com fases sucessivas. No entanto, acredita-se que, de fato, na prática, não aconteça assim, como será demonstrado durante este trabalho.

Ainda no contexto histórico-evolutivo clássico, em 1965, David Easton oferece sua contribuição à área ao definir que a política pública é um sistema integrado de relações entre o processo de formulação, resultados e meio ambiente de aplicação. Todos os indivíduos a ela ligados, ou agentes de seu financiamento, influenciam em seus resultados e efeitos (ou seja, a interferência direta de todos os atores diretamente ligados, e com poder de influência, sobre sua formulação).

A partir da década de 1980, possivelmente influenciados pela ascendência dos preceitos neoliberais para o Estado, alguns autores passam a apresentar novos entendimentos sobre políticas públicas. Dentre eles, Laurence Lynn (1980), que define política pública como um conjunto de ações ou ferramentas utilizadas pelos governos na busca de soluções para determinadas questões pontuais (questões estas que podem ser interpretadas como fruto da impossibilidade do Estado em controlar as questões socioeconômicas, por isso sua característica pontual e não geral).

Em 1984, Thomas Dye, confirma a visão de Lynn (1980) e garante que a política pública prevê a ação dos governos acerca do que este escolhe, ou não, fazer, tendo em vista a sua ação indicativa e não reguladora.

Ainda na década de 1980, B. G. Peters apresenta uma nova concepção ao definir a política pública como a união das ações governamentais, direta ou indiretas e delegadas, que vão interferir no cotidiano social. É importante a observação quanto à perspectiva da ação do governo, que poder ser direta ou indireta ao levar-se em consideração que, nesta visão, não é apenas o Estado o único responsável pela estrutura socioeconômica. Não cabendo apenas a ele a manutenção do *status quo* do mercado.

Nos anos 1990, com o mundo imerso no neoliberalismo e com algumas nações mundiais recém democratizadas (após períodos de controle político e administrativo sob a tutela de ditaduras militares, como ocorreu no Brasil), os conceitos de políticas públicas passam a se tornar mais abrangentes sem perder, entretanto, o caráter analítico sobre o papel do Estado quanto à sua idealização e controle. Assim, em 1995, Margaret Mead, considera política pública como uma área de estudo da Ciência Política que absorve e analisa a ação dos governos mediante as grandes necessidades políticas e as possibilidades de ação da instituição estatal.

Destaque-se que o fator preponderante para todas estas definições é a convergência que se observa entre todos estes teóricos e a definição proposta por Harold Lasswell (1936), que acaba por complementar as demais definições ao considerar, no que tange à política pública em si, que em qualquer situação ou definição, tempo ou espaço, o sentido mais importante a se considerar numa política pública não é o que ela venha a ser, mas como são utilizadas. E ainda, o mais importante não é saber o que ela é ou como funciona, mas, principalmente, considerar que diferença ela fará no contexto a que se propõe e quem, como e porque será beneficiado por ela (com sua implementação).

Nesse sentido, Souza (2006, p.24) determina que “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”. As conceituações apresentam-se de formas diversas e múltiplas, possibilitando uma adequação a cada situação que é proposta, mas obedecendo aos preceitos fundamentais que a abrange.

Ainda, neste aspecto conceitual, Flexor e Leite (2007, p.202) afirmam que “as políticas públicas são o resultado de um processo político que busca alinhar as preferências dos agentes com os interesses das organizações e instituições” por eles representados.

Já enquanto área do conhecimento, a política pública surge a partir da necessidade de se compreender a ação dos governos enquanto um dos principais atores do processo de elaboração de política pública. Por conseguinte, a área de estudo das políticas públicas tem como objetivo o entendimento e o acompanhamento do processo de elaboração (formulação) de planos, programas e projetos implementados pelo Estado.

E a política pública, enquanto área de conhecimento, surge de maneira diferente tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, de acordo à busca da

compreensão dos aspectos que colaboram ou interferem na ação concreta do Estado. De acordo com Souza (2006, p.22),

[...] na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento do trabalho baseado em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

Com base nesse argumento, pode-se definir que tal campo é fruto, diretamente da Ciência Política, e tem como objetivo estudar a administração pública e suas instituições através da compreensão de porque o Estado faz opções por determinadas ações em detrimento de outras.

1.1.1 O conceito de política pública utilizado

O interesse pelo estudo de políticas públicas, atualmente, se deve ao crescente uso das mesmas, por parte das instituições de governo, frente aos novos objetos da agenda⁵ administrativa instalados no processo de reforma do Estado (redução do seu tamanho, orientação para o mercado e ênfase no gerenciamento da gestão pública) e sentidos a partir do final dos anos 1980 nos países desenvolvidos e, mais precisamente, no decorrer da década de 1990, no Brasil.

Entretanto, a prática do uso da política pública, mesmo considerada, apenas, como “ferramenta” de ação do Estado, perpassa por considerações aquém da simples decisão sobre a função administrativa, mas, também, conjugam-se às práticas institucionais, políticas, analíticas e conceituais.

⁵ A agenda pública, também denominada de agenda política ou administrativa representa, segundo Frey (2000) e Fucks (2000), a reunião de problemas (ou assuntos) que chamam a atenção dos governos (federais, estaduais e/ou municipais) e dos cidadãos que atuam junto aos governos ao ponto de serem inseridas no rol de ação do Estado por meio de políticas públicas. São classificadas em dois tipos segundo Cobb e Elder (1971) citados por Jesus (2007), a agenda sistêmica e a agenda formal. A do primeiro tipo é composta por problemas identificados e demandados pela comunidade em geral quanto à sua inclusão na ação do Estado, enquanto a do tipo formal (institucional ou governamental) representa, de fato, o conjunto de itens explicitamente considerados como importante pela ação ativa do Estado.

Após a explanação acerca de alguns conceitos de políticas públicas e partindo da idéia de que a sua definição pode se adequar à situação com a qual estão relacionados o Estado, a sociedade e seus problemas, neste trabalho, a política pública é vista como a opção, ou não, de um governo em realizar determinadas ações de intervenção para solucionar ou minimizar situações (de qualquer ordem) e, com elas, produzir efeitos planejados de uma maneira que todos os envolvidos se beneficiem.

Tal conceito foi formulado a partir de concepções apresentadas por Thomas Dye, em 1984, que o estabeleceu a partir do momento em que a concepção keynesiana de Estado (ancorado na defesa da necessidade de interferência estatal na economia e na composição de um Estado de Bem Estar) é substituída pela idéia de que o governo deve deixar de atuar como controlador dos sistemas econômicos e deixá-lo à cargo da mão-invisível do mercado, conforme a premissa dos pensadores novo-clássicos (que se apóiam na auto-suficiência de um mercado auto-regulador).

Diante desta constatação, as políticas públicas passam a figurar, especificamente, como meio de intervenção, direta, do estado. O Estado não mais participa do contexto econômico e social de maneira regulatória, mas, apenas, indicativa (intervencionista). E a política pública passa a ser utilizada, nesse sentido, para induzir e interagir com determinadas situações que o mercado não consegue regular sozinho.

E assim, segundo Souza (2006), pode-se extrair dos diversos modelos e definições de políticas públicas a seguinte síntese: a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato faz através de ações intencionais e com objetivos a serem alcançados. Ela envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são, também, importantes. Ela é abrangente e não se limita a leis e regras e, embora, muitas vezes, apresente resultados no curto prazo é uma ação que prevê o longo prazo.

O que não se pode perder de vista é que, a política pública será aplicada na tentativa de solucionar problemas percebidos pelos agentes envolvidos no seu contexto. Tal percepção se apoiará na concepção neoliberal da utilização de políticas públicas (como ferramenta direta de ação do Estado) e será formulada no intuito de sanar o problema percebido pelo próprio Estado ou por atores sociais a ele

ligados ou, diretamente, à questão foco da política. Nesse sentido percebe-se, de maneira teórica, a iniciação do ciclo da política (*policy cycle*) e seus estágios de formulação, implementação e avaliação.

1.2 O ciclo da política pública (*policy cycle*)

Essa seção do trabalho procura apresentar as características que formam o ciclo da política pública (*policy cycle*). Este representa o processo que configura os momentos⁶ da política no que tange à sua formulação, implementação e avaliação. De maneira resumida, Cavalcanti (2007, p.250) propõe que o ciclo da política se inicia no processo de formulação, ou seja,

[...] em um primeiro momento, a política é formulada. Isto é, concebida pelos 'tomadores de decisão' no âmbito de um processo decisório que pode assumir características bastante variadas. Pode ser democrático e participativo, ou autoritário e 'de gabinete'; de 'baixo pra cima', ou de 'cima pra baixo'; de tipo racional e planejado ou incremental e mediante o ajuste mútuo entre os atores intervenientes.

Esse processo dividido em momentos, é dado, teoricamente de forma linear, ou seja, obedecendo a uma escala temporal e seqüencial desde a "percepção" do problema que se procura atingir até o momento em que será realizada a formulação da política que busca corrigir esse problema e a sua implementação. O ciclo se conclui com a avaliação dos resultados da política pública implementada.

A seguir, serão apresentadas todas as características político-ideológicas e funcionais que compõem o ciclo da política (*policy cycle*).

⁶ Cavalcanti (2007) sinaliza que os "momentos" do ciclo da política são assim denominados por não se considerar tal ciclo como um processo linear. A classificação como etapa ou fase, por exemplo, sinaliza um seqüência no processo, uma relação seqüencial entre eles. Nesse texto, o uso desses termos praticam essa diferença. Ao se tratar, teoricamente, do processo de composição do ciclo da política, a formulação e implementação, por exemplo, serão consideradas etapas, dado ao caráter linear da apresentação delas. Porém, quando se tratar de cada um deles, em sentido analítico, como a formulação de políticas, unicamente, a mesma será tratada como momento.

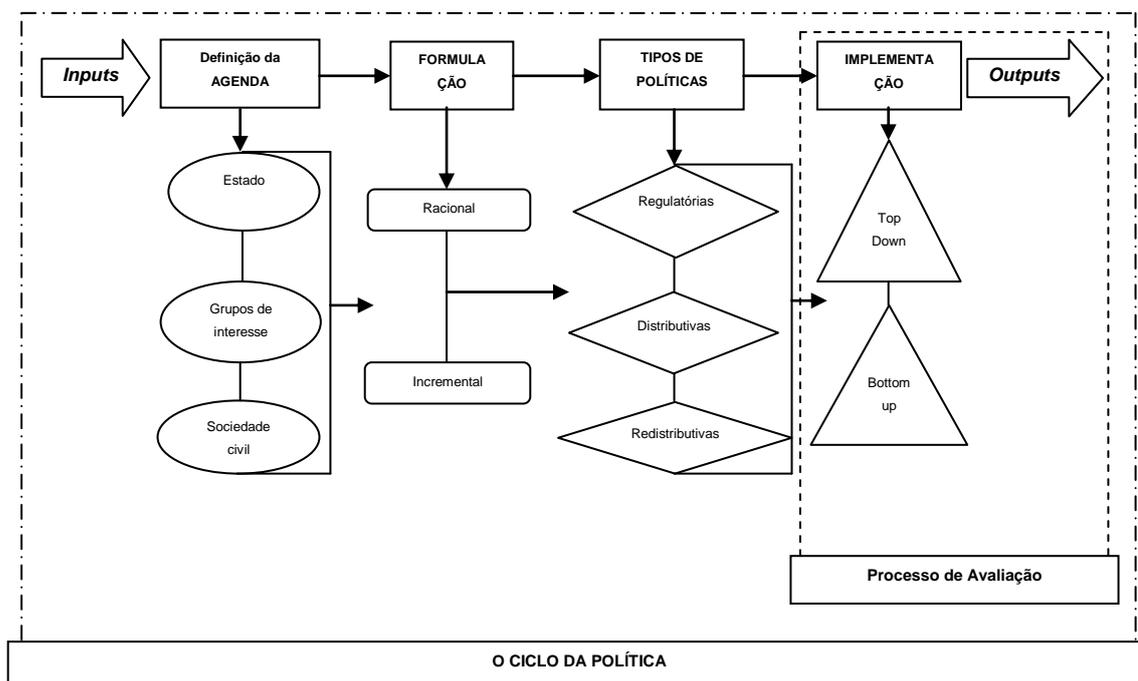
1.2.1 O processo de formulação da política

A necessidade de formulação de uma política pública é tratada por Frey (2000, p.227) como “a escolha de um tema em um número infinito de possíveis campos da ação política [...] apropriados para um tratamento político”. Onde, tais campos podem ser reconhecidos por “grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública”.

Dentre as etapas constantes do ciclo da política (*policy cycle*), a etapa que antecede a formulação é, teoricamente, uma fase de diagnóstico (prévio), obtido através das informações disponíveis sobre o tema que se procura atingir – sob um aspecto de formulação racional da política, como será visto nos próximos parágrafos. É nesta etapa que se estabelecem os objetivos, metas, recursos e o tempo de prática da ação (ao menos hipoteticamente).

No aspecto conceitual de políticas públicas e seu processo de formulação, é preciso considerar o conjunto institucional que a elabora, afinal, a criação de uma política prevê uma participação político-institucional do estado (*polity*) que, através dos processos políticos e técnicos de imposição, conteúdo e decisões (*politics*) permeiam a formulação e existência da política pública em si (*policy* ou *public policy*). Ou seja, a política pública em si e seus conteúdos, de fato, são oriundos de um complexo sistema de jogos de interesse constantes do processo de construção da agenda pública e, a partir desse jogo é que se estabelecem os seus objetivos, metas, configurações etc.

A elaboração de políticas públicas pressupõe que a mesma possua diversas etapas, tendo por base um esquema técnico-cronológico denominado de ciclo da política (*policy cycle*), teoricamente considerado linear e sequencial. Ele compõe os estágios, etapas ou fases de um processo dinâmico no qual perpassa, desde seu aspecto ideológico (*inputs* – ou situações que fundamentaram sua formulação) até a prática do alcance da meta final da política (o seu objetivo, *outputs*), como pode ser observado na Figura 1.



FONTE: Elaboração do autor.

NOTA: O *policy cycle* (definição da agenda, formulação e implementação) aqui apresentado está baseado no caráter linear e sequencial do mesmo. Entretanto, o EAn não se atém para todo esse ciclo, sequencialmente, pois não convencionam que esses momentos sejam lineares. Assim sendo, pode-se ater a apenas uma dessas fases.

FIGURA 1: Esboço do modelo linear do ciclo da política (policy cycle)

Para Flexor e Leite (2007, p.207), a produção de políticas públicas é um processo específico que se inicia não com a implementação da política, mas antes mesmo dela ser iniciada (formulada).

A produção de políticas inicia-se com a identificação de um problema e a construção de uma agenda. Nesse sentido, a tomada de decisão não representa o ponto de partida das políticas públicas. Ela é precedida de ações e processos que constroem o campo e o tema dessa política.

Todos esses processos prévios e complexos compõem, de certa forma o processo de elaboração da política pública pois, para Cavalcanti (2007, p.178), “a formulação é o momento em que se estabelece uma ‘fórmula’; onde se ordenam alternativas; onde se prescreve ‘o como’, ‘o quando’, ‘o porquê’; e se exprime os resultados que se espera da política”. Ou seja, o processo de elaboração é o momento em que as alternativas para a solução do problema público são propostas.

Este processo começa muito antes de se implementar a política. Nesse contexto, a elaboração abarca um conjunto de atitudes e atividades que envolvem diversos atores sociais e que dependem do jogo de interesses (jogo social) que

envolve a política pública em questão. Esse jogo acaba por representar e definir o processo de decisão sobre a qual definir-se-á o assunto político (agenda) que será atendido pelo poder público.

Para Dagnino e outros, citados por Cavalcanti (2007, p.254),

[...] o conjunto dos problemas percebidos por um ator ou grupo social envolvido com uma política (a partir de sua perspectiva, experiência de vida, valores, crenças, interesses e posturas político-ideológicas) compõe sua agenda particular. Entre as agendas particulares está a agenda de governo, que expressa os valores e interesses daqueles que o governam.

Com base nestes aspectos, pode-se coadunar com o que expressa Fucks (2000, p.80) ao assegurar que “a emergência de questões na agenda pública explica-se mais de acordo com a dinâmica social e política do que com os atributos intrínsecos dos assuntos em disputa, ou seja, as condições reais dos problemas em questão”.

Em se tratando desse tema – agenda – é necessário estabelecer algumas definições para que o entendimento se torne mais claro acerca do processo decisório. De maneira geral, a agenda é constituída por problemas percebidos e enfrentados por um ator social envolvido com a política pública e, assim, essa agenda (particular) de um ator costuma ser a materialização do seu projeto político.

Segundo Cavalcanti (2007), o jogo de interesses entre os diversos atores sociais envolvidos no processo decisório originando os tipos de agenda:

a) sistêmica, pública, constitucional, ou não-governamental que abrange determinados problemas que preocupam alguns atores sociais (às vezes há anos), mas que não mereceram de imediato, a atenção do governo;

b) formal, governamental ou institucional que são configuradas por problemas que interessam ao governo, às suas plataformas políticas e que acabam por demandar ações imediatas, além da

Existe também a agenda políticas ou decisórias que incluem assuntos que estão ‘no limbo’ dos interesses estatais e que se deliberará, ainda, sobre a necessidade ou não de merecimento da atenção do governo.

A agenda sistêmica, ou não-governamental, é aquela que conforma os assuntos/problemas que estão na ordem do dia das preocupações da sociedade por um longo tempo sem, contudo, merecer a atenção dos governantes. A agenda governamental inclui os problemas que merecem a atenção do governo. Por último, a agenda decisória (ou política) abarca os

assuntos/problemas a serem decididos [cuja intervenção possa ser protelada] (CALIFE, 2005, p.110).

Para Cavalcanti (2007, p.255), os conflitos que levam à formulação de políticas públicas podem apresentar características específicas. Dentre elas encontram-se os conflitos abertos, que abrangem “problemas pertencentes às agendas particulares de atores com poder semelhante, que se explicitam naturalmente por ocasião de seu embate ao longo do processo decisório”.

E, contrariamente, os conflitos encobertos, “embora percebidos pelos atores mais fracos, não chegam a ser incorporados à agenda decisória devido à debilidade dos mesmos e são por isso de difícil observação. Por último, percebem-se os conflitos latentes

cuja expressão como problemas que conformariam à agenda particular de um ator mais fraco nem chega a ocorrer, dado que é obstaculizada por mecanismos ideológicos controlados diretamente (ou com a mediação de instrumentos legitimados na sociedade) pelos atores mais poderosos e pelo correspondente consentimento dos mais fracos (CAVALCANTI, 2007, p.255).

No que tange à formação da agenda governamental, as políticas procuram resolver, primeiramente, as demandas hierarquicamente privilegiadas pelo Estado, no caso as políticas de estabilidade de mercados para, em seguida, se processar a alocação de outros temas. É esta a agenda que os governos trazem consigo, independente das demandas de terceiros.

Tal situação é evidenciada por Flexor e Leite (2007) ao verificarem a existência de uma hierarquia determinada pelo interesse estatal (do governo que representa o braço executivo do Estado e que, sem ele, o Estado não funcionaria) no que tange à formulação de políticas, e nessa seqüência de interesses percebe-se, cronologicamente, que no topo da agenda encontram-se as políticas que contribuem para fortalecer a estabilidade macroeconômica e o crescimento. Num nível inferior estariam as políticas de promoção das oportunidades econômicas e em seguida as políticas que visam à questões sociais como a redução da pobreza.

Por tais considerações, este mesmo autor define que “a agenda é o espaço de constituição da lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos” de acordo não apenas, com suas preocupações públicas,

mas também particulares – como seus objetivos políticos futuros (FLEXOR; LEITE, 2005, p.208).

Situação observada, também, por Rua (1998), ao indicar que as políticas públicas são compreendidas, então, por um conjunto de decisões e ações que relacionam os processos integrantes do ciclo da política com a imposição de valores percebidos pelo próprio Estado formulador.

Cavalcanti (2007, p.23) corrobora tal conceituação ao asseverar que a política pública representa a

[...] tentativa de processar as demandas do próprio sistema político (burocratas, parlamentares, governadores, do judiciário) e as demandas provenientes do meio ambiente (diversos atores sociais). [...] Compreendem um conjunto de procedimentos (estratégias, recursos, etc.) e são destinados à resolução pacífica em torno da alocação de bens e recursos públicos visando responder as demandas que pressionam o sistema político.

Por tais motivos, torna-se fundamental estabelecer a relação entre a política em si (*policy*), à prática da ação política ou o processo político (*politics*) e os interesses políticos organizacionais de um grupo ou governo (*polity*). Esses três sentidos de um mesmo termo (nas línguas portuguesa e espanhola) é que vão, de fato, permear os conflitos, os jogos de interesse, a agenda pública e a política pública.

Diante do exposto, depreende-se que a inserção de um assunto de política na agenda decisória acaba por se caracterizar como a etapa mais fundamental no processo de elaboração da política. Disso, subtende-se que a definição do problema (objeto, falha) acaba por ser mais relevante que a busca de solucioná-la.

A construção da agenda representa o conjunto de problemas percebidos e que é capaz de estimular um debate público e a intervenção de autoridades políticas legítimas. Cabe indicar que no processo de construção da agenda o grau de consenso ou conflito representa o parâmetro decisivo [para a formulação da política] (FLEXOR; LEITE, 2007, p.207).

Em relação ao conceito de problema (situação-problema), quatro aspectos são relevantes e merecem ser lembrados, de acordo com Cavalcanti (2007, p.253-254):

(a) um problema social não é uma entidade objetiva que se manifesta na esfera pública de modo naturalizado, como se ela fosse neutra; (b) não há

situação social problemática senão em relação aos atores que a constroem como tal; (c) reconhecer uma situação como um problema envolve um paradoxo, pois são justamente os atores mais afetados os que menos têm poder para fazer com que a opinião pública (e as elites do poder) a considere como problema social; (d) a condição de penalizados pela situação problema dos atores mais fracos costuma ser obscurecida por um complexo sistema de manipulação ideológica que, com seu consentimento, os prejudica.

Portanto, o ponto inicial é marcado pela percepção “desse” problema e à sua escolha para ser foco da política, através da introdução do mesmo na agenda de ação do Estado (*agenda setting*). Essa agenda surge de maneiras distintas, de acordo com quem está percebendo o assunto que pode ser alvo da ação do Estado através de uma política pública.

Ela pode ser estritamente política, abrangendo interesses dos próprios formuladores oficiais, os governos, ou então, pode ser proposta por atores sociais, que indicam as necessidades a serem atendidas dentro de uma determinada realidade.

Entretanto, no aspecto da agenda decisória, não significa que a mobilização social, realizada através dos atores sociais envolvidos no processo de decisão, venha a determinar a ação. Este fato é perceptível, de acordo à análise de Souza (2006), porque os atores sociais podem ser classificados como agentes visíveis e invisíveis no processo.

E, sobre esses agentes, Calife (2005, p.113) garante que “os participantes ativos, ou seja, os atores governamentais e não-governamentais, são subdivididos em atores visíveis e invisíveis” e estes, interferem nos processos políticos (*politics*) e institucionais (*polity*), influenciando diretamente a formulação das políticas públicas.

Os agentes visíveis atuam como indicadores, assim como acontece com a mídia e outros grupos de pressão (a sociedade civil) enquanto o grupo dos invisíveis é representado por aqueles atores que não se relacionam diretamente com o público-alvo da política, mas que acaba por determinar, de fato, os rumos que elas tomarão – como grupos maiores de empresários, e até mesmo o próprio Estado.

E, segundo Fucks (2000, p.84) “o conjunto de atores envolvidos nessa disputa pode variar desde a restrita comunidade de especialistas em determinadas áreas das políticas públicas, até o espaço social mais amplo, em que se faz sentir a influência mais ou menos difusa dos movimentos sociais e da opinião pública”.

Desse ponto de vista, a escolha de um problema para integrar a agenda da ação do governo, representa, de certa forma, que “somente a convicção de que um problema social precisa ser dominado política e administrativamente o transforma em um problema de *policy*” como sinaliza Frey (2000, p.27).

Num segundo momento do processo de elaboração (formação) da política pública, após definida a agenda política, prevê-se uma outra etapa, onde persegue-se a identificação de alternativas ou possibilidades de ação. Nesse momento, mesmo num estágio inicial, é quando será empreendida a indicação de possibilidades, e a maturação de idéias e mecanismos que culminarão na seleção das melhores propostas de ação.

A nomeação destas propostas será composta por estratégias de entendimento incrementais ou racionais no contexto de sua elaboração em relação à estratégia adotada pelos formuladores da política. Sob o aspecto racional, prevê-se, antecipadamente, o conhecimento total do problema, da situação que o torna um problema e procura-se elencar opções que melhor possam impedir o aumento dos mesmos, visando senão solucioná-los, ao menos, minimizá-los.

A prática racional de formulação prevê a utilização do conhecimento prévio sobre as necessidades que dependem da formulação e das alternativas que serão propostas para solucioná-las. A escolha racional na formulação de política pública, segundo Flexor e Leite (2007, p.201), estabelece a necessidade do conhecimento pleno da situação, principalmente por parte do Estado formulador, para quem a racionalidade determina

[...] a existência de um agente central (Estado/Governo) perfeitamente racional e benevolente. Além disso esse agente dispõe de todas as informações relevantes e tem o direito coletivo de implementar as políticas desejadas. O papel do governo, nesse modelo, é de maximizar o bem estar social tendo em vista o conjunto de preferências individuais.

O processo decisório racional é um método que envolve a comparação e a escolha entre alternativas que possam apresentar o melhor resultado. Neste intuito, dever-se-á listar quais são as vicissitudes possíveis; verificar quais serão suas conseqüências diretas (de acordo às alternativas) e buscar avaliar, entre as escolhas possíveis, aquelas que melhor representarão uma relação funcional entre as prováveis conseqüências positivas e negativas.

No que tange ao aspecto incremental, a formulação será desenvolvida através da análise e aproveitamento de experiências anteriores na elaboração da melhor opção de políticas. Geralmente, aproveita-se o esboço de políticas pré-utilizadas e se formula novas políticas com base nestas. Neste processo a tendência é que haja, a partir da ação dos agentes formuladores e suas interpretações de interesses, ideais e conhecimentos (não esquematizados racionalmente), mas o simples aperfeiçoamento de práticas precedentes.

O modelo incremental conta com um processo de “tentativa e erro”, aplicando-se diversos modelos e/ou experiências na tentativa que estes métodos funcionem. O processo incremental acaba por promover uma situação de incompleta possibilidade de se fomentar uma política de cunho racional. Ou seja, não se trata de uma opção, mas, mais um resultado da falta de tempo, conhecimento ou destreza do formulador da política no período crucial da criação, que é a sua formulação (no que tange à união entre necessidades e possibilidades).

A tomada de decisão pode resultar de um cálculo orientado para escolher a melhor solução e, nesse sentido, depende de racionalidade dos gestores ou das informações que eles conseguem processar. [...] No entanto, em função das restrições de tempo, de recursos financeiros e de acesso à informação, a decisão pode traduzir a escolha de uma solução (apenas) satisfatória [incremental] (FLEXOR; LEITE, 2007, p.208).

Dessa maneira, uma possível união entre os processos de formulação de políticas dos tipos incremental e racional poderia expressar a melhor alternativa na criação de políticas públicas com objetivos mais específicos, voltados, diretamente, aos objetivos das mesmas. Nesse aspecto, Souza (2006, p.31) prevê que

[...] a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os acontecimentos e os recursos de cada política, levando em conta que as crenças, valores e idéias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas.

No que tange ao caráter funcional da formulação e de acordo ao interesse esperado de sua ação e dos atores envolvidos no processo, as políticas públicas podem ser classificadas como políticas elitista, pluralista e estruturalista (funcionalistas).

As primeiras são formuladas com base nas decisões, interesses e percepções, unicamente, de quem está no poder (elaborando-as) – os governos. Estes as formulam de acordo ao seu interesse e à agenda governamental, ou à sua observação do que é necessário fazer ou não em prol do coletivo (*politcs, polity*).

Políticas pluralistas tendem a responder aos apelos de grupos de interesse – devido à presença de uma maior pressão dos atores, até mesmo social. Os agentes diversos da sociedade percebem as falhas socioeconômicas, identificam e exigem soluções, impondo ao Estado a criação de políticas voltadas para a solução de problemas que não foram, ou não são “percebidos” pelos *policy makers* (e que compõem a agenda pública ou decisória).

Aquelas do tipo estruturalista são diretivas e procuram atender à determinada estrutura ou classe social, prevendo a alteração estrutural de obstruções que impedem o avanço das classes atingidas pelo problema a ser resolvido, senão de forma definitiva, ao menos sobre um momento pontual.

Tais definições, entretanto, não ignoram o fato de o Estado ter autonomia sobre a escolha de como e para quem, ou em relação a que agir (de acordo às influências internas e externas que sofre e como essas influências interferem na composição de uma agenda política).

1.2.2 O processo de implementação da política

Depois de cumprida a etapa de formulação, o próximo momento a ser executado será a implementação da política, onde são colocadas em prática as atividades que permitirão o alcance dos objetivos propostos no processo de formulação (seja de forma racional ou incremental).

De acordo à visão de Cavalcanti (2007, p.250), “depois de a política ser formulada pelos ‘fazedores de políticas’ (*policy makers*), inicia-se a sua implementação, mediante os órgãos e mecanismos existentes ou especialmente criados, pelos burocratas ou funcionários públicos”.

Para esta autora (2007, p.215),

[...] o momento de implementação é visto, de modo geral, como a 'efetivação' da política; a 'implementação da decisão'. Isto é, depois de formulada a política, inicia-se a sua implementação por meio dos órgãos e mecanismos existentes ou especialmente criados para tal. A implementação, portanto, é vista como o momento do processo de elaboração da política em que existe a preocupação de transformar intenções de políticas em ações.

Esta etapa do ciclo da política sempre será guiada pelos preceitos de interesse do Estado, através de sua ação direta ou não (neste caso, quando a etapa da implementação é orientada para agentes designados a esse sentido). Dessa maneira, as políticas podem abranger uma implantação de caráter *top down* (de cima para baixo). Ou seja, elaborada, formulada, e implementada por uma instância governamental sem a participação direta daqueles que formularam a política em questão.

A implementação sob o aspecto *top down* refere-se à aplicação em um modelo de política, geralmente formulada de maneira incremental e que apresenta possibilidades de não alcançar os objetivos propostos. Para Cavalcanti (2007, p.222) isso ocorre porque tal modelo "dá ênfase à perspectiva dos burocratas de alto-nível hierárquico" e parte-se do pressuposto de que "a responsabilidade pela implementação da política não repousa na atuação dos burocratas de 'alto-nível' que 'comandam' aqueles situados nos níveis 'mais baixos'". E o fato deles não participarem do processo de formulação não influencia no processo de implementação.

Possibilitando, esse contexto, a interpretação de que a política pode ser entendida como uma "propriedade dos decisores, situados no topo das organizações, e que têm o controle do processo de formulação".

A implementação realizada, ainda, por agentes indicados pelo formulador (o Estado), mas não diretamente por agentes ligados ao processo de formulação, representa o método caracterizado por uma implementação indireta, sob o aspecto denominado *bottom up*.

Nessa forma de entender o processo de implementação, Cavalcanti (2007) enfatiza que numa implantação *top down*, o envolvimento de burocratas de nível mais baixo da cadeia hierárquica e que acabarão por implementar as decisões políticas superiores acabam por alterar ou ajustar a política. Ou seja, os funcionários (executores) podem adaptar as decisões anteriormente tomadas (ou apenas

esboçadas) de acordo às características e contextos onde a política será, realmente, implementada.

Na prática, o tipo de política que se implementa deriva das intenções propostas de acordo aos interesses no alcance de seus objetivos. Quando a política tem por objetivo gerar grandes impactos sociais (privilegiando grupos sociais, como os programas de distribuição de renda), elas se apresentam, muitas vezes, de forma pontual, ao invés de alterar a situação estruturalmente. Neste aspecto, elas são consideradas políticas distributivas.

Para Frey (2000), estas políticas são caracterizadas por um baixo grau de conflito de interesses entre as partes afetadas já que, diretamente, não se percebe a perda de benefícios de uma classe em prol de outra. E, os custos dos benefícios percebidos pelos favorecidos da política não são repassados (ou sentidos) pelos membros dos demais grupos.

Flexor e Leite (2007, p.214) apresentam uma complementação importante ao garantirem que nas políticas distributivas “os atores contemplados e/ou excluídos dos benefícios dessas políticas não dialogam entre si, sendo mediados indiretamente pelo Estado”.

De forma contrária, quando têm por objetivo mudar uma estrutura, definitivamente, em prol da universalidade de seus resultados, elas passarão a ser consideradas políticas redistributivas. Estas, por serem definitivas, costumam gerar um alto grau de conflitos, já que, diretamente, haverá o deslocamento de recursos financeiros (ou perdas perceptíveis) entre as camadas sociais, tendo em vista que alteram situações históricas e tendem a privilegiar um grupo (os beneficiados) em detrimento de outro.

Por isso, tornam-se mais difíceis de serem implementadas. Nesse grupo percebe-se, visivelmente, a presença das políticas que alteram as estruturas do Estado e sua relação com a sociedade, como acontece nas políticas tributária e previdenciária. Flexor e Leite (2007, p.214) corroboram esta análise ao sinalizar que “apesar da mediação governamental, há uma forte possibilidade de conflito entre diferentes atores, sejam eles ‘ganhadores’ ou ‘perdedores’ quando se trata de uma política de caráter redistributivo”.

Em outras determinadas situações, o Estado percebe a necessidade de agir de forma direta e indutiva procurando sanar circunstâncias que interferem num determinado contexto originado por uma ação (ou falta de ação) dele próprio e que

precisa de sua ação pontual. Nesse aspecto, lança mão de políticas regulatórias, criadas para interagir com a situação detectada, oriunda, muitas vezes, de uma falha estrutural criada por ele próprio e que depende, dessa forma, da sua própria atuação na solução.

Essas políticas denominadas regulatórias podem ser percebidas na busca pelo processo de desconcentração industrial na tentativa de reverter uma situação de concentração provocada pelo próprio Estado. Por exemplo, no Brasil, historicamente, a concentração industrial foi possibilitada por meio da própria ação estatal através de políticas pautadas no modelo desenvolvimentista (tanto no contexto nacional quanto estaduais).

As políticas regulatórias nem sempre apresentam, de maneira clara, os recursos financeiros necessários e os custos reais para que as mesmas sejam, minimamente, implementadas. Ao contrário, geralmente são implementadas diretamente pelo Estado de acordo à sua percepção de necessidade, com o objetivo de atender aos diversos interesses, sejam eles particulares ou restritos (do Estado e/ou de setores da sociedade).

Nesse sentido, Flexor e Leite (2007, p.214), ao tratar sobre as políticas regulatórias, sinalizam que “a ação público-estatal pauta-se por um conjunto de normas e procedimentos acordados entre os diferentes agentes” envolvidos.

Destacando outros aspectos, para Silva e Melo (2000, p.9), a implementação de políticas públicas perpassa por situações onde

[...] prevalece à troca, a negociação, a barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos. [...] A implementação pode ser melhor representada como um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam e os recursos entre atores são objeto de barganha. [...] Afinal, os formuladores expressam suas preferências individuais ou coletivas através de programas e políticas, cujo conteúdo substantivo pode ser divergente daquele da coletividade.

De forma teórica, o processo de implementação de uma política, quando se toma por base um ciclo linear da política(o que nem sempre ocorre e por isso o Enfoque na Análise de Políticas desconsidera essa continuidade linear), prevê uma interação entre todas as etapas do *policy cycle*. Etapas que se retroalimentam e se beneficiam de informações auto-construídas, que conduzem para um melhor aproveitamento da política.

Conforme Souza (2006, p.26) salienta, este fato acaba por proporcionar uma imagem de que “a formulação de uma política pública constitui-se no estágio em que os governos democráticos utilizam seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.

Sendo assim, equivale dizer que a ação dos formuladores representa a junção entre diversos tipos de interesses (pessoais, individuais ou coletivos), sinalizando que “o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública” (SOUZA, 2006, p.21).

A política pública, então, acaba por ser implementada segmentadamente, através de tarefas concebidas pelos formuladores; elaboradas por agentes intelectuais, somadas por tarefas de execução e postas em ação, às vezes, por agentes executores, mas num contexto conjugado, através de uma estrutura conjunta de agentes (tanto públicos quanto não-governamentais).

Presentemente, após o processo de redemocratização do Estado, a formulação de políticas públicas prevê a participação popular na construção das mesmas às pressões sociais e pela possibilidade de se participar do processo de elaboração das políticas. Por esse motivo observa-se a possibilidade concreta de, através desta participação cidadã, através de grupos cada vez mais organizados, apresentar propostas, e indicar assuntos que possam ser levados para a agenda decisória, bem como o de participar no processo de formulação e acompanhamento de política pública. Fato que é perceptível, principalmente, quando se trata de questões voltadas ao contexto social.

Entretanto essa participação é, ainda, pouco percebida, na maioria das ações de políticas públicas. No entanto, independentemente da participação ou não da sociedade civil nos processos de formulação ou implementação, o que importa é que a política pública sinaliza a maneira “através da qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados nas mudanças desejadas no mundo real” (SOUZA, 2003b, p.13). Tornando-se fruto, principalmente, da observação de necessidade sentida pelo próprio governo.

Sobre o processo de implementação, Frey (2000, p.239) colaborando com Souza (2006) afirma que

[...] é possível pensar na implementação de um projeto ou programa político específico [...] ora realizado por um governo de caráter mais participacionista, fundamentando o processo de implementação em uma ampla participação da sociedade, ora realizado por um governo de caráter mais tecnocrata, apostando primordialmente no conhecimento técnico da administração e impondo um projeto de cima para baixo e conforme critérios exclusivamente técnicos.

De certa forma, é apropriado afirmar que estabelecer uma política pública não abrange apenas o acompanhamento das características que se impõem ao problema incluído no processo de tratamento do governo, mas nas concepções institucionais do Estado e na sua observação quanto aos interesses da sociedade e os seus próprios ou do governo em vigor.

Flexor e Leite (2007) destacam que, do ponto de vista teórico e prático, é possível sinalizar que existe uma diferença conceitual sobre a maneira de ação dos governos na implementação de políticas públicas. Eles afirmam que

[...] há uma diferenciação possível para pensarmos os diversos casos de políticas (*policies*) em diversos contextos institucionais (*polity*) e arranjos políticos (*politics*) [...] Seria aquela que desagregaria as mesmas entre políticas de abrangência macro (econômica, política, global), de atuação regional e aquelas de perfil setorial. No primeiro caso enquadram-se as políticas monetária, fiscal, cambial, salarial, etc. No segundo encontramos os programas de desenvolvimento regional, as políticas de incentivos fiscais, entre outras. E, finalmente, na terceira categoria teríamos as políticas agrícolas (como o crédito rural, por exemplo), agrárias (como a reforma agrária), diferenciadas (isto é, políticas setoriais que operem condições específicas que atendam as características de seu público alvo [...] e ambientais [...] (FLEXOR; LEITE, 2007, p.215).

Percebe-se, assim, que o processo de entendimento da ação do governo como uma política pública intencional, seja do ponto de vista teórico ou prático, prevê a compreensão e entendimento de seu processo histórico-evolutivo, bem como os métodos de ação e conflitos de interesse que pressupõem a sua formulação e implementação.

1.2.3 A avaliação de política pública enquanto etapa do *policy cycle*

Em um momento posterior, mas, teoricamente contínuo à implementação, existe a avaliação sobre o andamento do processo de solução dos objetivos propostos pela política.

Conceitualmente, a avaliação, enquanto constituinte do ciclo da política (*policy cycle*), tem por objetivo acompanhar a ação política com previsões à possibilidade de alterações ou cancelamento da prática da mesma, caso sejam percebidas falhas ou algum problema. Evidenciando, por conseguinte, o caráter de retroalimentação do processo do ciclo da política.

Num outro sentido, para Cavalcanti (2007, p.43), a avaliação de políticas públicas enquanto etapa do *policy cycle*

[...] tem o objetivo de conhecer o resultado subjacente às políticas públicas tendo como foco o processo da implementação [...] para fazer referência ao desempenho, consequência, efeito, impacto ou produto de ações e estratégias que foram colocadas em prática para obter um determinado fim.

A função da etapa de avaliação de políticas públicas é acompanhar o andamento e a efetividade da mesma para que, independente do tempo, ela possa ser revisada e, de acordo com êxitos ou fracassos, possam ser mantidas, expandidas, corrigidas ou mesmo descartadas, definitivamente.

Assim, Cavalcanti (2007, p.63) sinaliza que a avaliação “sempre esteve relacionada ao processo de tomada de decisão”. Nesse sentido, um dos objetivos da avaliação é

[...] fornecer informações para que os interessados possam, por meio dela, decidir corretamente e coerentemente sobre uma determinada política. Ou seja, a avaliação possuirá um caráter eminentemente prático e utilitário. Ela seria conduzida para subsidiar a tomada de decisão, especialmente no sentido de garantir e legitimar os recursos alocados pelo Estado às políticas públicas.

E num sentido mais prático, a avaliação é um momento que pressupõe, dentre outros objetivos, a produção de informações para a melhoria dos aspectos técnicos e financeiros (eficiência e eficácia) das políticas implementadas.

No que tange ao processo de avaliação predominantemente ligado ao ciclo da política, quando considerado como um ciclo linear, prevê uma hierarquia ideológico-temporal na elaboração de políticas públicas. A avaliação passa, então, a ser compreendida como a etapa em que se observa a efetividade da mesma.

Nesse sentido, Tripodi (1984) citado por Cavalcanti (2007, p.65-66) afirma que a avaliação representa “a acumulação sistemática de fatos para fornecer informações sobre a realização dos requisitos e objetivos dos programas em relação aos seus esforços, eficácia e rendimento em qualquer dos estágios de seu desenvolvimento”.

Ou seja, a avaliação representa, neste sentido, uma etapa do ciclo da política que conta com a conjunção de informações que irão ajudar os formuladores/implementadores a concentrar esforços para o melhor desenvolvimento da política pública, sendo determinada como uma etapa intrínseca ao processo de planejamento, com vistas a melhorar as atividades implementadas. Ou seja, a avaliação é, para Cavalcanti (2007, p.68)

[...] um instrumento para decidir se um programa ou projeto é o modo mais eficiente e eficaz para viabilizar a intervenção numa determinada área ou problema. [...] A avaliação desempenha um papel importante no momento de escolha entre dois programas ou projetos alternativos que podem ser implementados.

O tipo de avaliação realizado pode ser expresso, principalmente de acordo ao tempo em que é empreendida; aos objetivos a que se destinam e em relação aos executores que as praticam. Desse modo, determina que, quanto ao objetivo de sua prática ela pode se caracterizar por uma avaliação formativa ou somativa. (CAVALCANTI, 2007)

A avaliação somativa busca comprovar o alcance dos resultados do programa e gerar informações que confirmem o sucesso da política implementada, devendo ocorrer ao fim do processo de implementação.

Sob o aspecto da avaliação formativa, esta busca construir um arcabouço de informações ainda sobre o aspecto de formulação da política e sua gestão – acompanhamento da planilha de execução com base nos procedimentos empregados no processo de implementação e sua utilização junto a mudanças ou revisão das políticas.

Quanto ao tempo em que é aplicada a avaliação, ela pode representar uma ação *ex-ante* (anterior/inicial), ou seja, que ocorre antes do processo de implementação, buscando-se corrigir falhas antes mesmo de implementada, com o objetivo de abordar um levantamento das necessidades e dos fatores que orientarão a formulação da política pública.

A avaliação de processo (ou de durante) representa os esforços de uma avaliação continuada e acaba por produzir dados para a operacionalização de *feedbacks* ao percurso da política. Enquanto a avaliação do tipo *ex-post* (posterior) compreende a ação avaliativa que se procede após o término da política ou de sua implementação. É realizada, de fato, quando se procura aferir os resultados alcançados e relacioná-los aos objetivos traçados (representando uma avaliação de resultados).

Por fim, no que tange aos tipos de avaliação que se pratica e sob o aspecto de quem pratica essa avaliação, as mesmas podem ser consideradas como avaliação internas, externas ou mistas.

A avaliação interna e externa estão diretamente ligadas à posição do formulador/implementador no contexto da avaliação. Sendo interna aquela praticada pelos próprios agentes que integram seu ciclo da política e corresponde à realização por representantes da instituição implementadora da política. Entretanto, os avaliadores não participam, diretamente, dos processos de formulação e implementação, evitando, assim, o conflito de interesses. Evidenciando, então, o sentido de um processo de auto-avaliação.

Enquanto a avaliação externa é praticada por indivíduos que não possuem ligações profissionais ou de interesses com a instituição implementadora, buscando, apenas, conhecer o processo que abrange a aplicação de uma política pública. Nesse sentido, Cavalcanti (2007, p.111) supõe que “o avaliador externo não tem interesses a não ser aqueles criados para avaliar e possui uma maior garantia de objetividade”.

A avaliação mista é uma alternativa para contrapor os fatores desfavoráveis das avaliações internas (interesses institucionais) e externas (julgamentos individuais, ideológicos). Ao serem combinados, na avaliação mista, os interesses opostos contidos nas demais formas de avaliação, se obterá um equilíbrio na observação da política, acarretando um melhor julgamento avaliativo.

Sob este aspecto, caberia ao Estado, em se tratando da avaliação enquanto etapa do *policy cycle*, investir nesse processo e disponibilizar assistência técnica e financiamento necessários para praticar a avaliação da política implementada, utilizando-a assim como um instrumento de averiguação da efetividade da mesma, como defende Faria (2005, p.98).

Para ele “a avaliação visa, ainda, apenas observar o aspecto da eficiência da política, uma situação onde pode ser verificado se a mesma cumpre seu papel ou não, ao ponto de descartá-la e poder aplicar seus recursos em outra política”.

Abordando este mesmo contexto, Flexor e Leite (2007, p.209), também sinalizam que a avaliação pode representar, num contexto institucional, como uma função do Estado relacionada ao ciclo da política.

Avaliação é uma função que consiste em apreciar os efeitos atribuídos a ação do governo. A avaliação é, portanto, uma atividade normativa: individualmente ou em grupo, os avaliadores agem em função de quadros de referências, de seus valores e normas, de suas percepções.

Dessa maneira, se assim fosse, de fato, realizado o processo de avaliação, principalmente por parte dos formuladores das políticas, poder-se-ia contar com políticas mais estruturadas e com maiores possibilidades de alcançar os objetivos propostos, pois “os resultados de avaliação seriam automáticos e necessariamente encampados pelos tomadores de decisões para a melhoria da política ou do programa” (FARIA, 2005, p.101).

O processo de avaliação, por fim, pressupõe a proposição de um sistema de retroalimentação (*trade off*), ou seja, utilização das repostas encontradas no processo como forma de mudar a política para melhorá-la ou, quem sabe, encerrá-la – se não mostrar-se capaz de alcançar seus objetivos.

A avaliação, entretanto, não pode ser realizada apenas pela entidade formuladora da política. Pode-se contar, neste aspecto, também com a atuação de pesquisadores independentes, assim como no enfoque da análise de políticas públicas. A avaliação, também, enquanto instrumento administrativo que compete ao próprio Estado, ou a agentes por ele credenciados (delegados) visa avaliar fornecer informações com o objetivo da utilização de tal ferramenta com o intuito de ponderar sobre a efetividade ou não da política instituída sendo possível, assim, promover a sua manutenção, abandono ou (re)formulação

1.3 O Enfoque na Análise de Políticas Públicas (EAn): considerações sobre sua aplicação

Existem varias maneiras de estudar políticas públicas. Essas maneiras foram construídas ao longo do processo de desenvolvimento do conhecimento sobre o tema. Nesse trabalho, porém, será utilizado como aporte analítico-conceitual a análise de políticas públicas que surge na interface entre a ciência política e a administração pública aqui entendida como um Enfoque, por se tratar de uma maneira de entender um fato.

A opção pela análise de política é pelo fato dela possibilitar o entendimento de aspectos político e ideológicos do processo de elaboração de política, mais propriamente de formulação. Isso porque ela possui um arsenal teórico-metodológico que permite entender, por exemplo: o que é conflito, poder dos atores sociais, jogo de interesse entre os atores, no processo de formulação das políticas públicas.

E por se preocupar com o processo de formulação da política, a análise de política acredita que, em muitos casos, o problema da política está na formulação das mesmas, na maioria das situações, devido à presença de vários fatores, tais como: interesses que não são atendidos; discricionariedade dos implementadores que não é considerada pelos formuladores etc.

Tendo feito essa explicação inicial acerca do enfoque de análise de políticas públicas (EAn), é necessário destacar que não nos deteremos, aqui, nos aspectos históricos do seu surgimento, pois não é o objetivo da pesquisa. No entanto, serão apresentados alguns acercamentos a respeito do tema, com o objetivo de delimitar algumas características relacionadas ao objeto de estudo: o processo de formulação da política de isenção fiscal praticada no estado da Bahia.

Segundo Dunn (1994), a análise de políticas públicas é uma prática que busca conhecer e produzir conhecimento acerca do processo de elaboração de políticas (*policy making process*), investigando as suas causas e conseqüências, e o seu desempenho, com o objetivo de melhorar a eficiência das escolhas entre diversas alternativas de políticas (*policies*).

Ainda segundo esse autor, a análise de política usa métodos de pesquisa variados num contexto de questionamento político e de debate público de modo a gerar, avaliar criticamente, e comunicar conhecimentos relevantes para a elaboração de políticas.

A análise de política pública compreende a busca de conhecimento sobre o conteúdo da política através de determinadas diretrizes, elencadas por Dye (1984) e contextualiza por Cavalcanti (2007) como um processo de descrição; exame do impacto nos aspectos econômico e político; investigação sobre os diversos arranjos institucionais e políticos; julgamento das conseqüências de ação da política na sociedade – em relação à aplicação da mesma e os efeitos esperados e inesperados – nesse sentido, observa-se o foco específico desta pesquisa dissertativa.

Segundo Cavalcanti (2007, p.158),

[...] a análise de políticas possui duas dimensões complementares, mas que produzem efeitos diferentes acerca de uma política. Estas dimensões referem-se à descrição e à normatização. A dimensão descritiva proporciona o conhecimento sobre as causas e conseqüências das políticas públicas. Enquanto a dimensão normativa produz o conhecimento acerca do valor das políticas no presente, no passado ou para as gerações futuras.

Num contexto geral, a análise de uma política permite a criação de conhecimento numa perspectiva crítica orientada a melhorar a eficiência das escolhas entre as diversas alternativas de políticas.

Partindo desses pressupostos, o enfoque de análise de políticas públicas (EAn) aplicada à política baiana busca revelar os aspectos mais propriamente políticos envolvidos no processo de elaboração das mesmas e, assim, entender o que os governos fizeram, porque fizeram e qual a diferença que isso trouxe para o estado.

O enfoque na análise de políticas não se preocupa, apenas, com o processo pós-implementação da política, mas com todo o seu processo de elaboração (formulação, implementação e avaliação).

Assim, considera-se que a análise de políticas públicas “tem como escopo o processo de Elaboração de Políticas como um todo, idealmente ‘modelizado’ como constituído de três momentos sucessivos – Formulação, Implementação e Avaliação – que compõem um ciclo que se realimenta” (CAVALCANTI, 2007, p.249).

O EAn contempla a avaliação como um dos três momentos que constituem o seu foco. Momento que se insere num processo mais amplo, de elaboração de políticas (*policy cycle*), cujo estudo ou pesquisa ele denomina análise de políticas (*policy analysis* ou *policy studies*).

A pesquisa com foco na análise do processo de elaboração de política pública (*policy cycle*) é importante, pois, ainda, ela se apresenta de forma esparsa e muito pouco desenvolvida na área acadêmica. Nesse sentido, Souza (2003a, p.17) determina que, nessa área, “a escolha dos temas de pesquisa parece indicar um excesso de trabalhos acerca de temas específicos apenas teóricos, enquanto se observa uma grande lacuna sobre temas importantes que ainda não aportaram em nossa agenda de pesquisa”.

A autora afirma, ainda, que faltam pesquisas que procurem entender o que se propõe e o que se materializa com as políticas públicas implementadas. Nesse sentido, ela indica a necessidade de se realizarem pesquisas com caráter analítico, vinculadas aos processos de formulação, implementação, avaliação e o processo político. Devendo ser, a pesquisa, desvinculada dos agentes formuladores/implementadores.

Souza (2003a, p.17) defende, também, a necessidade de pesquisas que busquem o “desenvolvimento de tipologias analíticas e que concentre esforços no sentido de identificar as variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas públicas”. Variáveis que influenciam no ciclo da política (como o interesse do agente formulador, a agenda pública e os integrantes do processo de formulação, além, obviamente, da identificação do foco da política).

Nesse sentido, quanto ao processo de análise de políticas públicas, Frey (2000, p.214) assegura que esta, pressupõe um conjunto de inter-relações entre os diversos momentos da política e suas relações com os jogos de interesse e a definição da agenda para compor a etapa de formulação e, conseqüentemente, as etapas de implementação e avaliação (o ciclo da política), garantindo que

[...] o interesse da análise de políticas públicas não se restringe meramente a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais. Visando a explanação das leis e princípios próprios das políticas específicas, a abordagem da '*policy analysis*' pretende analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos da política.

Contexto complementado por Wollman (1985 *apud* FREY, 2000, p.215) ao perceber que

[...] a '*policy analysis*' contém o potencial analítico de superar uma abordagem isolada que dá prioridade ou à dimensão institucional (*polity*) ou à dimensão político-processual, ao deixar confluir a dimensão material da política (isto é, fim, impactos, etc.) com as dimensões institucional e político-processual.

A partir das considerações apresentadas pelos dois autores citados, fica entendido porque, ao se tratar da observação da política, com vistas ao seu funcionamento interno e seu ao aspecto institucional, este será pautado num processo de análise e não de avaliação.

Por outro lado, a ênfase na análise de políticas públicas surge e se consolida devido à necessidade do entendimento sobre “aquilo que o governo faz ou deixa de fazer, através de uma análise científica, realizada por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006, p.22). Considera-se, que o que se busca, teoricamente, na construção de políticas públicas é a combinação de atores sociais (dos diversos interessados nos objetivos propostos) no processo de formulação proporcionando, possivelmente, num sentido mais amplo, a atuação da sociedade civil (e nesse grupo estão incluídos os pesquisadores científico-acadêmicos).

Entretanto, na prática, o que se percebe, na maioria das vezes, é uma estrutura de formulação da política extremamente horizontal, cujas competências pertencem ao Estado e ao seu entendimento sobre o que ele acha que deve fazer.

A análise de política pública se confirma, por esse motivo, como uma ferramenta fundamental, ao tratar-se de um processo externo à instituição formuladora, pois se pauta numa visão desinteressada quanto à interferência na política, objetivando, apenas, a confirmação, ou não, de sua efetividade enquanto ferramenta de ação estatal (Frey, 2000).

Destaque-se mais uma vez que, por esses motivos, optou-se pelo uso do arsenal teórico-metodológico da análise de política, aqui entendido como um enfoque (modo de ver, olhar determinado objeto etc.) especificamente, no que tange ao contexto da formulação da política de isenção fiscal baiana.

Analisar a ação das políticas públicas objetiva de fato, buscar entender porque o Estado passou a se centrar num referido problema, ao ponto de criar mecanismos que possam eliminá-lo, ou ao menos reduzi-lo, e, ao colocá-lo em

prática, perceber se essa ferramenta, ao fim, funciona de fato no alcance dos objetivos propostos.

Conta-se então, diretamente, com a percepção analítica que envolve o processo institucional e organizacional ou político-administrativo (*polity*), os processos políticos, a ação ou o jogo de poder (*politics*) da formulação e implementação de programas para, por fim, se chegar à análise principal sobre a política pública (*public policy*) como um todo (objetivos, interesses, público alvo e público demandante).

No tocante direto à política de isenção fiscal baiana, estudada e analisada, o foco analítico perpassa pelo caráter institucional (*polity*) da formulação e implementação, através da compreensão dos motivos que levaram o estado da Bahia a criá-la – seus *inputs* (para desenvolver suas regiões e desconcentrar a indústria), além de se relacionar com o processo de formulação (*politics*) da mesma, até sua implementação – e como isso foi feito – até chegar à análise, de fato, da política (*policy*) – que contemple a observação dos objetivos que levaram à sua criação, às metas a serem buscadas e, por fim, a análise quanto aos resultados percebidos – seus *outputs* (a promoção, ou não, da desconcentração industrial e o desenvolvimento regional).

O interesse em analisar a política de isenção fiscal é válido ao se perceber que, as políticas implementadas devem ser entendidas pelos próprios implementadores, como forma de correção de seus caminhos e objetivos, bem como analisadas por pesquisadores independentes, alheios aos objetivos diretos dos *policy makers*, conforme avalia Souza (2006, p.26):

[...] políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação e pesquisas [...] ficando daí, submetidas a sistemas de acompanhamentos e avaliação por parte de seus formuladores e demais pesquisadores.

Assim, a pesquisa que se propõe é baseada numa análise que concentra a averiguação, não apenas, concentrada na ação dos *policy makers* e suas intenções, mas, também, na análise da política com base na natureza do problema que procura intervir, além de descrever o processo de implementação e ação da política enquanto ferramenta, conforme sugerido por Souza (2003a).

O objetivo, de fato, da utilização do enfoque de análise da política pública é contrabalançar o entendimento de que, na realidade, os resultados e impactos reais, proporcionados por políticas públicas de caráter exógeno (como a isenção fiscal), no contexto da promoção do desenvolvimento regional e todas as suas relações internas, não chegam a atingir os impactos projetados ou esperados na formulação.

Sendo assim, conta-se com a possibilidade que a análise de políticas públicas acaba por criar no analista-pesquisador a percepção dos “conflitos encobertos que, embora percebidos pelos atores envolvidos com o processo decisório, não chegam a ser colocados na agenda e se situam para além dos conflitos abertos que o avaliador está limitado a absorver” (CAVALCANTI, 2007, p.258).

1.4 A Política Pública como Instrumento de Desenvolvimento Regional

A utilização de políticas públicas pró-desenvolvimento regional não é representado, apenas, em um aspecto brasileiro, mas global. A identificação da impossibilidade das próprias regiões, por si só, fomentarem seu desenvolvimento torna relevante a ação dos governos, mesmo em períodos onde a consideração sobre o contexto do desenvolvimento perpassa para além do viés estritamente econômico. E, se constata, ainda, principalmente, após a abstenção da gestão do Estado sobre a responsabilidade de se pensar no desenvolvimento dos espaços locais de cada estado federado após o processo de falência do Estado e, conseqüentemente, o advento do neoliberalismo.

Assim, Brandão (2004b, p.58) indica que as questões regionais vêm tomando fôlego e espaço nas discussões político-administrativas em todo mundo e esse debate surge acompanhado pela necessidade de pensar estratégias que abarquem o contexto regional especificamente.

Há, em todo o mundo, um entusiasmo arrebatador neste momento pelas questões atinentes ao território. Nem mesmo no auge do debate sobre o desenvolvimento nacional na década de 50, dos desequilíbrios regionais na década de 60, ou da ‘questão urbana’ nos anos 70 e 80 viveu-se tamanho fascínio e exaltação por tal problemática.

E, neste aspecto, é importante considerar, também, que o contexto regional modificou-se em relação a como era percebido entre as décadas de 1950 e 1980 pelo Estado. A leitura que se faz de região, após o processo de liberalismo econômico, é que cada uma, dentre as várias regiões, possui seus próprios aspectos e expectativas. Apontando seu próprio modelo de desencadeamentos político, social, gestor e produtivo. Intercalando-se, simultaneamente, aos interesses da iniciativa privada e pública e porque não, da sociedade civil.

O grande questionamento no sentido da aplicação de políticas públicas ao desenvolvimento regional está alinhado, justamente, a essa nova caracterização: a percepção, ou à tentativa dela, de se conceber o que é a região (e sua característica formuladora).

Existem diversos conceitos que tentam sinalizar às diferenciações regionais. Nesse sentido, como propor políticas amplas contando com áreas diversificadas num mesmo espaço conceitual de região?

As características clássicas, como o modo produtivo, o clima ou a topografia deixaram de expressar a divisão regional, passando-se, modernamente, e aqui não se propõe a julgar esse ato como certo ou errado, mas apenas insinuar a dificuldade que tais mudanças impõem à formulação de políticas públicas. E, assim, a ação das políticas públicas passam a ser amplas demais ou específicas demais, diminuindo as suas possibilidades de efetividade.

Assim, confirmando essa característica, Brandão (2004b, p.60) sinaliza que as complexidades da análise territorial passam a ser enormes. “Um problema pode se manifestar em uma escala, mas ter sua determinação em outra. Os instrumentos de intervenção sobre uma realidade localizada podem estar em outra escala espacial, arena política, nível de governo, instância de poder etc.”.

Por esses motivos, este mesmo autor afirma, ainda, que a solução para tal situação é a construção de propostas multiescalares no sentido da política pública de desenvolvimento onde, ao se encontrar a escala adequada à sua formulação venha determinar a ação ideal que possa estabelecer a melhor maneira de atuar no contexto dos problemas.

A formulação de políticas públicas, passa assim, a não se manifestar apenas, seguindo-se do ciclo da política (*policy cycle*) tradicional, mas, principalmente voltados ao jogo de interesses que comprometem ou supervalorizam à questão proposta.

Cada problema tem a sua escala espacial específica. É preciso enfrentá-lo a partir da articulação dos níveis de governo e das esferas de poder pertinentes àquela problemática específica. Além das articulações intra-regionais é importante ampliar seu raio político de manobra a fim de negociar sua inserção inter-regional. Explicitar os conflitos de interesse em cada escala e construir coletivamente a contratualização das políticas públicas. Esses contratos devem articular horizontalmente os agentes políticos de determinada escala. Tratar de forma criativa escalas, níveis e esferas, lançando mão de variados instrumentos, politizando as relações, construindo cidadania e buscando combater as coalizões conservadoras, através de uma contra-hegemonia pelo desenvolvimento. Vencer as competências superpostas, rediscutir atribuições, evitar a dispersão da autoridade, estar equipado para reagir, isto é, ter capacidade de resposta e impugnação às forças políticas que querem a perenização do subdesenvolvimento (BRANDÃO, 2004b, p.61).

E ainda,

Qualquer diagnóstico local, regional ou nacional deveria explicitar os conflitos e compromissos postos; posicionar recorrentemente a região ou a cidade no contexto: mesorregional, estadual, nacional etc.; identificar seus nexos de complementaridade econômica; estudar sua inserção frente aos ritmos diferenciados dos processos econômicos dos diversos territórios com os quais se relaciona conjuntural e estruturalmente. Não se pode negligenciar a natureza das hierarquias imputadas (BRANDÃO, 2004b, p.61).

De fato, a busca pelo desenvolvimento regional sempre foi uma das preocupações dos governos ao longo do tempo, seja na esfera municipal, estadual ou federal. Do ponto de vista da administração pública, tal preocupação, inicialmente, era centralizada nas mãos do Estado-Nação enquanto detentor do instrumental necessário para estimular esse processo de maneira generalizada (no Brasil, marcado claramente pelo processo de substituição de importações e pelo Estado Desenvolvimentista).

O momento histórico a que se refere o período acima era representado por um modelo de gestão com base na consideração da competência da instituição federal (e na própria crença dela) em determinar os caminhos do desenvolvimento.

Esse momento era representado por um Estado ativo e promotor principal do bem-estar social e econômico (o Estado do Bem-Estar, pautados nas considerações keynesianas de um Estado regulador). Considerando-se, então, como responsabilidade do governo federal a criação de ferramentas que possibilitassem, a cada região ou estado federado, a dinamização de um processo de desenvolvimento.

Nesse expediente, uma das ferramentas utilizadas, naquele momento, foi a criação de superintendências federais de desenvolvimento regional, como a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE⁷) e a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM⁸), pautadas no estabelecimento de planos que promovessem, socioeconomicamente, cada uma das regiões do país. Estas superintendências utilizaram como instrumento de ação o modelo que já vinha sendo proposto desde épocas anteriores – o uso da isenção fiscal – como atrativo de inversões industriais.

Ainda de forma introdutória, entretanto necessário para o contexto que se trata, é válido evidenciar, quanto à abordagem institucional da área de política pública, que no Brasil, o fim dos moldes do Estado de Bem-Estar Social e a introdução do modelo neoliberal, acaba por coincidir com o processo de crise e democratização política do Estado. Assim, a política pública utilizada durante o Estado Desenvolvimentista passa a ser adotado, também, como instrumental aplicado pelos estados regionais.

Sobre esse aspecto, Souza (2006, p.21) assegura que em países recém-democratizados (nos anos 1980), como é o caso do Brasil, o uso da política pública segue mais um sentido de continuidade que de inovação, sendo amplamente utilizada porque

[...] ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população.

Historicamente, o destaque dado às políticas públicas enquanto ferramenta de ação dos governos estaduais passa a se apresentar, com maior ênfase, quando deixa-se de considerar a competência maior do Estado a manutenção do equilíbrio, tanto econômico quanto social (e nesse aspecto, também, o desenvolvimento

⁷ Autarquia especial, administrativa e financeiramente autônoma, criada inicialmente em 1959 pela Lei nº 3.692, recriada em 2003 e reimplantada em 03 de janeiro de 2007 pela Lei Complementar nº 125, como agente integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. Dentre seus objetivos conta-se com a busca do desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional.

⁸ Autarquia do governo federal brasileiro criada, inicialmente em 1966 com a finalidade de promover o desenvolvimento da região amazônica, gerando incentivos fiscais e financeiros especiais para atrair investidores privados nacionais e internacionais. Foi recriada em 2003 e reimplantada em 2007 através da Lei Complementar nº 124.

regional), passando a um plano geopolítico menor a partir do processo de instauração do modelo neoliberal que se estabelece como modo de gestão.

Nesse íterim, percebeu-se, como reflexo da nova conjuntura (neoliberal), um processo de descentralização das estratégias de desenvolvimento, onde o Estado-Nação repassa para os governos estaduais a responsabilidade de promover o seu próprio processo de desenvolvimento (abrindo mão da sua responsabilidade e participação no processo de desenvolvimento das suas diversas unidades federadas).

Tal atitude é pautada na visão neoliberal sobre a necessidade de ausência da máquina estatal dos trâmites burocráticos e da regulação dos mercados. Aliado à proposição de um modelo de ajustes das contas públicas e do processo de diminuição de gastos frente ao Estado “falido” após ações desenvolvimentistas, proporcionando, assim, uma diminuição da abrangência na consideração quanto ao que seria ou não, de fato, papel do Estado.

A partir de então, é delegado à competência de cada estado federado, a responsabilidade de elaborar, propor e proporcionar os seus próprios instrumentos de promoção do seu desenvolvimento interno (políticas, planos, programas ou projetos), no que tange ao contexto econômico quanto social e pode ser percebido pela busca, em diversos estados brasileiros, coletivamente ou individualmente, da construção de um conjunto de políticas públicas (dentre elas a isenção fiscal), que pudessem contribuir para a competitividade entre eles, mas sem perder sua autonomia política-administrativa-financeira. Conforme analisa Souza (2006, p.34).

A partir da influência do que se convencionou chamar de novo gerencialismo público e da política fiscal restritiva de gastos, adotado por vários governos, novos formatos foram introduzidos nas políticas públicas, todos voltados pra a busca de eficiência. Assim, a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com ‘independência’ política”.

E como não poderia ser diferente, cada estado federado passa a adotar ferramentas que já conheciam com a intenção de apoiar o seu desenvolvimento interno, através do uso da política de incentivo fiscal como atrativo para instalações industriais em seu território. Ou seja, o que antes era de responsabilidade do nível federal passa, então, a pertencer ao nível estadual. No entanto pode-se destacar uma única diferença: o contexto temporal e teórico-conceitual passa a prever o

desenvolvimento regional como algo mais amplo e complexo que não abarca, somente, a utilização de investimentos industriais, ou crença apenas nos aspectos econômicos do processo de desenvolvimento.

Nesse contexto, o uso da política fiscal em prol do desenvolvimento regional aplicado não apenas pela Bahia, mas em muitos estados brasileiros, após os anos 1990, pode ser considerado um retorno à prática antiga do uso de modelos pré-existentes (a isenção fiscal e a indústria como sinônimo de desenvolvimento) para a mesma conjuntura (o desenvolvimento regional), com diferença, apenas, dos atores principais do processo. De início o governo federal se retira e entra o governo estadual. Após os anos 1990 passa-se a contar, também, com o governo municipal no contexto da guerra fiscal entre os municípios.

A diferença existente entre os modelos antigos e os colocados em prática, a partir dos anos 1990, é que tais indústrias, agora, teriam que se deslocar para regiões mais remotas, dentro de cada estado, e não para o centro-sul do país, como no período pré-democratização (baseados no Estado Desenvolvimentista).

Assim, no que tange à observação histórica quanto ao ciclo da política pública na implementação das políticas de desenvolvimento aplicadas na Bahia, percebe-se que a etapa da formulação contou com a observação da necessidade de se promover, inicialmente, o desenvolvimento industrial no estado, acarretando numa concentração de indústrias na Região Metropolitana de Salvador (RMS), enquanto as demais regiões se especializavam em diversos outros segmentos produtivos (como o comércio, serviços e agropecuária).

Daí é que se propõe, a partir dos anos 1990, a criação de políticas públicas no intuito de intervir no processo do desenvolver regionalmente, com vistas à desconcentração da produção industrial localizada apenas uma região específica do estado e desconcentrá-la para as demais regiões do estado.

Isso quer dizer que, pretendeu-se manter o uso de modelos já utilizados desde os anos 1950-60, como ferramenta do Estado Desenvolvimentista, que apostava na atração de indústrias para a promoção do desenvolvimento das regiões do país. Essa (re)utilização de práticas pode ser percebida na análise de Melo e Silva (2000, p.11) ao afirmarem que “decisões na maioria das políticas setoriais constituem apenas inovações em relação à políticas existentes ou manutenção de políticas existentes realizando-se ajustes incrementais de metas, recursos e prazos de execução”.

Assim ocorreu com a política de isenção fiscal, já utilizada pelo Estado desde o modelo de desenvolvimento proposto pelo Estado Desenvolvimentista até os anos 1980 e deixados de lado pelo processo de falência do mesmo.

Isso se evidencia que as políticas públicas propostas para a busca do desenvolvimento regional continuam se pautando em ações de cunho economicista, que levam em consideração, como desenvolvimento, o aspecto produtivo do termo, como ocorreu no Brasil, especificamente, no que se refere ao Estado Desenvolvimentista, que se pautou na utilização de políticas de diversificação e concentração industrial em prol do interesse de desenvolver a nação.

A crítica que se pretende construir através do enfoque na análise de políticas públicas é que, conforme afirma Frey (2000, p.227-228), quanto a uma política de desenvolvimento pautado, de fato, no aspecto econômico, “é preciso escolher a mais apropriada entre as várias alternativas de ação”. E, nesse sentido, normalmente, os mecanismos de ação são prévios, já existentes, pré-testados e melhorados de políticas anteriores.

Ou seja, “precedem ao ato de decisão propriamente dito. [...] Processos de conflito e de acordos envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração. [...] Programas de compromisso já negociados antecipadamente entre atores políticos mais relevantes”. É possível afirmar, ainda, que “escolhas entre várias alternativas de ação são raras excessões” (FREY, 2000, p.227-228).

E que, para que se possa pensar em política de desenvolvimento regional que não seja aplicada, apenas no aspecto economicista, mas num sentido múltiplo, que compreenda além do caráter econômico, o social, o cultural, o ambiental e o participativo (com base na participação popular nos processos de decisão), é válido compreender, sob o ponto de vista de Brandão (2004b, p.71), que uma política pública de desenvolvimento regional deve se apresentar sobre os seguintes aspectos:

Precisam agir sobre a totalidade do tecido sócio-produtivo, pensar o conjunto territorial como um todo sistêmico, promovendo ações concentradas naquele espaço geográfico, buscando reduzir disparidades inter-regionais, combatendo o fosso entre as regiões e ampliando a autodeterminação naquela comunidade. O grande desafio é construir simultaneamente, e dar unidade, aos seguintes pares (por vezes antagônicos): eficiência/eqüidade; especialização/diversificação produtivas; crescer/redistribuir renda e riqueza, entre outros. Isto é, construir permanentemente integração e coesão produtiva, social, política, cultural, econômica e territorial.

Corroboram essa acepção Brose (2000) e Kliksberg (1998) ao assegurar que, conforme sinaliza a implementação de políticas públicas, estas devem estimular a composição de variáveis que, juntas, possam estabelecer um processo de desenvolvimento regional fundamentado numa estrutura multidimensional que compreenda, além do desenvolvimento econômico, o social, o cultural, o ambiental e, também, o caráter inovativo da gestão pública.

Assim, o desenvolvimento regional deve ser multidimensional. O primeiro passo é o crescimento econômico gerado pelo aumento da renda local em conjunto com a expansão do mercado de consumo, levando ao fortalecimento da economia local e à inclusão social, passo inicial que pode, até, ser acompanhado pelo processo de implantação de indústrias já que, a partir de então, havendo o crescimento econômico, haverá meios para se apoiar o desenvolvimento social. Base para um desenvolvimento regional amplo e de longo prazo.

Segundo os modelos de políticas propostos e implementados no contexto europeu, as ações de gestão governamental deve partir da iniciativa local. Onde cada uma dessas localidades propõe, formula e implementa seus próprios instrumentos e, assim, após se esgotarem todas as alternativas pontuais (endógenas) é que devem ser elaboradas políticas num sentido mais amplo, ou seja, estaduais.

As políticas praticadas por esferas maiores de governo (estaduais, por exemplo) só devem ser a primeira opção para aquelas localidades que não apresentam condições iniciais de propor suas próprias alternativas, ficando dependente da ação exógena e aliada às possibilidades, ou não, de sucesso da prática de uma política ampla espacial e contextualmente.

Para se pensar em uma política pública de desenvolvimento, em um ambiente múltiplo como o Brasil, que reflita, também na escala estadual, é necessário prever a construção de políticas de cunho misto. Não no sentido da junção das escalas de poder, mas no que trata da ação proposta – que possa, quando possível, unificar as perspectivas de política, mas, principalmente, com ênfase no contexto local – principalmente.

Sobre este aspecto, o caráter endógeno do desenvolvimento e sua relação com a política pública, Brandão (2004b, p.73) acredita que

[...] a visão monolítica localista realiza uma identificação insistente entre lugar e comunidade, resignando-se frente a um movimento unidirecional de globalização que, segundo tais teorias, é irreversível e marcado pela unicidade de seus processos. Negligenciando a natureza das hierarquias (impostas em variadas escalas) de geração e apropriação de riqueza, os instrumentos de política específicos, acionados a partir de uma ótica focalizada, compensatória e na menor escala (a local), dariam conta de superar os entraves (identificando e removendo gargalos e bloqueios) na trajetória do progresso predestinado, sem limites e absorvedor e inclusivo.

No caso baiano, todo o processo de desenvolvimento regional praticado, ao longo da história, de fato, pautou-se na isenção fiscal – através do seu uso como instrumento de política pública – desde a criação da Refinaria Landulfo Alves (RLAM) nos anos 1960; do Complexo Industrial de Aratu e do Pólo Petroquímico de Camaçari nos anos 1950 ao Centro Industrial do Subaé (em Feira de Santana, nos anos 1970) e, também, o Centro industrial de Jequié (anos 1980), local onde estão instaladas algumas das indústrias de calçados que primeiro foram beneficiadas pela ação da política de isenção fiscal pós-1990, na Bahia.

Dessa forma, o indicativo da implementação de políticas pró-desenvolvimento regional busca alterações de um contexto (a falta de desenvolvimento) que, historicamente, foi proporcionado pelo próprio Estado, através da criação de uma situação que, em outros momentos, pretendiam tratar.

Desse modo, a falta de desenvolvimento sentido em uma região, e a observação da necessidade de sua correção apresenta o *input* da criação de uma política pública de desenvolvimento regional. No fim do processo, os resultados obtidos pela política, sejam eles fruto do objetivo geral da política ou, apenas, a concretização de uma de suas metas, passa a representar o *output* da política. Entretanto, o *input* da política pós-1990 representa, justamente, o *output* das políticas anteriores à década de 1990.

O qual indiretamente, ao se tratar da prática de uma política como a de isenção fiscal pode levar a um possível comprometimento da ação futura do estado, já que ele abre mão de uma parcela de arrecadação de tributos, mesmo que o modelo conte apenas com a subvenção dos impostos e não a sua total isenção. Assim, mesmo num sentido subvencionado da isenção fiscal, o estado deixa de captar recursos que poderiam, diretamente, ser invertidos em um processo de desenvolvimento regional de forma direta, com os gastos diretos dos governos.

No próximo capítulo deste trabalho, será proporcionado, então, a construção da análise do processo de desenvolvimento brasileiro pautado no planejamento do

desenvolvimento e executado pela formulação de políticas públicas com tal fim. Acompanhando-se o processo desde os anos de 1930, marco do processo industrial nacional até as propostas implementadas e estimuladas na primeira década do terceiro milênio.

CAPÍTULO 2

A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO: do Processo de Substituição de Importações ao Programa Nacional de Desenvolvimento Regional

No primeiro capítulo deste trabalho, pôde-se observar a utilização da política pública como meio para atingir os resultados programados de determinadas intenções do governo. O segundo capítulo, que agora se inicia, tem por objetivo apresentar como o processo de desenvolvimento regional brasileiro foi pautado na formulação de políticas públicas que foram, posteriormente, implementadas, ao longo de um período histórico, que se dá desde o início do processo de industrialização, a partir dos anos 1930 até a primeira década dos anos 2000.

Para tanto, o capítulo está dividido em quatro seções que, juntas, demonstrarão, através de uma análise analítico-descritiva, o modelo e a prática do alcance de desenvolvimento através da intervenção do Estado. Assim, a primeira seção demonstra o entendimento do processo de desenvolvimento brasileiro pautado na concentração industrial, especialização e aglomeração produtiva, além dos encadeamentos industriais que, teoricamente, serviram como modelo causal e cognitivo que foram utilizados para a formulação das políticas de desenvolvimento e como essas teorias interferiram no âmbito do início da industrialização nacional.

As três seções seguintes demonstram a concretização do uso das teorias clássicas do desenvolvimento na formulação das políticas do Estado desenvolvimentista e, por isso, foi dividida em três subseções.

Primeiramente, na segunda seção deste capítulo, se descreve o período inicial do processo industrial, com base no Programa de Substituição de Importações (PSI), com foco, específico, no período entre os anos 1930 e 1950.

Em seguida, na terceira seção, é apresentada a evolução do processo industrial, ainda com base no PSI, que abrange as décadas de 1950 e 1970. Período de maior ascensão industrial do país e, conseqüentemente, o maior expoente de sucesso do planejamento e da formulação de políticas de desenvolvimento praticadas pelo Estado desenvolvimentista.

Na última seção, serão delineados os eventos ocorridos entre as décadas de 1980 e 2000 com ênfase no declínio e abandono das práticas desenvolvimentistas,

ocasionados por questões de ordem econômica e política (entre a década de 1980 e 1990). Destaca-se a hegemonia do pensamento neoliberal e o direcionamento da busca pelo desenvolvimento pelas instâncias supranacionais e, enfim, encerrasse a seção com a década de 2000, quando se verifica a busca da continuidade ao processo de desenvolvimento nacional, mas agora permeado pela volta da intervenção Estatal pró-desenvolvimento regional, corroborada pela formulação do Programa Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), em 2003. Tendo como ênfase a alteração ideológica, do entendimento do desenvolvimento, que decorre do viés quantitativo para o viés qualitativos do processo.

É valido salientar que, para melhor organização e explanação dos temas propostos, no que tange à análise do processo de planejamento e ação quanto ao desenvolvimento do Nordeste e, especificamente, da Bahia – o propósito final dessa dissertação – a mesma não ocorrerá neste capítulo, mas posteriormente no capítulo três.

2.1 O desenvolvimento brasileiro: as teorias clássicas e a formulação de políticas públicas de desenvolvimento sob a tutela do Estado Desenvolvimentista

Esta seção tem como objetivo apontar o processo de desenvolvimento perseguido e percebido no Brasil desde os primórdios do processo de industrialização e sua interface com a formulação de políticas públicas por parte do Estado. Nesse contexto histórico-evolutivo, a utilização dessas políticas pôde ser observada em diferentes momentos, com diferentes práticas e pela utilização de diferentes ferramentas, mas, sempre, com o mesmo objetivo: a busca do desenvolvimento.

As questões regionais só começam a despertar o interesse de acadêmicos e políticos no pós-guerra, influenciados pela experiência americana com a TVA (*Tennessee Valley Authority*). As primeiras experiências foram feitas pelo governo britânico ao dar um tratamento diferenciado às suas áreas de mineração e pelo governo italiano, que adotou medidas para reduzir a miséria em suas regiões [...]. Diante das primeiras experiências e dos acontecimentos do pós-guerra, o desenvolvimento regional converte-se numa importante atividade estatal, agora sob o amplo paradigma da integração nacional (LOPES, 2003, p.37-38)

Para tanto, as práticas de planejamento utilizadas na busca do desenvolvimento, embora tenham sido as mesmas, os momentos, entendimentos e objetivos eram distintos se forem observados o contexto teórico e ideológico de cada uma das etapas pela qual passou do entendimento de desenvolvimento. Passando-se a ser entendido como simples resultado quantitativo (apenas os aspectos econômicos) para o entendimento de resultados quanti-qualitativos (onde o aspecto econômico torna-se base, mas não única variável a ser considerada) Então, pode-se inferir que ao longo do processo histórico, o entendimento de desenvolvimento passa a ser mais amplo, cujos resultados esperados devem abarcar, também, os os diversos aspectos sociais, políticos e ideológicos.

Para tanto, a explanação desse capítulo se dará evolutivamente, levando-se em consideração a formulação das políticas públicas utilizadas, inicialmente, para o processo de desenvolvimento praticado no país sob os modelos das teorias de desenvolvimento industrial da tríade Perroux-Myrdal-Hirschman, e sob a formulação de políticas públicas criadas pelo Estado desenvolvimentista brasileiro, e os seus encadeamentos históricos – como, por exemplo, a concentração industrial no Sudeste do Brasil e as disparidades regionais apontadas como fruto desse modelo.

Busca-se, também, sinalizar que, após a superação destes modelos propostos como única forma de promoção do desenvolvimento percebidos principalmente após os anos 1990, no Brasil (através de seus estados federados e não mais com base na ação do Estado Nacional) é contínua. E, ainda, é utilizada a proposição do desenvolvimento com base numa ascensão produtiva e industrial, sob os mesmos modelos clássicos como sendo o mais indicado para a busca de tal objetivo; mesmo após uma redefinição do que sinaliza o caráter do desenvolvimento como além do caráter produtivo.

Essa crença no desenvolvimento com base na indústria está atrelada não apenas aos segmentos estatais, mas, principalmente à população em geral. Essa crença pode ser observada, na prática, através dos discursos de pessoas que residem em cidades, fora dos eixos-centrais da produção industrial. Quase que, instantaneamente, ao se questionar sobre o desenvolvimento do local em que

vivem, logo sinalizam não perceber desenvolvimento em seus municípios porque estes não apresentam uma estrutura industrial consolidada⁹.

Historicamente, o desenvolvimento regional foi pensado através da relação entre sua capacidade espacial-produtiva e os encadeamentos obtidos pela exploração dessas capacidades através de estímulos externos, proporcionados pela ação indicativa do Estado através da formulação de políticas públicas com tais fins.

E no processo de formulação das mesmas, primeiramente, foi necessária a percepção e identificação pelo Estado da necessidade (política e ideológica) de trazer aquele “problema” para a agenda governamental de intervenção do estatal. Assim, ocorreu a partir dos anos de 1930, quando o Estado percebeu que o Brasil, devido à competitividade e à dependência do mercado internacional (quanto à exportação primária e importação de bens de consumo duráveis e de capital), precisava produzir, internamente, os bens necessários ao seu consumo interno e, também, diversificar sua matriz de exportações para além de uma monocultura produtiva e agrícola (o café), ganhando destaque e atingindo seu maior potencial entre as décadas de 1950 e 1970. Corroborando com essa idéia, Lopes (2003, p.38), assegura que

[...] sob o paradigma da integração nacional, o desenvolvimento regional torna-se, também, um instrumento político e ideológico. Em meados dos anos 50 e início dos anos 60, vários países, principalmente os da América Latina, têm seus governos controlados por forças progressistas cujo aspecto marcante é o nacionalismo exagerado. Esses governos criaram estruturas administrativas cuja principal missão era a de planejar o povoamento de territórios nacionais com investimentos públicos em infraestrutura, incentivos e regulamentações sobre os investimentos privados.

Então, as políticas públicas formuladas passaram a incentivar a capacidade produtiva nacional e aproveitar essa capacidade para a implantação de mecanismos capazes de promover o desenvolvimento, que segundo as principais teorias clássicas, seriam potencializadas pela implantação de segmentos produtivos industriais que, pelos fatores encadeados por tais instalações (consideradas como

⁹ Tal consideração é apresentada pela experiência vivida pelo autor desse trabalho em Seminários sobre desenvolvimento executados em municípios baianos como Mutuípe, São Felipe e Cachoeira, entre maio e junho de 2009, como atividade de extensão do programa de pós-graduação. Naquele momento, ao se questionar sobre o desenvolvimento dos seus municípios, os ouvintes, moradores dos locais, logo sinalizaram que os mesmos não eram desenvolvidos por não existirem, neles, indústrias instaladas de médio e grande porte e, quando existiam, por serem de pequeno porte, consideravam que não geravam desenvolvimento para a cidade. Assim, somente após a apresentação das considerações sobre o que de fato sinaliza um processo de desenvolvimento, é que fatores como qualidade de vida, gestão ambiental (estatal, privada e individual) e inclusão social, além da necessidade de geração de emprego e renda passaram a figurar em sua lista de análise sobre o desenvolvimento sentido em suas comunidades.

externalidades e percebidas pelo o aumento do nível de renda e do consumo, por exemplo), acabariam por ocasionar o desenvolvimento econômico e social do país.

O planejamento regional, gradualmente, incorpora as noções de promoção e coordenação como elementos centrais para a ampliação e o fortalecimento de uma gama de atividades, atentando para as oportunidades decorrentes da introdução de novos empreendimentos industriais e para as possíveis ações voltadas para potencializar a sua atração e os seus efeitos indutores do desenvolvimento, num contexto marcado pela forte intervenção do Estado (UDERMAN, 2006 p.54).

Tais perspectivas de desenvolvimento eram baseadas num aspecto extremamente economicista e quantitativo, fundamentadas em teorias defendidas por pensadores como François Perroux (1955), Gunnar Myrdal (1957) e Albert Hirschman (1958), dentre outros, que abordavam os aspectos produtivos e seus encadeamentos como os principais, senão únicos, fatores que levariam uma região a ser considerada desenvolvida. Nessa perspectiva, as políticas deveriam buscar os fatores aglomerativos, justificando-se que era fundamental

[...] um conjunto de indústrias em expansão localizadas numa área urbana, para induzir o desenvolvimento da atividade econômica em sua zona de influência. Nesse sentido, a região polarizada [pela política] seria necessariamente integrada, e não autárquica, compondo uma rede de interconexões econômicas que se constituem em importante moldura para o desenho de um programa de desenvolvimento eficiente. Esse programa deve ser composto por ações públicas diretas no provimento de infraestrutura e por investimentos privados articulados, levando em consideração o fato de que o crescimento econômico não é espontâneo, homogêneo ou harmônico, emergindo numa região dinâmica através de setores propulsores que influenciam outras regiões (BOUDEVILLE, 1957 *apud* UDERMAN, 2006, p.55).

Neste sentido, as concepções criadas por estes teóricos fundamentaram todo o processo de busca da criação ou ampliação do desenvolvimento nos países do primeiro mundo (já em amplos processos de desenvolvimento econômico) e, também, nos países de terceiro mundo (subdesenvolvidos), conforme nomenclaturas utilizadas ainda naquela época. O uso dessas teorias na formulação das políticas de desenvolvimento destinava-se ao processo de industrialização como principal fator responsável pelo processo de desenvolvimento das regiões, e o Estado deveria estar atento às suas próprias capacidades para potencializar o desenvolvimento.

Tanto assim que as teorias expostas por esses autores configuram tais afirmações. Para Perroux (1955), que elaborou sua teoria ainda nos anos 1950, a construção de pólos de crescimento seriam os principais responsáveis pelo processo de evolução regional.

Dentro dessa perspectiva, a indústria instalada num determinado local gera fatores de irradiação e aglomeração possibilitados por esta implantação e, conseqüentemente, criar-se-ia, ali, uma atratividade para outras empresas do mesmo segmento, evidenciando a formação de um pólo industrial e, posteriormente, a percepção de um pólo de desenvolvimento, conforme corrobora Uderman (2006, p.71):

[...] essas concentrações geográficas de empresas relacionadas potencializariam a geração de externalidades provenientes da maior possibilidade de cooperação, da redução dos custos de transação e da instituição de mecanismos de transmissão de informações, compartilhamento de experiências e difusão de inovações tecnológicas e organizacionais.

Segundo Perroux (1955), os pólos de crescimento surgem como conseqüência de uma aglomeração urbano-industrial que se torna (ou se tornará) importante pela implantação de uma indústria que tenha como aporte produtivo ligações de encadeamento com o local em que está sendo implantada. Essa aglomeração também pode ser sentida pela oferta de matérias-primas e à proximidade com fluxos comerciais importantes.

A expansão econômica não se manifestaria de forma disseminada, mas em pontos ou pólos de crescimento de intensidades variáveis. No interior desses pólos, o crescimento e as transformações dele decorrentes teriam início, afetando o conjunto da economia pela transmissão dos seus efeitos positivos através de diferentes canais [...]. O crescimento deveria concentrar-se no processo pelo qual as atividades aparecem, ampliam a sua importância e, em alguns casos, desaparecem, incorporando três conceitos fundamentais à análise: indústria motriz, complexo de indústrias e pólos de crescimento. As chamadas indústrias motrizes, exercendo um papel indutor do crescimento de outras firmas (indústrias movidas) pela compra de bens de natureza diversa, teriam a capacidade de fomentar a formação de um complexo de indústrias localizadas próximas umas das outras, promovendo a formação de um pólo regional (PERROUX, 1955, p. 94).

Nessa perspectiva, Nali Souza (2007, p. 180) afirma que

[...] o pólo de crescimento tem uma forte identificação geográfica, porque ele é produto das economias de aglomeração geradas pelos complexos industriais, que são ligados pelas indústrias motrizes. Sendo o complexo industrial um conjunto de atividades ligadas por relações de insumo-produto. Ele se torna um pólo de crescimento quando for liderado por uma ou mais indústrias motrizes; e ele se tornará um pólo de desenvolvimento quando provocar transformações estruturais (graduais e gerais) e expandir o produto e o emprego no meio em que está inserido.

Análise compartilhada por Uderman (2006, p.66) ao indicar que a teoria de François Perroux

[...] é essencialmente uma teoria de desenvolvimento, cujo propósito é explicar o processo de mudança estrutural na economia e nos sistemas institucionais e sociais, e não uma teoria de crescimento econômico, que se concentra apenas nas condições de expansão da produção. A implantação ordenada de muitos empreendimentos confere um efeito dinâmico à economia, desencadeando um movimento de transformação da estrutura produtiva vigente capitaneada pela expansão industrial e trazendo novas perspectivas para o desenvolvimento regional.

Para Perroux (1955), o crescimento e o desenvolvimento não se dão concomitantemente em todos os espaços regionais, mas sim em locais diferentes e com intensidades variáveis, em pontos ou pólos de crescimento, propagando-se por vias diferentes e com efeitos variáveis no conjunto do espaço territorial. Nesse sentido, Almeida (2001) analisado por Lopes (2003, p.39) evidencia que “os pólos de crescimento industrial de Perroux iniciariam o processo que seria, em seguida, difundido ao resto da economia por efeitos multiplicadores e de aglomeração sobre o investimento, a renda e o emprego”.

Dessa forma, os locais escolhidos para acolherem determinadas indústrias deixariam de ser considerados locais sem desenvolvimento para passar a representar um possível pólo de desenvolvimento. Ou, como analisam Santos e Silveira (2006), deixariam de ser espaços opacos para se tornarem espaços luminosos. Obviamente, as localidades que receberiam os investimentos industriais se transformariam em “espaços luminosos” por terem sido escolhidos por tal setor produtivo e por lhe serem possibilitados, através delas, horizontes evolutivos.

Quanto aos demais espaços, externos à atratividade industrial (ou que não conseguem, individualmente ou indicativamente se atrelar a uma fonte produtiva industrial) se mantêm como “espaços opacos”. Sem tanta atratividade para os encadeamentos dos pólos, ocasionando um atraso ainda maior para tais espaços. Como solução, estes, deveriam se vincular aos espaços luminosos para se manter

num processo de sobrevivência – acarretando numa dependência dos centros mais privilegiados pelo desenvolvimento.

Ou seja, enquanto os espaços luminosos se tornariam mais luminosos, os espaços opacos passariam a se conservar ainda mais opacos, ofuscados pela luminosidade daqueles que conseguiram acender seu processo de desenvolvimento, assim como ocorreu no Brasil quando se compara as regiões Sudeste com o Nordeste.

No mesmo sentido das concepções de François Perroux, Myrdal (1957) afiança em sua teoria, que a instalação industrial e a possível formação de um pólo setorial regional gerarão um processo de Causação Circular Cumulativa (CCC) em que os fatores externos (as mesmas externalidades) decorrentes destas indústrias passam a ampliar o processo do desenvolvimento da região e, conseqüentemente a levaria a um estágio de crescimento econômico em valores ascendentes. O processo de industrialização mesmo que insipiente, a princípio, causaria uma atratividade de novas inversões possibilitadas pela infra-estrutura já consolidada pela instalação das primeiras indústrias e isso traria, para a localidade, a acumulação de possibilidades de novos investimentos e geração do desenvolvimento.

Confirmando essa perspectiva, Uderman (2006, p.56), diz que

Myrdal defende a validade do princípio da interdependência circular dentro de um processo de causação cumulativa ligado ao desenvolvimento. Assim, ressalta a existência de efeitos cumulativos na realização de investimentos produtivos, considerando que o primeiro empreendedor cria facilidades para a implantação de novos empreendimentos, que por sua vez amplificam as perspectivas de sucesso de outros projetos.

Nessa mesma linha de raciocínio, a teoria de Hirschman (1958) se equipara às de Perroux (1955) e Myrdal (1957), ao determinar, também, que a partir do momento em que se instala um mecanismo (externo e planejado) capaz de elevar a capacidade produtiva de uma localidade (neste caso, a indústria), esse mecanismo gerará efeitos encadeadores diretos (as mesmas externalidades), ou seja, uma maior adesão produtiva ao seu entorno e, assim, o desenvolvimento regional será percebido através de efeitos para trás¹⁰ e/ou para frente¹¹.

¹⁰ Os *backward linkages*, representam os impactos causados pela implantação de segmentos que venham a fazer uso de produtos locais na composição de seu processo produtivo. Esses produtos a serem consumidos

Nesse sentido, o espaço regional é considerado como base na expansão dos adensamentos industriais não mais apenas em uma determinada localidade, mas, ainda, nas suas proximidades, assim, como ocorreu em São Paulo e suas cidades circunvizinhas culminando no ABC Paulista e na Bahia cuja produção industrial se concentrou na Região Metropolitana de Salvador (RMS) evidenciando uma não interiorização da produção.

Porém, Hirschman (1958) define que essa concentração se dará pelos próprios desequilíbrios regionais (desigualdades) apresentados pelas localidades (os espaços luminosos e opacos determinados por Santos e Silveira, 2006) que acabará por fundamentar a centralização do desenvolvimento, através de indicativos externos sobre o posicionamento das indústrias destinadas (os sistemas de transportes, comunicação, logística e mercado consumidor e produtor de matérias-primas).

Esse autor afirma que não haveria possibilidades de se propor instalações industriais em ambientes completamente alheios ao contexto produtivo. Sendo assim, as próprias desigualdades definiriam quais regiões poderiam ser capazes de se desenvolver, ou não. Visão que é compartilhada por Uderman (2006), para quem a teoria de Hirschman representa uma doutrina de crescimento pautada num processo de desenvolvimento que pressupõe uma mudança estrutural incompatível com o conceito de equilíbrio.

E, nessa direção, Uderman (2006, p.56-57) examina que, partindo dessa constatação, Hirschman,

[...] concebe uma teoria de desenvolvimento que considera o desequilíbrio a chave para o dinamismo econômico. [E] amparando-se na idéia de economias de aglomeração, Hirschman formula os conceitos de efeitos para trás e para frente, entendendo que, no longo prazo, [esses efeitos] seriam a chave para a redução das desigualdades regionais e que a ocorrência de processos desse tipo em países de industrialização retardatária não se daria, usualmente, de forma espontânea, adotando uma postura explicitamente intervencionista, justificando a ação do poder público em favor do desenvolvimento regional, por sua vez, parte da crença na necessidade de um impulso desenvolvimentista inicial, baseando-se em teorias que analisam o papel do Estado no processo de fomento industrial (UDERMAN, 2006, p.56-57).

devem estar ligados às produções existentes nas proximidades do novo empreendimento e que sejam anteriores à sua implantação.

¹¹ Os *forward linkages*, representam o inverso dos *backward linkages*, ou seja, representam os encadeamentos produtivos que possam ser estimulados pela implantação de um novo investimento industrial numa determinada região. O aproveitamento da atratividade que o investimento traz para a região e que use os produtos desse investimento como insumos.

Entretanto, sobre a concepção partilhada por Perrouz, Myrdal e Hirschman para o processo encadeador do desenvolvimento, Lopes (2003, p.39) evidencia que “os mecanismos de causação circular tendem a fazer com que as regiões historicamente industrializadas se beneficiem mais da conjuntura favorável, inclusive drenando fatores produtivos das regiões mais pobres”.

E, conseqüentemente, esses mesmos mecanismos “geram um círculo virtuoso nas regiões inicialmente favorecidas e, por outro lado, um círculo vicioso nas regiões mais pobres”. E assim analisa, finalmente, com base na compreensão dos fundamentos do desenvolvimento estabelecidos por aqueles teóricos que “o desenvolvimento econômico é necessariamente não equilibrado”.

E, nesse aspecto, é fundamental sinalizar que, aquelas regiões que já apresentam deficiências qualitativas no que tange ao capital humano¹², que representa um dos atrativos para os investimentos (a luminosidade espacial), como a possibilidade de se converter em mercado para um empreendimento industrial, continuará, dessa maneira, trilhando o mesmo caminho de opacidade que já vinham apresentando.

Nesse sentido, a formulação de políticas de desenvolvimento, nos padrões apresentados por teorias clássicas para o tema, estará diretamente atrelada ao contexto da produção industrial e aos seus conseqüentes encadeamentos, tais como: a produtividade, a empregabilidade, a geração de renda e consumo e a abertura de mercado; ou seja, a fatores estritamente econômicos e quantitativos. E que se tornou o modelo seguido pela maioria dos países em desenvolvimento, principalmente na América Latina, inclusive o Brasil.

Em relação a esse desenvolvimento e seus encadeamentos, uma ressalva a ser apontada é que tais teorias foram formuladas em países onde o desenvolvimento industrial é fundamentado e foi construído ao longo de séculos.

¹² Segundo Schultz (1971) o investimento no capital humano é fundamental para o desenvolvimento de uma nação, sendo este capital incorporado às suas condições de educação e saúde, se tornando fundamental para o processo de desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, aos níveis de desenvolvimento desigual entre as nações e regiões. Sem haver investimento estatal em educação básica, e investimento individual (no que tange ao interesse pessoal) e também do Estado em promover a educação profissional e intelectual não haverá possibilidades de se promover o desenvolvimento. Visão que é corroborada por Ehrenberg e Smith (2000). Nesse sentido, por exemplo, uma dada região que não apresenta um elevado nível de capital humano (mão-de-obra qualificada, seja ela técnica ou não), por exemplo, não irá atrair nenhum investimento industrial que busque esse tipo de atrativo (diferencial) onde pretenda se instalar. Como conseqüência, a região não apresentará luminosidade de atração de investimentos produtivos bem como, não buscará, ou não terá condições de buscar, uma promoção da própria melhoria do seu capital humano, levando a uma situação de transferência intergeracional de falta de investimentos (produtivos e de capital humano).

Portanto, a utilização desses modelos teóricos como arsenal e indicativos para a formulação de tais políticas se adéquam, mais precisamente, a países com um fôlego já iniciado de desenvolvimento e, principalmente, pautadas em políticas locais para a obtenção de melhorias socioeconômicas, o que pode não ser uma das melhores opções a serem seguida por países ainda em fase inicial de desenvolvimento.

Convém então, fazer-se uma alusão a Friederich List (1856) citado por Brue (2005), pensador e economista alemão, fundador da Escola Histórica Alemã de Economia¹³ que, ao teorizar sobre o processo de desenvolvimento, afirma que a percepção e fundamentação de um processo de desenvolvimento econômico pautado nos exemplos já consagrados em países desenvolvidos pode não sinalizar a melhor opção para aquelas nações que ainda se encontram em um Estado atrasado de desenvolvimento, tendo em vista que os ambientes são diferentes social, ambiental, econômico, antropológico e geograficamente.

Portanto, o que se depreende do exposto, é que a prática do Estado brasileiro na busca do desenvolvimento foi pautada na formulação de políticas públicas que possibilitassem a transformação produtiva do país de agrário para industrial. Não se tratará, aqui, de julgar a relevância, ou não, dessa necessidade, apenas analisar-se-á os efeitos que o modelo de desenvolvimento praticado ocasionou, e que, hoje, se busca mudar, coincidentemente com a formulação de políticas que empenham a mesma compreensão – a produtividade, a aglomeração e a indústria.

2.2 O processo de desenvolvimento brasileiro: o período inicial dos anos 1930/40 e o começo da hegemonia nos anos 1950

Em relação ao processo de desenvolvimento brasileiro, caracterizado pela participação normativa, indicativa e regulamentada pelo próprio Estado (o Estado

¹³ A Escola Histórica Alemã buscava implantar numa Alemanha atrasada e rural a compreensão de que a busca do modelo britânico de desenvolvimento, não condizia com a realidade de seu país. Principalmente quanto aos modelos de desenvolvimento pautados num estado capitalista industrial inexistente, ainda, na Alemanha (BRUE, 2005).

desenvolvimentista¹⁴), as políticas públicas de desenvolvimento foram formuladas, principalmente, a partir do período compreendido entre os anos de 1930 e 1940 e teve sua fundamentação na constituição de uma base industrial que, inicialmente ia ao encontro do contexto clássico-econômico mundial, ao indicar para as nações denominadas de subdesenvolvidas, a especialização na produção de matérias-primas ou, simplesmente, à produção de bens isentos de níveis tecnológicos mais estruturados (devido, principalmente, à sua ineficiência nesses aspectos).

Os fundamentos clássicos conformavam que as nações já em fase concreta de desenvolvimento deveriam garantir espaços que pudessem absorver a produção de bens por eles produzidos com maior valor agregado enquanto que para as nações tidas como subdesenvolvidas, deveriam se destinar à continuação da produção de bens primários de forma a alimentar seu mercado interno e, também, o mercado externo (que por capacidade estaria especializada e dedicada à produção de bens que incorporem o processo tecnológico e industrial).

Sobre essa lógica, proposta pelos modelos teóricos pré-existentes, Nali Souza (2007, p.151) destaca que, nesse momento histórico

[...] os países com abundantes recursos naturais especializar-se-iam em produtos primários e os países ricos, de tecnologia mais avançada, aprofundariam sua especialização em produtos manufaturados específicos. [...] A especialização deriva das diferenças de dotação dos fatores entre países. Aqueles com abundância de mão-de-obra e, portanto, salários mais baixos seriam especializados na produção e exportação de bens incorporando técnicas de trabalho intensivo. Inversamente, países com escassez de trabalho e abundância de capitais iriam produzir e exportar, preferencialmente, bens adotando técnicas de capital intensivo, poupadoras de trabalho.

Contrariando tais perspectivas, inicialmente, o Estado brasileiro busca promover a implantação de indústrias que pudessem aprimorar e colaborar com a produção da matriz agrícola dominante, através da produção de intensivos agrícolas que possibilitassem a dinamização da produção e beneficiamento, imediato, do mercado interno, mas já buscando a implantação de um parque industrial nacional, mesmo que rudimentar. Para Bielschowsky (1996, p.360),

¹⁴ Denominação conferida ao tipo de política de resultados praticada por Estados com base numa meta de crescimento da produção industrial e da infra-estrutura, com participação ativa do Estado, essencialmente em sistemas econômicos capitalistas (PREBISCH, 2000b).

[...] o modelo de intervenção desenvolvimentista, amparado pelo objetivo de superação do subdesenvolvimento nacional através de uma industrialização capitalista, planejada e apoiada pelo Estado, origina-se na década de 1930, tornando-se hegemônico na segunda metade dos anos 1950.

O processo de desenvolvimento brasileiro se inicia, então, através da opção do Estado em perseguir uma produção industrial que, de início, buscava proporcionar uma maior produtividade para a produção agrícola já fundamentada, com base principalmente na cultura do café.

E assim,

[...] a atividade de planejamento aparece, portanto, como tarefa essencial no processo de indução do desenvolvimento econômico, cabendo também ao Estado um papel decisivo no esforço de atração e estruturação das atividades industriais (UDERMAN, 2006, p.60).

Cabendo ao Estado Desenvolvimentista a formulação e implementação de políticas estratégicas e planos de desenvolvimento além do estabelecimento de políticas públicas dirigidas para a operacionalização das propostas apresentadas como essenciais para orientar e conduzir movimentos de industrialização do país.

A política formulada então toma forma com o Programa de Substituição de Importações (PSI) que equivale, assim, a mudança da 'agenda' de importações do país. Ao invés de se adquirir do mercado externo os bens que podem ser produzidos internamente, importa-se a tecnologia e os equipamentos necessários ao início de uma produção interna desses mesmos bens, inspirando o início da produção industrial. Sobre este artifício e seu papel no processo de desenvolvimento, Nali Souza (2007, p.153-154) afirma que

[...] a substituição de importações apresenta-se como uma das alternativas para promover maior crescimento e aquisição tecnológica. Atingindo maior base industrial e diversificação, a própria economia produz posteriormente especialização e vantagens comparativas.

Nesse sentido, com a criação da política de substituição de importações e com a mudança da agenda de importações, o Brasil passa a fomentar sua matriz industrial. E, para que fosse possível manter um mercado de consumo adepto aos novos produtos nacionais, o Estado passa a intensificar o controle sobre os níveis de importação desses produtos (pela necessidade de manutenção do mercado interno). Com esse fim, através de uma ampliação do programa de substituição de

importações, passa a contar com estratégias de cunho restritivo e impeditivo à importação de bens que concorram com os produzidos no território nacional, através da alta das taxas de importações dos mesmos.

Assim, para esse controle, a restrição às importações contava com a utilização de bandas cambiais variáveis de acordo ao tipo de produtos a serem importados. Aqueles bens fundamentais à construção da matriz industrial, bem como os bens não produzidos internamente teriam alíquotas de importação mais baixas. Enquanto que os produtos concorrentes aos brasileiros sentiriam a elevação das taxas de importação a um ponto onde não se tornasse interessante para o consumidor preferir o produto externo ao interno. Destacando essa prática, Uderman (2006, p.82), afirma que nessa década

[...] medidas governamentais diferenciando importações e favorecendo a compra de máquinas e equipamentos ampliavam as bases de uma política econômica deliberadamente voltada para o desenvolvimento industrial via substituição de importações. A política cambial, nesse período, subordinava-se às necessidades de importação da indústria, atentando também para a necessidade de proteção a segmentos industriais nascentes.

Dessa maneira dá-se início, então, ao processo de industrialização e desenvolvimento do Brasil. Entretanto, até então, não se pratica ainda, nenhuma indicação de cunho espacial para a aglomeração da produção industrial. Esta, por sua vez, se concentra nos estados do Sudeste do país por ser o centro dinâmico e produtor da economia nacional. Confirmando, assim, a luminosidade própria da região para a instalação industrial.

Apoiando-se numa visão intervencionista do Estado, tais propostas, à medida que se disseminavam e ganhavam consistência, reforçavam estruturas públicas de planejamento e execução, confirmando um modelo de atuação do Estado com características próprias. Esse modelo, conhecido como desenvolvimentista, buscava a superação do subdesenvolvimento através de uma industrialização capitalista, planejada e apoiada pelo Estado, tornando-se hegemônico na maior parte dos países periféricos (BIELSHOWSKY, 1996, p.362)

A partir dos anos 1940, o Brasil entra no caminho da busca do desenvolvimento, através da construção de uma estrutura industrial produtiva, que primasse não somente pela melhoria da produção agrícola, mas que possibilitasse a implantação de uma base industrial capaz de alimentar o mercado interno com bens

de consumo. E, de maneira, análoga às teorias do desenvolvimento clássico, passa-se a intensificar os fatores aglomerativos da produção industrial.

Dessa forma, fundamentado nos modelos oferecidos pelos países desenvolvidos e guiado pelo receituário proposto pela Organização das Nações Unidas (ONU), através da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL¹⁵), o desenvolvimento industrial brasileiro passa a adotar uma política de substituição de importações mais expandida e agressiva, como ferramenta de diversificação produtiva e de alcance do desenvolvimento. Sendo então o PSI a primeira experiência de política pública formulada pelo Estado brasileiro no tocante à busca do desenvolvimento, no contexto contemporâneo.

Seguindo o ‘receituário’ cepalino, o destaque passa a ser dado à política de substituição de importações oferecendo como vantagem a produção para o mercado interno de bens de consumo. Em outras palavras, seria necessária a adoção de um “processo de produção que já deu certo em outros países, possibilitando a aprendizagem e a geração de técnicas endógenas, ao mesmo tempo em que a economia passe a produzir para um mercado já existente” (NALI SOUZA, 2007, p.153). Ou seja, passar-se-ia para uma produção industrial de bens de consumo substituindo os mesmos bens que eram adquiridos através de importação e, numa consideração de longo prazo, fortalecer-se-ia um mercado econômico que possibilitasse a implantação de um parque industrial de bens de consumo duráveis e, conseqüentemente, de capital.

A análise da CEPAL chamava a atenção para a necessidade de planejamento e intervenção pública no sentido de transformar as economias periféricas, orientando a acumulação capitalista e os processos de desenvolvimento nacionais através de ações dirigidas ao fortalecimento das atividades industriais. Em linhas gerais, argumentava-se que a industrialização espontânea observada desde os anos 1930 não poderia prosseguir sem um esforço de planejamento capaz de conferir racionalidade e eficiência à captação e alocação de recursos, uma vez que enfrentava dificuldades provenientes de estruturas pouco diversificadas, marcadas por níveis de produtividade reduzidos (UDERMAN, 2006, p.61).

¹⁵ A CEPAL foi criada logo após a Segunda Guerra Mundial (em 1948), pela Organização das Nações Unidas (ONU) através de seu Conselho Econômico e Social, para contribuir com o desenvolvimento dos países latino-americanos. Os primeiros trabalhos cepalinos contavam, segundo Nali Souza (2007), com a elaboração de diagnósticos sobre os problemas de cada país, em particular, da América Latina e do Caribe com objetivos de detectar os obstáculos ao desenvolvimento, na expectativa de se conseguir recursos provenientes de uma expansão latino-americana do Plano Marshall, elaborado pelos EUA para a reconstrução da Europa do pós-Guerra. Toda a teoria Cepalina tem sua base nas acepções de Raul Prebisch e na noção de que as alternativas para o desenvolvimento dos países periféricos seriam a industrialização, o suprimento do mercado interno e a diversificação dos mercados externos. No Brasil, seu principal expoente foi Celso Furtado, que junto com a CEPAL elaborou o estudo da economia nacional que serviu, nos anos 1950, para a elaboração do Plano de Metas.

A respeito dessa política implementada e assentada nos fundamentos estabelecidos pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) pode-se apontar, dentre os seus objetivos: a) o aumento das tarifas alfandegárias para produtos concorrentes; b) criação de cotas máximas ou proibições de importações de produtos concorrentes ao produzidos no mercado interno; c) desvalorização cambial para que as importações fiquem mais caras e; d) limitações de investimento estrangeiro no país.

A partir de então, a formulação de políticas de desenvolvimento perpassariam por objetivos que seguem à risca as propostas elencadas pela teoria cepalina de Raul Prebisch (2000a; 2000b; 2000c), que indica, para o alcance do desenvolvimento, a necessidade de, dentre outras coisas: a) comprimir a aquisição de produtos supérfluos, principalmente importados através de tarifas elevadas e restrições quantitativas; b) incentivar o ingresso de capitais externos provenientes de fontes diretas (de governo para governo) para se aumentar os investimentos na implantação da infra-estrutura básica industrial; c) realizar a reforma agrária para que se aumente a oferta de alimentos (a base inicial do processo de exportação até a indústria nascente tomar fôlego) e como forma de expandir o mercado interno, gerando renda para as famílias, futuramente, consumirem os produtos industrializados e; d) aumento da participação do Estado na captação de recursos e na implantação de infra-estruturas para a indústria de base (energia, transporte, comunicação etc.). Assim, conseqüentemente, o progresso industrial e suas necessidades de infra-estrutura e mão-de-obra seriam alcançados determinando, então, o desenvolvimento da nação.

Com base no conhecimento de sua incapacidade de promover, de forma única, o processo de desenvolvimento no território nacional, e ciente do que sinaliza Prebisch (2000c), ao assinalar a tendência à deterioração dos termos de troca dos produtos primários, o Estado concluiu que a superação do desenvolvimento impõe, necessariamente, o recurso à industrialização, passando a empreender o objetivo de implantação de uma matriz industrial que possa, segundo Nurkse (1957) citado por Uderman (2006, p.59),

[...] fundamentar uma industrialização que não deva implicar, apenas, num exclusivo crescimento industrial, mas numa expansão equilibrada de todos

os setores industriais para satisfazer a elevação da demanda decorrente do crescimento de renda originado do conjunto de investimentos iniciais.

Julgamento sustentando por Bielschowsky (1996, p. 366) ao indicar que o viés desenvolvimentista do Estado deve seguir determinadas considerações, tais como:

a) a industrialização torna-se a possibilidade mais indicada para a superação da pobreza e do subdesenvolvimento; b) o processo de industrialização de nações agrário-exportadoras, como o Brasil, não apresenta mecanismos que possibilitem alcançar uma industrialização eficiente através das forças espontâneas do mercado e, por isso, é necessário que o Estado planeje e execute esse processo; c) nesse sentido, o planejamento deve buscar metas de expansão econômica, onde o Estado deve captar e orientar os recursos financeiros a serem aplicados no processo, além de promover investimentos diretos em setores nos quais a presença da iniciativa privada seja insuficiente.

No Brasil, o processo de desenvolvimento iniciou-se, então, segundo Nali Souza (2007) como fruto das políticas formuladas no período “da Era Vargas” no período compreendido entre 1930 e 1945, com o início do PSI. Esse mesmo ímpeto foi mantido no governo Dutra (1946 a 1950), e novamente com o governo Vargas entre 1951 e 1954, cuja premissa consistia na instalação de indústrias básicas, com investimentos públicos, que veio a transformar, rapidamente, a estrutura produtiva brasileira já na primeira metade da década de 1950.

Assim sendo, já em 1951, com a posse do Presidente Getúlio Vargas, os industrialistas que estimulam o mecanismo da substituição de importações, em voga em diversos países latino-americanos, persuadem o Governo Federal sobre a conveniência de acabar com a importação de bens que pudessem passar a ser produzidos no país (PASSOS, 1990, p.82).

E nesse sentido, uma das primeiras iniciativas de formulação de política para o desenvolvimento foi o Plano de Reabilitação Econômica e Reparcelhamento Industrial (de 1951), além de projetos específicos para os quais Getúlio Vargas (1952-1954) criou a sua Assessoria Econômica (instituição responsável pelo planejamento e formulação de políticas pró-desenvolvimento).

Tais iniciativas demonstram a busca de ações objetivas ao reconhecimento das deficiências que emperravam a ação da máquina pública naquele momento e que fizeram o desenvolvimento entrar na agenda pública. O primeiro deles foi, segundo Bielschowsky (1996) o Plano Lafer, formulado sob a tutela do então Ministro

da Fazenda do segundo governo Vargas – Horácio Lafer – que indicava entre suas linhas de ação a necessidade da criação de condições administrativas e financeiras para a formulação e execução de projetos em áreas prioritárias, como energia, transportes e indústrias de base.

Essas iniciativas contariam com o apoio financeiro do Fundo de Reaparelhamento Econômico (FRE), instituído, também em 1951, com o propósito de servir de contrapartida aos financiamentos externos. A partir de 1952, cria-se então, o principal agente de fomento do desenvolvimento nacional, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE¹⁶), que passaria a administrar todos os fundos destinados ao desenvolvimento, inclusive o FRE.

Nesse conjunto de medidas, a Assessoria Econômica, se torna o órgão voltado para o planejamento da expansão da infra-estrutura, e buscava, por sua vez, associar a formulação dos projetos à implantação e à ação de empresas estatais, estruturando-se, então, um quadro institucional inovador de planejamento e execução das propostas formuladas para o desenvolvimento industrial no Brasil.

Nesse ensejo, de acordo com Uderman (2006), a formatação desse quadro de planejamento e execução era, também, orientada pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) instalada em 1951, que aconselhava esforços imediatos no sentido de incrementar o fornecimento de energia e melhorar o sistema de transportes, promovendo a integração dos mercados. Para tanto, a Comissão elaborou quarenta e um projetos de investimento, que respondiam diretamente às necessidades de capital industrial no Brasil, inclusive no que tange à criação da Companhia de Petróleo Brasileiro (Petrobrás¹⁷), em 1953.

Assim, seja agindo através da formulação de políticas econômicas (como a política cambial que regulava as importações), seja na concessão de crédito de longo prazo, investimentos em infra-estrutura ou na regulação do próprio sistema produtivo, a intervenção do Estado se tornou decisiva para o processo do

¹⁶ A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) deu-se em 1952, no segundo governo do pós-guerra, com a função de apoiar a diversificação industrial e financiar a ampliação da infra-estrutura de transportes e energia, expressando, por sua vez, o reconhecimento de que a existência de instituições oficiais de crédito é condição indispensável para o desenvolvimento nacional. Reconhece-se, hoje, que a base histórica de sua criação fundava-se nas posições nacionalistas e desenvolvimentistas então prevalentes, e na percepção de investimentos em infra-estrutura, não concorrentes com os investimentos privados, além da implementação de um órgão financeiro especificamente voltado para dar suporte aos projetos em gestação (NARDINI, 1990; UDERMAN, 2006)

¹⁷ Fruto da observação da necessidade de aparelhamento da máquina pública nos aspectos de energia e infra-estrutura, para fazer avançar o processo de desenvolvimento industrial e, com o objetivo de desenvolver, sob a forma de monopólio estatal, atividades de prospecção, produção e refino do petróleo (UDERMAN, 2006, p.82).

desenvolvimento brasileiro, estimulando o aporte de capital estrangeiro e de capital privado nacional e viabilizando uma aglutinação de recursos indispensável para a constituição do parque industrial nacional.

Ao longo do período de vinte anos que se inicia em meados da década de 1930, as políticas de desenvolvimento regional fundamentaram-se, de maneira geral, no conceito de pólos de crescimento e na dinâmica de atração de investimentos supostamente dotados de grandes potenciais de irradiação [...]. Em diversas regiões do mundo, formuladores de políticas públicas dedicados à busca de ferramentas eficazes para solucionar problemas de crescimento e desenvolvimento desigual propuseram ações dessa natureza (UDERMAN, 2006, p.51).

E, nesse sentido, Bielschowsky (1996) confirma que o pensamento desenvolvimentista atingiu, de fato, seu ponto inicial no segundo governo Vargas (1951-54), quando a própria estrutura do Estado, disseminou-se em instituições da administração pública federal. Onde se podia perceber, mesmo antes da fase hegemônica da industrialização brasileira do final da década de 1950, podiam-se identificar diversos órgãos de planejamento geral e outros focados em setores básicos para a industrialização, além dos empreendimentos estatais focados para o início do processo de industrialização.

2.3 O “período de ouro” do planejamento do desenvolvimento brasileiro entre as décadas de 1960 e 1970: do auge ao declínio do modelo desenvolvimentista

Acompanhando o processo ainda iniciado, nos anos 1930 sob à luz do recrudescimento da economia nacional graças à conjuntura internacional, o processo de planejamento do desenvolvimento nacional ganha força, destaque e resultados. De fato isso ocorre a partir dos anos 1950, mais especificamente, na sua segunda metade.

O modelo de intervenção desenvolvimentista, amparado pelo objetivo de superação do subdesenvolvimento nacional através de uma industrialização capitalista, planejada e apoiada pelo Estado, origina-se na década de 1930, tornando-se hegemônico na segunda metade dos anos 1950, ao atingir sua fase áurea, quando já haviam sido criados, internamente, mecanismos e

instituições importantes¹⁸, que possibilitavam a formulação inicial de uma política de desenvolvimento baseada na acumulação de capital industrial (BIELSCHOWSKY, 1996, p.360).

Até os anos 1950, o que se observava, de fato, é que a busca pela industrialização do país se confundia com a busca do desenvolvimento, porém, apenas na formulação das políticas de desenvolvimento nacional, e não na prática (implementação das políticas), pois as mesmas, ao começarem a ser utilizadas acabavam por privilegiar algumas regiões em detrimento de outras. Por isso, principalmente, é que se observa o caráter estritamente concentrado da indústria brasileira em locais determinados pelo Estado, como São Paulo e Rio de Janeiro, mesmo antes do grande avanço industrial nacional que acontecerá pós anos 1960.

A ênfase conferida à análise da otimização de recursos produtivos alocados a uma dada atividade econômica obscureceu, por muito tempo, a relevância de outros temas e especificidades associadas às opções geográficas dos projetos, inibindo análises envolvendo a discussão dos efeitos potenciais decorrentes de sua implementação. Assim, até o início dos anos 1950, o fortuito planejamento regional era entendido basicamente como uma proposta de melhor aproveitamento dos fatores de produção existentes numa dada região, preocupando-se fundamentalmente com a disponibilidade e a distribuição dos recursos naturais (FRIEDMANN, 1975 *apud* UDERMAN, 2006 p.53).

A partir dos anos 1950 e, mais especificamente com a ascensão do governo de Juscelino Kubitschek, é que se busca o desenvolvimento pautado num planejamento executado pelo Estado de forma não concentrada. Tal fato ocorre com a agenda governamental voltada para uma política pública¹⁹ formulada e esboçada pelo Plano de Metas, que pretendia desenvolver o Brasil numa proporção de cinqüenta anos de desenvolvimento em cinco anos de governo e de forma generalizada.

Com ela perseguiu-se um processo de substituição de importação num nível mais elevado e especializado que antes, através da importação de equipamentos e tecnologias que possibilitassem a produção interna, não mais, de bens de consumo

¹⁸ Com a implantação, ainda nos anos 1940, da Fábrica Nacional de Motores, da Companhia Siderúrgica Nacional, da Companhia Nacional de Álcalis e da Companhia Vale do Rio Doce, seguidos pela criação do BNDE em 1952 e da Petrobrás em 1953, que sinalizavam, por sua vez, o início de um planejamento estatal mais amplo dado pelo interesse em fomentar a indústria de bens intermediários.

¹⁹ E, nesse sentido, mesmo sendo um programa de governo, o Plano de Metas é considerado uma política pública por apresentar em seu cerne o entendimento do problema a ser enfrentado, a formulação de objetivos e práticas a serem alcançadas e a implementação de instrumentos a serem utilizados em prol do alcance dos objetivos propostos e do saneamento do problema identificado (cumprindo os preceitos do ciclo da política – *policy cycle*).

imediatos, mas bens de consumo duráveis e de bens de capital apoiados na indústria nascente de bens intermediários. Segundo Nali Souza (2007, p.161),

[...] pode-se afirmar que o modelo de substituição de importações, no Brasil, passou por três fases principais: Na primeira, ocorreu a substituição *fácil* de importações de bens de consumo final, com um mercado relativamente grande; na segunda, ingressou em uma fase mais difícil, com a substituição de bens de consumo duráveis e produtos intermediários, com um mercado menos amplo, o que gerou uma indústria pouco eficiente e de altos custos médios. Na etapa seguinte [entre os anos 1960-70], a economia brasileira passou a produzir bens de capital, concorrendo com a indústria estrangeira com grande apoio governamental.

Ainda se relacionando com o mesmo aspecto, para Campos (1952) citado por Nali Souza (2007), a noção de crescimento polarizado que dominou o planejamento regional em vários países, teve seu maior expoente brasileiro através do Plano de Metas que tomou forma através de políticas que visavam os investimentos em infraestrutura e a concentração planejada da industrialização.

Entretanto, a análise dos efeitos dessa política volta a confluir com a determinação de Santos e Silveira (2006), quanto à luminosidade do local atrair mais ascensão, já que se pode observar que o desenvolvimento industrial, mesmo com metas contrárias, continuou concentrado entorno das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, para o aproveitamento das características socioeconômicas dessas regiões, como evidencia Bacelar (2000, p.116).

A moderna e ampla base industrial, montada a partir do plano de metas, ao contrário, tendeu a concentrar-se, fortemente, em uma região: o Sudeste. Com 11% do território brasileiro, o Sudeste respondia, em 1970, por 81% da atividade industrial do país, e São Paulo, sozinho, gerava 58% da produção industrial existente.

E, justamente essa concentração ocorreu por se contar com a teorização de que o processo de aglomeração e o papel das externalidades oriundas da coexistência de certo número de empresas num mesmo espaço geográfico, enfatiza a importância da concentração industrial na indução do processo de desenvolvimento (UDERMAN, 2006). É, a partir de então, por meio do Plano de Metas, que o planejamento do desenvolvimento no Brasil e a sua perseguição por um processo de desenvolvimento se consolida e o Estado passa a ter uma visão de médio prazo das propostas norteadoras por ele formuladas e implementadas.

Segundo Bacelar (2000), o planejamento governamental, no sentido do desenvolvimento regional, foi uma experiência recente para a época e, principalmente em se tratando de países em desenvolvimento. Naquele período, a industrialização brasileira tomou fôlego e se expandiu de forma rápida e estruturada através da captação de grandes volumes de investimento externo e, se concentraram na região Sudeste do país. Às demais regiões, restou à criação de sub-pólos de desenvolvimento de acordo à sua capacidade produtiva e a inclinação do próprio mercado regional para o consumo dos bens produzidos, conforme estabelecido pela criação de entidades federais de planejamento do desenvolvimento das “sub-regiões” nacionais (conforme será visto no capítulo que se segue).

A prévia detecção e mapeamento dos pontos de estrangulamento (transportes, energia, financiamento, desaparelhamento da máquina pública), associados aos esforços de identificação dos projetos prioritários e projeção das necessidades de investimentos necessários para a sua realização, colocavam o programa de industrialização planejada em posição de grande maturidade, sinalizando a formulação de políticas, possivelmente, de maneira racional de acordo aos estrangulamentos carentes de intervenção.

Nesse sentido, a importância do conjunto de iniciativas registradas, até meados da década de 1950, aliadas às tentativas de coordenar, controlar e planejar o desenvolvimento da economia brasileira constituiu-se mais em esforços no sentido de racionalizar o processo orçamentário ou em medidas de cunho puramente setoriais do que propriamente em experiências que possam ser enquadradas na noção de planejamento propriamente dito e que direcionava ao O Plano de Metas, do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), pela forma de visão completa e complexa presentes em suas formulações e pela profundidade de seu impacto, a a consideração, segundo Lafer (1970) citado por Uderman (2006, p.86-87) como “a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil”, configurando o momento áureo do modelo desenvolvimentista.

Assim, o sucesso do Plano de Metas pode ser creditado à constituição de um eficiente aparato de planejamento e formulação de políticas públicas, associado a uma competente ação executiva do Estado. Esse relevante papel não constitui nenhum controle do setor público, em princípio, mas é expressão de uma dada participação orgânica do Estado no desenvolvimento capitalista (UDERMAN, 2006, p.87).

Opinião esta ratificada por Bacelar (2000, p.17) ao considerar que

[...] o planejamento (visto como intervenção planejada do Estado) data dos anos 50, e suas evidências maiores foram o plano de Metas que norteou o governo de Juscelino Kubitschek (1955-1960) em concomitadamente a ele, a criação das superintendências regionais para exercer a ação regional planejada, ao que se seguiu à criação de órgãos regionais em outras áreas.

Nesse período teve destaque a implantação da base de infra-estrutura sentida pelo Brasil como a interiorização do olhar do Estado e para o desenvolvimento com a fundação de Brasília; a implantação da indústria de base com o investimento na criação setores energético (com a criação da Petrobrás e da Eletrobrás); no setor siderúrgico (com a Companhia Siderúrgica Nacional); nas telecomunicações (com a Telebrás), além da ampliação do atendimento à saúde e educação da população, incluindo-se aí, a fundação da Universidade de Brasília e a unificação de todos os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

Entretanto, após a experiência fecunda do Plano de Metas, por intermédio de um processo inicial de degradação do sistema econômico brasileiro e com a inserção do governo ditatorial militar, o planejamento brasileiro altera seus caminhos e a formulação de políticas passa a se dedicar ao equilíbrio econômico e não mais com o desenvolvimento regional de fato. Como exemplo disso foi a criação, ao longo do governo ditatorial, de planos como o Trienal, o Plano de Ação Econômica Governamental (PAEG), entre outros, deixando-se de lado o aspecto do desenvolvimento para se concentrar na relativa instabilidade monetária que começava a fugir do controle, forçando uma maior dedicação do Estado à formulação de medidas de contenção, de caráter recessivo, que se contrapunham ao programa de desenvolvimento praticado até então.

Assim, segundo Bielschowsky (1996, p.408; 415),

[...] embora não se possa dizer que o desenvolvimentismo tivesse sido abandonado, uma nova dimensão política e um novo conteúdo social do pensamento econômico não-conservador, distanciava-o do projeto desenvolvimentista original. [...] Sob a pressão de profundos desequilíbrios monetários e financeiros e de evidências de que a miséria resistia ao avanço da industrialização e crescia nas cidades, o pensamento econômico brasileiro foi absorvido, de um lado, pelos problemas econômicos conjunturais – tratados, porém, freqüentemente, sob uma perspectiva histórica e estrutural – e, de outro, pelos problemas sociais e institucionais,

a partir de uma perspectiva de revisão e reavaliação do processo de desenvolvimento em curso. Deixou assim de nuclear-se pela questão que crescentemente lhe dera unidade nos anos 50, isto é, a questão pura e simples do planejamento e execução das inversões necessárias à implantação do setor industrial, vista então como insuficiente para promover o bem-estar social.

Destarte, os planejamentos que se seguiram representaram muito menos para o desenvolvimento do país que os anteriores, como exemplo podemos citar o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (Plano Trienal²⁰) que considerava a atenção dada à indústria excessiva porque a mesma não solucionava problemas como a pobreza e o desemprego, além dos desequilíbrios regionais, setoriais e de distribuição de renda que somente com um planejamento mais completo – sem ênfase na industrialização –, poderia ser resolvido. Entretanto, o plano não foi à frente devido, justamente, ao quadro de crise financeira pela qual o país passava. Este plano, segundo Tavares e Assis (1985, p.29),

[...] tornou-se um centro de reflexão técnica e um agente encadeador de propostas dos outros órgãos da administração pública, direta e indireta, sem qualquer possibilidade de articulação e coordenação efetiva. Oscilou entre a excessiva modéstia, na definição das metas para o I PND, e a desvairada megalomania, característica do segundo. Em ambos os casos, o produto denunciava o inteiro alheamento do órgão de planejamento da realidade social e política do país.

A partir da segunda metade da década de 1960, conta-se com um novo padrão de governo – o ditatorial – que, entretanto, não abdica do interesse estatal em promover o desenvolvimento industrial brasileiro. Sendo assim, o período da ditadura militar²¹ acaba por perpetuar e ampliar o caráter desenvolvimentista do Estado através de seus planejamentos de longo prazo respectivamente pelo Plano

²⁰ Instituído no governo do Presidente João Goulart (1961-1964), pelo então Ministro do Planejamento, Celso Furtado.

²¹ A crise vivida em 1964, contudo, se revelou muito mais aguda. Além de uma crise de governo, deu lugar a uma crise do regime e à ruptura do próprio pacto político que prevalecia desde o pós-guerra. O Estado populista, resultante do compromisso da elite modernizante do 30 com os setores populares, rompeu-se com a intervenção militar. Esta, embora apoiada na ideologia liberal-conservadora das classes dominantes, não veio, como logo ficou claro, para restabelecer uma democracia liberal-conservadora de estilo clássico. Ao contrário, veio para afirmar, modernizar e tornar mais abrangente o papel do Estado na sociedade e na economia, através de um restrito pacto de dominação entre elites civis e militares, sob aplausos das classes médias assustadas com o turbulento período anterior. Sob esse pacto, mudanças institucionais impostas autoritariamente garantiriam condições favoráveis à retomada de uma nova etapa de desenvolvimento capitalista (TAVARES; ASSIS, 1985, p.11).

Nacional de Desenvolvimento (PND) I e II além do Plano de Ação Econômica Governamental (PAEG)²².

Tais planos, além da preocupação macroeconômica, procuravam estimular o desenvolvimento industrial integrando o desenvolvimento das regiões através do aproveitamento, principalmente, de suas capacidades naturais como propulsor do desenvolvimento regional, conforme sugere Vidal (2003, p.206).

Prevedo inversões industriais direta ou indiretamente induzidas pelo Estado com vistas ao aproveitamento de recursos naturais ou como resultado de decisões de natureza política, os PNDs evidenciavam o caráter centralizador que a política regional assumia no país. A centralização de decisões e investimentos na esfera federal era também explicitada pela generalização dos chamados programas especiais, que se orientavam para o desenvolvimento rural a partir do apoio a atividades integradas localizadas em pólos de desenvolvimento selecionados.

Esses planos baseavam a industrialização numa forte dependência dos investimentos externos de forma direta (através de financiamentos obtidos junto aos organismos financeiros, governos ou diretamente de empreendimentos internacionais), tornando o Brasil cada vez mais dependente de recursos externos.

Porém, conforme sinaliza Bacelar (2000), essas políticas de desenvolvimento formuladas a partir de então, interrompem as ações que visavam planejar o desenvolvimento das regiões periféricas²³ do país e decide não mais se dedicar, potencialmente, ao investimento de uma base industrial de base regional, mas nacional e situada no Sudeste do país. Assim, promove um quadro de desinteresse no tocante aos investimentos em regiões periféricas (como no Nordeste), pois caberia às indústrias, já implantadas em outros espaços regionais ou que lá viessem a se instalar, passando a adquirir do Sudeste os principais insumos a serem utilizados na sua produção, conforme analisa Holanda (1975, p.117).

A política protecionista cujo louvável objetivo é proteger as indústrias nacionais tem provocado importantes transferências internas de recursos em desfavor da região potencialmente mais pobre, aumentando assim a disparidade dos níveis de desenvolvimento.

²² O PAEG – Plano de Ação Econômica Governamental, lançado durante o governo de Castelo Branco foi utilizado como estratégia de governo entre 1964 e 1967, apresentando os mesmo objetivos dos programas anteriores.

²³ O que, de certa forma, acaba por privilegiar o estado da Bahia, no que trata à iniciativa do planejamento do desenvolvimento estadual que, mesmo em um período de dependência das ações do governo federal, passa a montar uma estrutura de planejamento bem estruturada e que consegue fomentar, de forma direta, o desenvolvimento do estado.

E conforme analisa Passos (1990, p.82),

[...] no início dos anos setenta o país, já possuindo uma diversificada indústria de bens de consumo, decide concentrar esforços na indústria de base, como a siderúrgica, telecomunicações, bens de capital e a indústria nuclear, entre outras. Neste momento, o Estado passa a ter uma posição predominante nos investimentos, em substituição ao capital nacional e internacional.

Por assim ser, percebe-se que o processo de desenvolvimento nesse período passou a ser centralizado e comandado, principalmente, pelas indústrias situadas nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro que produziam, em sua escala regional, mas detinham o controle do mercado nacional. Nesse momento a concorrência inter-regional era inexistente tendo em vista que não havia uma produção industrial de grande relevância fora do eixo Rio-São Paulo o que ampliava ainda mais as distorções espaciais do desenvolvimento.

Em síntese, a indústria brasileira contou com a participação significativa do Estado, através dos investimentos diretos e dos subsídios e créditos incentivados concedidos ao setor privado; da constituição de mercados protegidos da concorrência internacional; da expansão da demanda interna por intermédio das compras governamentais; da absorção de tecnologia pelas empresas privadas locais, seja através da aquisição de equipamentos, tecnologia ou da associação com empresas estrangeiras visando fornecer produtos e serviços aos setores público e privado (PASSOS, 1990, p.82).

A partir desse contexto histórico, percebe-se, que os governos, mediante as políticas públicas criadas em prol do desenvolvimento regional, sempre proporcionaram uma segmentação ou diferenciação entre as regiões brasileiras. A dimensão regional dessas políticas eram sempre voltadas para uma macrorregião hegemônica (o Sudeste) e sempre tratava o contexto regional (micro) como um problema a ser tratado pelas suas questões regionais específicas (como o mercado incipiente, a seca, a pobreza entre outras).

Nesse sentido, percebe-se que, ao tratar da macrorregião Sudeste, sempre eram implementadas políticas setoriais voltadas a um determinado segmento produtivo com forte potencial de valor agregado, enquanto que no contexto das microrregiões mais distantes e menos dinâmicas (como o Nordeste), sempre eram tratadas através de políticas regionais (que pudessem aproveitar a especialização

produtiva local, que não possibilitasse concorrência com os produtos do Sudeste do país).

Após o golpe militar, ocorrido em 1964, a primeira grande experiência de planejamento estatal é dada pelo Programa de Ação Econômica Governamental (PAEG²⁴), que buscava, assim como o Plano Trienal, integrar ações de combate à inflação e reformas institucionais, estas últimas, principalmente no que se referia ao sistema financeiro nacional que se apresentava obsoleto e ineficiente. Quanto às ações de combate à inflação, eram conjugadas na aplicação de um conjunto de restrições monetárias e de crédito, além de medidas de contenção do déficit público.

Embora não tenha sido uma experiência de planejamento pró-desenvolvimento, mas de manutenção e recuperação do sistema econômico, para Uderman (2005), o PAEG representou uma importante contribuição para o surto de crescimento econômico que o Brasil perceberá nos próximos anos (o Milagre Econômico) e baseado, justamente, na manutenção da produção e do mercado de consumo através da concessão de crédito consuntivo e à habitação.

Com a enorme capacidade ociosa acumulada no período recessivo, a indústria, estava pronta a reagir positivamente ao primeiro estímulo. Este veio tanto pelo lado da oferta, pela maior disponibilidade de linhas de financiamento externo e interno para aumento da produção, quanto pelo lado da demanda, não obstante o efeito deprimente sobre o mercado interno da política de arrocho salarial. O sistema de intermediação financeira recém-montado começava a render seus primeiros frutos, dentro os quais a rápida expansão do financiamento ao consumo de bens duráveis (TAVARES; ASSIS, 1985, p.27).

A partir de 1967, então, baseado no entendimento de que o desenvolvimento pautado na substituição de importações apresenta sinais de esgotamento, é formulada mais uma experiência de planejamento, o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED²⁵), que se baseava na percepção da redução das oportunidades a serem geradas pelo Processo de Substituição de Importações (PSI) e no crescimento da intervenção estatal na economia, estabelecendo-se metas de caráter macroeconômico com o intuito de manter e expandir a demanda interna e o estabelecimento de concentração de investimentos basicamente em infra-estrutura.

Nesse sentido, segundo Alves e Sayad, citados por Uderman (2006, p.93), o PED “introduz um novo viés na experiência brasileira de planejamento, podendo ser

²⁴ Implantado na gestão do Presidente Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967).

²⁵ Executado na gestão do Presidente Artur da Costa e Silva (1967-1969).

considerado um avanço se classificado como estratégia de prazo menor e objetivos mais imediatos, e não propriamente como plano de desenvolvimento”.

Então, quando parecia que o planejamento do desenvolvimento tinha perdido o interesse da ação estatal, “apesar do ceticismo em relação ao planejamento de longo prazo”, é formulado o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND²⁶) cujos objetivos resplandecem sobre a expansão dos investimentos e na formulação de grandes projetos de infra-estrutura voltados para a integração nacional com base em programas de expansão da indústria siderúrgica, da petroquímica, das atividades de mineração e telecomunicações. Ganhando destaque à desconcentração de algumas dessas indústrias do centro-sul do país, que veio, por ventura, culminar na implantação do Centro Industrial de Aratu (CIA), na Bahia. Para Uderman (2006, p.93),

[...] esse período correspondeu ao retorno do planejamento governamental no Brasil, tendo o Estado [militar] desempenhado um papel intrusivo que não se restringia à elaboração de planos e à regulação geral da economia, estendendo-se ao controle de amplos setores da vida nacional (políticas setoriais, manejo de recursos financeiros e creditícios, elevação e reestruturação de tarifas públicas, investimentos produtivos e desenvolvimento regional).

A partir da última experiência de planejamento praticada nesse período, em 1974 são estabelecidas as metas do II PND²⁷ que segundo Uderman (2006) foi o plano mais ambicioso criado no país desde o Plano de Metas. Baseava suas metas nos rumos do desenvolvimento industrial e pautava suas estratégias na manutenção do crescimento econômico do período do milagre econômico²⁸ e, ainda, sob a égide do aumento do endividamento externo. O II PND buscava, então, segundo Uderman (2006, p.94)

[...] alcançar taxas de crescimento do PIB da ordem de 10% ao ano, substituir importações no setor de bens de capital e insumos básicos

²⁶ Criação do governo do Presidente Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), segundo Silva (2003), o I PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) definiu as prioridades políticas e econômicas durante o período de 1972 a 1974. Tinha como objetivos centrais crescer e desenvolver o país aproveitando a conjuntura favorável.

²⁷ Implementado no governo do então Presidente Ernesto Geisel (1974-1979), o II PND, assim como o I PND, era parte integrante e, também, núcleo da estratégia de desenvolvimento econômico brasileiro para os referidos períodos. Contavam com uma política industrial e tiveram como diretrizes básicas o desenvolvimento dos setores de bens de capital e de insumos básicos, além do fortalecimento da empresa privada nacional (SILVA, 2003).

²⁸ Segundo Tavares e Assis (1985), o “milagre econômico” foi uma época compreendida entre os anos de 1968 e 1963, durante a gestão do então presidente militar Emílio Garrastazu Médici, que era considerado o mais “despreparado” presidente da ditadura militar, que representou para o Brasil um excepcional crescimento econômico e desenvolvimento nacional. Entretanto, esse mesmo período foi marcado, paradoxalmente, por aumento na concentração de renda e do índice de pobreza no país.

(petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, siderurgia, metais não-ferrosos, etc.), aumentar a produção interna de petróleo e a capacidade de geração de energia elétrica, implantar grandes projetos de exportação de matérias-primas e desenvolver os sistemas de transporte ferroviário, telecomunicações, eletrificação rural e armazenagem. Para tanto, previa-se a canalização de recursos para novos investimentos através da transferência de parte dos fundos destinados ao financiamento de bens de consumo duráveis, da obtenção de empréstimos externos e da atração de investimentos estrangeiros de risco na forma de *joint ventures*²⁹, do aporte de recursos para o sistema BNDE, da concessão de isenções a importações de máquinas e equipamentos e da mobilização de empresas estatais, muitas das quais responsáveis pelo cumprimento de programas de investimentos que assumiam, inclusive, uma dimensão regional.

E nesse sentido,

[...] apesar de estar estruturado, sobretudo, a partir de intervenções de caráter setorial e macroeconômico, o II PND termina exercendo impactos sobre a configuração espacial das atividades produtivas e sua base de infraestrutura de apoio, estimulando o incremento dos fluxos de insumo-produto entre regiões. O crescente volume de investimentos produtivos direcionados a zonas menos industrializadas, motivado pelos investimentos indutores na área de infra-estrutura, pelos incentivos fiscais, financeiros e creditícios viabilizados pelo Estado e pelas oportunidades econômicas aí surgidas, resultou, com efeito, na densificação de parques industriais periféricos, implantados com o intuito de atender à demanda de bens intermediários do Cento-Sul do país (UDERMAN, 2001, p.11).

E assim, essas concentrações geográficas de empresas relacionadas tendem a potencializar a geração de externalidades provenientes da maior possibilidade de cooperação entre tais empresas ocasionando a redução dos custos de transação e da instituição de mecanismos de transmissão de informações, compartilhamento de experiências e difusão de inovações tecnológicas e organizacionais.

Tendo como destaque o período compreendido, principalmente, entre os anos 1950 e 1980 é que se observa, de fato, a prática do planejamento regional brasileiro, posto em prática com o propósito de se estabelecer um parque industrial nacional e poder, assim, competitivo no mercado internacional.

Nesse sentido, contou-se principalmente com a ajuda direta do capital financeiro internacional e de grandes grupos multinacionais que, além de financiarem o desenvolvimento brasileiro, se deslocaram e implantaram filiais no território nacional graças aos incentivos fiscais possibilitados pela contração de empréstimos em organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o

²⁹ Associação de empreendimentos (empresas) para explorar determinado setor produtivo ou região espacial.

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para fundamentar o incentivo à atração dessas indústrias.

Com a nova inserção desses grandes conglomerados produtivo-industriais (internacionais) no território nacional como a Fiat (em 1974) – após o período de destaque anterior dado pela instalação de grandes linhas de produção como a da Volkswagen (em 1953), da Ford (em 1957) e da General Motors (em 1968) entre outros – a política de substituição de importações perde fôlego, tendo em vista a ausência da necessidade de se estimular e proteger uma indústria que já estava se consagrando com a chegada das multinacionais.

Segundo Tavares e Assis (1985, p.38-39), o período foi marcado por situações específicas.

Na prática, transformada numa máquina de crescimento a pleno vapor, a economia brasileira foi atropelando e soterrando as teses sub-consumistas que vagavam no mundo. Primeiro houve a retomada, facilitada pela política expansionista de crédito que permitiu o endividamento e a diferenciação de consumo das classes médias. Depois, o crescimento rápido e a diversificação das exportações e das importações, facilitados pelo grande *boom* do comércio mundial e apoiados numa bateria de incentivos internos. Finalmente, a expansão nos setores de construção, elétrico e pelo privado internacional, representado estes pelas filiais de grande empresas estrangeiras.

O objetivo então deixa de ser a proteção da indústria nascente para a promoção da ampliação da matriz industrial e da produtividade, dando início, assim, à prática de mais um instrumento pautado na formulação e implementação de políticas específicas do governo – a isenção fiscal, a renúncia e/ou a dedução fiscal, visando a interiorização da indústria.

O esforço de desenvolvimento acelerado das últimas décadas, com uma industrialização/urbanização apoiada no crescimento industrial baseado no modelo de substituição de importações, revestiu-se de inegável dinamismo, evidenciando pelas altas taxas de crescimento no período, mas produziu também, notórios desequilíbrios regionais e sociais, além de profunda heterogeneidade dentro do parque produtivo. [...] A perda de dinamismo na década de 80, [...] indica a necessidade imperiosa e o desafio imposto à sociedade brasileira de recuperar sua dinâmica com um novo padrão de desenvolvimento (NARDINI, 1990, p.123).

Nesse sentido, convém observar a percepção de Uderman (2008, p.111) ao deduzir que

[...] assim, a política regional adquiria um enfoque inter-regional coordenado pelo governo central, priorizando a exploração das potencialidades regionais imprescindíveis à expansão econômica comandada pela indústria e pela região industrial e explorando programas financiados pelo Banco Mundial dirigidos para o fortalecimento da economia de áreas deprimidas, que gradualmente se transmutavam em ações de natureza compensatória.

Porém o que não se contava, de imediato, era que o fim do modelo de substituição de exportações, com todo seu aparato protecionista e gerador de riquezas “maiores” fosse desacelerar a economia e o crescimento, conforme garante Nali Souza (2007, p.166).

Esse processo de integração dependente seguiu seu curso normal até o esgotamento do processo de substituição fácil de importações, no início da década de 1980. A desaceleração do crescimento por substituição de importações reduziu o tamanho do excedente a ser distribuído internamente e descontentou os diferentes grupos, evidenciando a existência de problemas mais complexos, o que culminou com o golpe militar de 1964.

E assim,

[...] após cerca de duas décadas de relativo sucesso, o modelo desenvolvimentista começou a dar claros sinais de esgotamento, que se evidenciavam na severa crise fiscal, na inflação crônica e na prolongada estagnação econômica que afligia os principais países da América Latina no final dos anos 1970. Ganhavam cada vez maior evidência as teses de que a excessiva intervenção estatal provocava deformações no processo de alocação de recursos, acentuando a concentração de renda e as dificuldades de caixa dos governos. Assim, propagava-se a visão de que as estratégias de crescimento deveriam abandonar a ênfase no processo de substituição de importações, no estímulo à poupança forçada e na forte ação estatal em âmbito produtivo, incorporando diretrizes de redução da intervenção pública e disciplina macroeconômica. Ações em favor do desenvolvimento regional perdiam a sua relevância, ao tempo em que se enfraqueciam as estruturas institucionais montadas com a finalidade de formular e executar políticas voltadas para as regiões menos favorecidas (UDERMAN, 2006, p.51-52).

A partir dos anos 80, o que se observará é que a esfera de ação do Estado apresenta modificações estruturais e institucionais, havendo um recuo do Estado central no processo de desenvolvimento regional em decorrência da crise financeira e do esgotamento da participação dos órgãos de fomento regionais para a proposição de caminhos para o desenvolvimento.

Lopes (2003, p.52) avalia esse momento como fruto do ambiente instável que ocasionou o esgotamento da prática de políticas keynesianas e que vieram abrir para a difusão de um novo paradigma, baseado na produção flexível (que substituiu o

padrão fordista de produção). Sob esse novo paradigma, as pequenas e médias empresas têm um papel de destaque (e não mais os grandes empreendimentos industriais), e os governos locais/regionais passarão a ser enaltecidos como esfera privilegiada para a promoção do desenvolvimento.

2.4 Os anos 1980 e as mudanças de padrões que fundamentaram o novo papel do Estado e do desenvolvimento

Ao longo dos anos 1980, com todas as modificações econômicas, processos de crise de estagnação e inflação, além do processo de falência do Estado e o afloramento do pensamento neoliberal, o foco do Estado deixa, definitivamente, de centrar-se no desenvolvimento e passa a se preocupar com o equilíbrio econômico, tendo em vista, o nível de endividamento apresentado pelo governo federal, fruto dos grandes investimentos realizados pelas ações desenvolvimentistas até então.

Assim, os objetivos de adensamento econômico, reestruturação produtiva e reforma institucional são relegados ao segundo plano, em favor de medidas de suposto efeito imediato direcionadas para o combate à inflação e ao pagamento dos serviços da dívida externa (UDERMAN, 2006).

Igualmente, as ações do Estado se voltarão, quase que exclusivamente para a aplicação de políticas de ajuste macroeconômico e assumem o papel de instrumento de ação estatal por excelência. Constatando-se um generalizado desmonte e/ou um claro processo de enfraquecimento das estruturas de planejamento regional e dos órgãos e instituições voltados para a execução de políticas de desenvolvimento, como é o caso da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Após haver completado, em torno de 1980, um primeiro grande ciclo de sua industrialização, efetuado sob a lógica da substituição de importações e com base na eletromecânica, o Brasil vagou, durante a década de 80, ao sabor da indefinição política, em busca ou, talvez fosse melhor dizer, à espera da configuração de um projeto nacional que legitimasse não somente suas (novas) instituições, mas também criasse uma nova lógica para nortear a retomada do desenvolvimento sócio-econômico, e a conseqüente renovação e reorganização do seu parque industrial (TAUILE, 1989, p.56)

A década de 1980 foi também marcada pelo esgotamento do paradigma do desenvolvimento de cima para baixo (do Estado para as regiões), causado, decisivamente por três fatos: 1) a crise do chamado modelo fordista, que levou ao declínio muitas regiões tradicionalmente industriais; 2) a instauração em vários países, principalmente na América Latina, de sistemas políticos autoritários e sistemas econômicos neoliberais, deixando pouco espaço para a temática do desenvolvimento e do planejamento regional; e 3) a crise fiscal-financeira do Estado (BOISIER, 1989; AMARAL FILHO, 1995).

O encontro desses fatores evidenciou a vulnerabilidade dos modelos formulados pelo Estado para o processo de desenvolvimento regional tradicional e contribuíram para o surgimento de modelos de desenvolvimento modernos baseados na auto-sustentabilidade, endogeneidade e nos aspectos sociais (AMARAL FILHO, 1995, p.585).

Nesse sentido, segundo Bresser-Pereira (2003, p. 359), “quando o Estado desenvolvimentista, que fora tão bem-sucedido em promover o desenvolvimento industrial, entrou em crise nos anos 1980, nossas elites perderam o rumo”. Nesse momento, a ideologia neoliberal, que se tornava dominante nos Estados Unidos e Inglaterra, encontrou terreno fértil nos países em desenvolvimento para irromper a ideologia da ausência do Estado intervencionista tanto no contexto econômico quanto social.

Começava a ser construído um modelo de intervenção em novas bases. Por um lado, disseminava-se a visão de que o Estado teria um importante papel a cumprir no âmbito da regulação das atividades econômicas. Por outro, a associação simples e direta entre desenvolvimento econômico e industrialização que marcara a ação do poder público no período desenvolvimentista, reduzindo a ação do Estado à promoção da expansão industrial, começava a ser questionada, ao tempo em que parecia se ampliar o leque de condições de suporte ao desenvolvimento e, conseqüentemente, o escopo de atuação do poder público no sentido de fortalecer esse processo (UDERMAN, 2006, p.52).

Durante a década de 1980, a relação do país com o crescimento e o desenvolvimento foi bastante inconsistente, mesmo tendo havido, ocasionalmente, curtos surtos de crescimento. A economia estagnou-se. No sentido da produtividade industrial, o máximo que se conseguiu foi certo aumento de eficiência das empresas, pressionadas para ocupar sua capacidade ociosa e enfrentar melhor as primeiras

crises industriais deste país. Como conseqüência, houve um redirecionamento da produção com destino às exportações, estimulada, também pelo Estado, devido à necessidade de cumprir com as obrigações da dívida externa e, principalmente, pelo fato dessas empresas que se mantiveram equilibradas, tratarem-se de multinacionais, como salienta Uderman (2005).

Para Nardini (1990, p.123) então, o novo padrão de desenvolvimento deve levar em consideração, enquanto aspectos essenciais,

[...] a contínua incorporação de elementos de modernidade que incluam: 1º) a competitividade crescente da economia pela melhoria da produtividade da estrutura industrial; 2º) ampliação e modernização dos serviços de infraestrutura; 3º) modernização do Estado e redefinição do seu papel estabelecendo-se novo modelo de cooperação entre e a iniciativa privada; 4º) superação de desequilíbrios sociais e regionais elevando-se o padrão de vida da população.

Complementado essa apreciação, Tauile (1990) indica que as mais bem sucedidas empresas neste movimento foram as corporações multinacionais, que, apesar da estagnação, ou mesmo do quadro de encolhimento do mercado interno a partir do princípio desta década, para elas foi muito mais fácil, justamente por serem multinacionais, se tornarem 'orientadas para fora', dada a amplitude de suas próprias perspectivas.

No plano internacional, as idéias neoliberais disseminadas ao longo dos anos 1980 respaldaram a criação de um ambiente favorável ao novo padrão de atuação pública, orientado pelos princípios da superioridade do mercado e pela generalização do uso dos seus mecanismos de ajuste. Difundia-se o discurso de que a manutenção do equilíbrio macroeconômico, apesar de atributo necessário, não seria condição suficiente para o crescimento, e que a transformação produtiva orientada por critérios de competitividade – respaldada pela incorporação de progresso técnico e pela elevação dos índices de produtividade – constituía-se em tarefa central a ser desempenhada de forma conjunta e articulada pelos setores público e privado.

Ao mesmo tempo, o caráter regressivo do ajuste implementado, as crescentes disparidades regionais e a deterioração das condições sociais dos estratos mais pobres da população evidenciavam a importância de políticas de combate à pobreza e à desigualdade, incitando a sua incorporação às diretrizes de desenvolvimento (UDERMAN, 2006).

De maneira conseqüencial, o período compreendido pelos anos da década de oitenta, arrematados por situações específicas como a crise e falência do Estado, a falta de formulação de políticas efetivas de manutenção da estrutura econômica herdada da época do desenvolvimentismo e a ausência de um planejamento do desenvolvimento, trouxe à baila, novos paradigmas de gestão pública; gestão do desenvolvimento (repassado para os estados federados) e do próprio entendimento do desenvolvimento (que deixa de ser analisado apenas pelas características quantitativas) que passa a ser considerado de forma mais ampla e que preveja os aspectos sociais, econômicos, ambientais e políticos (o que evidencia seu caráter multidimensional ou qualitativo³⁰).

Nesse contexto, nos anos 1990 se introduzem em meio a um processo de desconstrução do entendimento sobre o desenvolvimento enquanto compreensão quantitativa dada a fatores específicos e de caráter interdisciplinar. A compreensão do desenvolvimento decorre da compreensão apenas quantitativa e toma fôlego uma nova visão, mais ampla, que transcorre pelo caráter econômico, mas que engloba, também, o social, o político e o ambiental.

Dentre os fatores que acabam por fulminar nessa mudança analítica está a ascensão do pensamento e da prática neoliberal que passa a dominar a estrutura político-administrativa e que, por sua vez, desvincula o Estado da orientação para a prática desenvolvimentista (e responsável pelo endividamento do Estado), já que o novo processo administrativo seria responsável pela readequação das contas públicas e condutor da gestão da crise. “No projeto neoliberal não há grande espaço para o Estado planejador nem para o Estado produtor” (BACELAR, 2000, p.23).

Nessa perspectiva, o papel atribuído ao Estado não se limita à implementação das medidas econômicas requeridas para a estabilização monetária, o equilíbrio do balanço de pagamentos e o ajuste financeiro-fiscal dos governos, mas abrange também a criação de estruturas e a formulação de políticas e programas voltados para o processo de transformação produtiva e institucional. Essa tendência pode ser entendida, numa perspectiva dialética, como uma exigência do próprio aprofundamento

³⁰ Essa nova perspectiva de desenvolvimento vem sendo pensada e defendida desde os anos 1960, mas toma forma e defesa teórica com o envolvimento do Clube de Roma, a partir de 1972, quando do início dos debates sobre a pobreza, a educação, a saúde, o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, problemas considerados cruciais para o futuro da humanidade e frutos da falta de limites do crescimento econômico (BRUE, 2005). Esse movimento ganha destaque e passa a integrar a construção teórica sobre o novo perfil do desenvolvimento, de fato, durante a conferência Rio92 (BUARQUE, 2002).

No que tange ao Clube de Roma, trata-se de um grupo de pessoas que se reúnem para discutir sobre temas como política, economia internacional, meio ambiente e sociedade. Dentre seus membros encontram-se membros da realeza européia e asiática, empresários, além de políticos e personalidades ligadas ao debate do contexto socioeconômico mundial.

do modelo neoliberal difundido. O esquema de substituição de importações que sustentara os processos de industrialização tardios, além de culminar na falência do Estado, havia criado, na maioria dos segmentos industriais, estruturas produtivas não-competitivas, resguardadas da concorrência externa por um forte aparato de proteção. O processo de abertura dos mercados e de intensificação dos fluxos de recursos no plano internacional, acabou aumentando a importância da adaptação célere dos sistemas produtivos internos a um maior grau de exposição e interação com outras economias (UDERMAN, 2006, p.67).

Sendo assim, devido ao processo de alto endividamento do Estado Nacional e graças ao processo de reestruturação do Estado e das ideologias neoliberais em vigência, o Estado passa a desconsiderar como seu papel o desenvolvimento das diversas regiões brasileiras. Nesse momento, segundo Uderman (2008, p.105), “restava pouco espaço para a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento regional” pelo Estado.

A crise mundial do final dos anos 1970, desencadeada pelo segundo choque do petróleo e pela grande instabilidade do sistema monetário internacional, impôs a adoção de medidas restritivas que encerraram as pretensões desenvolvimentistas e redirecionaram as prioridades nacionais. O rápido crescimento da dívida externa, os seguidos desequilíbrios da balança comercial, a espiral inflacionária e os crescentes déficits públicos, ao lado das dificuldades fiscais e financeiras do Estado, associavam-se a medidas de contenção de investimentos públicos, determinando a decadência do modelo desenvolvimentista e do intervencionismo estatal a ele associado. As mudanças de cunho estrutural, os graves sintomas conjunturais e a conseqüente incapacidade de coordenação das instâncias públicas desmontaram a organização institucional do Estado e as estruturas institucionais da economia e da sociedade (UDERMAN, 2008, p.112)

Sob a análise de Cano (2007, p. 253), o fim do Estado planejador é resultado dos

[...] corrosivos efeitos decorrentes da herança da década perdida, dos anos 1980, que estagnaram o crescimento econômico e retardaram o avanço das estruturas produtivas industriais modernas e iniciaram tanto a precarização do emprego quanto a derrocada fiscal do Estado. Tais efeitos se acumulariam perversamente aos dos períodos seguintes. Aqui se inicia, na verdade, a destruição do Estado planejador e condutor do crescimento.

Assim sendo, o Estado passa a se desvincular do processo socioeconômico e começa a buscar o enxugamento de sua máquina estatal através de processos de privatização de empresas públicas e, nesse sentido, também, do desenvolvimento do conhecimento técnico-científico – ainda tão insipiente, no território nacional –, percorrendo um caminho oposto ao praticado pelos países centrais e desenvolvidos.

Conforme pondera Bacelar (2000, p.23), o novo papel do Estado neoliberal, em relação ao desenvolvimento brasileiro, estende-se

[...] para além do curto prazo, as ações são mais de destruição que de construção. O desmonte do setor público avança atingindo também o aparato de produção de ciência e tecnologia essencialmente público no Brasil, e construído ao longo de muitos anos, a duras penas. O inverso, aliás, do que se fez nos atuais países modernos do mundo que assim o são por terem investido firme e demoradamente na produção do conhecimento [...] Em lugar de buscar a modernização, ampliamos o atraso.

Como também assegura Suzigan (1988, p.15).

A partir dos anos 1980, o Estado não apenas deixou de orientar como retardou o desenvolvimento industrial. A indefinição de uma política industrial, o drástico corte nos investimentos públicos e privados e a redução no esforço de incorporação de progresso técnico (pesquisa e desenvolvimento, implantação de setores de tecnologia de ponta, formação de recursos humanos) tornam muito mais sério para a sociedade brasileira o desafio de tornar-se competitiva a nível internacional, processar o desenvolvimento e garantir sua inserção na economia mundial.

O processo de endividamento internacional e a instalação do neoliberalismo configuram o fim do Estado Desenvolvimentista (modelo que foi utilizado amplamente na construção do processo de desenvolvimento nacional desde os anos 1930). A falência estatal, proveniente do próprio modelo de desenvolvimento mediante o Programa de Substituição de Importações (PSI), protecionismo e investimento direto do Estado, não possibilitou a continuidade das práticas desenvolvimentistas até então implementadas. E, de acordo com Cano (2007, p.257),

[...] o pior é que passada a euforia do milagre, a economia nacional enveredou por um tenebroso período de crise que a assola desde 1980. O debilitamento fiscal e financeiro do Estado, e a partir dos anos 1990, a implantação das políticas de corte neoliberal, não só liquidaram com a possibilidade do crescimento alto e persistente, mas agravaram sobremodo a crise social, e ainda eliminaram, na prática, as políticas de desenvolvimento regional. Culminaram, inclusive, com o encerramento de suas maiores instituições: a SUDENE e a SUDAM (CANO, 2007, p.257).

Sobre esse aspecto Bresser-Pereira (1995) assegura que o processo de falência do Estado e, sobretudo, do Estado desenvolvimentista, aliado às novas concepções político-ideológicas sobre a necessidade da não-intervenção estatal na

economia vem a inserir o Brasil no contexto do neoliberalismo e da saída do Estado com a preocupação com o desenvolvimento das suas regiões.

Por conseguinte, com um Estado completamente alheio ao contexto socioeconômico e regional, as regiões são deixadas de lado, aumentando-se o nível de estagnação quanto ao processo de desenvolvimento interno, de cada uma delas. As regiões, portanto, ficam entregues à revelia do que poderá acontecer sem um Estado que conduziu, historicamente, as etapas do desenvolvimento.

E então, Bacelar (2000, p.23-24) a partir do neoliberalismo observado no Brasil, e sobre os mecanismos por ele utilizando, considera que

[...] do ponto espacial, o Brasil não é sequer observado pela política governamental. O viés abrangente dos macroeconomistas não permite trabalhar com um dado essencial da nossa realidade: somos um país desigual. Não apenas socialmente, mas também regionalmente. E a heterogeneidade espacial não é um mal em si, nem uma fatalidade. Pode até ser trabalhada como uma potencialidade.

Com o advento o neoliberalismo surge o interesse no processo de estabilização da economia que passa a ser perseguido, segundo Nali Souza (2007), como exigência dos organismos internacionais que participam do quadro de abertura da economia nacional aos mercados estrangeiros, e como condição para a sua participação (enquanto ajuda financeira) no processo de retorno crescimento econômico.

Dissemina-se, então, a visão de que as estratégias de crescimento deveriam abandonar a ênfase no processo de substituição de importações, no estímulo à poupança forçada e na forte ação estatal em âmbito produtivo, incorporando diretrizes de redução da intervenção pública – materializadas nos programas de privatização, desburocratização, desregulamentação e liberalização comercial – e disciplina macroeconômica. As ações de desenvolvimento regional perdem força, assim como as instituições destinadas à formulação e execução de políticas públicas dirigidas às regiões menos favorecidas (UDERMAN, 2006, p.62).

Entretanto a ausência do Estado é relativa, quanto ao neoliberalismo. E, nesse sentido, Bresser-Pereira (2003, p.275) afirma que “o pensamento neoliberal defende a adoção de reformas orientadas para a maior liberdade de mercado diferenciando-se do pensamento liberal mais radical (pensamento ultraliberal), que rejeita qualquer intervenção estatal na economia”.

A política neoliberal prevê, então, a permanência de um Estado mínimo e que não exerça regulamentações sobre as relações de mercado. Deixando, então, de ser função do Estado, a busca pelo desenvolvimento industrial e, conseqüentemente, o desenvolvimento regional que passariam a ser foco da própria capacidade dos lugares em procurar, propor e gerenciar, o seu próprio desenvolvimento.

Tal situação, obviamente, acaba por estabelecer uma relação direta entre os objetivos dos lugares e os objetivos da iniciativa privada, que nesse sentido, passa a buscar benefícios para poder se instalar nos diversos lugares opacos e longínquos” do país, a sua produção e auxiliar desta forma no seu desenvolvimento.

Concomitantemente ao início do processo de estabilização econômica, percebe-se um processo de empobrecimento das relações Estado-sociedade e um processo de agravamento de problemas sociais, principalmente nas regiões mais distantes do centro de decisões do Estado.

Neste mesmo momento, quando surge a crise social, o Estado, abluído pelos ideais neoliberais impostos pelos organismos financeiros internacionais, deixa de participar ativamente do processo de desenvolvimento nacional e regional, passando, então, aos estados a competência de promover o desenvolvimento de seu espaço territorial através da formulação de políticas próprias e com os próprios objetivos.

E assim, as agências de promoção do desenvolvimento regional criadas pelo Estado Desenvolvimentista perdem sua funcionalidade, conforme analisa Uderman, (2008, p.105), ao determinar que “as instituições de desenvolvimento regional montadas no período precedente perderam a sua capacidade de formulação e intervenção, tornando-se órgãos incapacitados para o exercício da função para a qual foram criados”.

Sobreveio então o neoliberalismo – desfraldado pela Nova Direita vingativa e por uma comunidade empresarial aliviada – para varrer esse modo de pensar e de agir, por argumentar que tal intervenção estatal interferiria na eficiente aplicação de recursos pelo mercado e no potencial de crescimento; criaria a cultura da dependência e a expectativa nas áreas assistidas e em suas populações; drenaria recursos públicos e perpetuaria desnecessária a intervenção do Estado na economia, condescendendo, em demasia, com as áreas de fraco desempenho e suas organizações, assim como expulsaria e não conseguiria estimular o empreendedorismo e o crescimento em cidades e regiões em declínio ou atrasadas (AMIN, 2007, p.15).

Conforme considera, também, Bacelar (2000, p.118).

Nesse contexto, novas forças atuam, umas concentradoras, outras não. Dentre as que atuam no sentido de induzir à desconcentração espacial destacam-se: a abertura comercial podendo favorecer “focos exportadores”, mudanças tecnológicas que reduzem custos de investimento, crescente papel da logística nas decisões de localização dos estabelecimentos, importância da proximidade do cliente final para diversas atividades, ação ativa dos governos locais oferecendo incentivos, entre outros. Enquanto isso, outras forças atuam no sentido da concentração de investimentos nas áreas já mais dinâmicas e competitivas do país. Atuam nesse sentido os novos requisitos locacionais da acumulação flexível, como: melhor oferta de recursos humanos qualificados, maior proximidade com centros de produção do conhecimento e tecnologia, maior e mais eficiente dotação de infra-estrutura econômica, proximidade com os mercados consumidores de mais alta renda.

Essa autora, ainda indica que, a partir desse momento, poderá haver um processo de desconcentração produtiva marcada, agora, não mais pela competitividade das macrorregiões em obter investimentos industriais, mas pela promoção da competitividade regional proporcionada pelas próprias microrregiões (estados) através da ferramenta da isenção fiscal.

No presente, as decisões dominantes tendem a ser as do mercado, dada a crise do Estado e as novas orientações governamentais, ao lado da evidente indefinição e atomização que têm marcado a política de desenvolvimento regional no Brasil. Embora as tendências ainda sejam muito recentes, estudos têm convergido para sinalizarem, no mínimo, para a interrupção do movimento de desconcentração na direção das regiões menos desenvolvidas (BACELAR, 2000, p.119).

Somente após o período de estabilização da economia nacional, mais especificamente, após 1995, é que se abre espaço, novamente, na agenda do Estado, para as discussões acerca do desenvolvimento regional. Nesse sentido, é que se introduz à baila do Estado os conceitos de desenvolvimento – endógeno, local, multidimensional – além da definição e compreensão sobre capital social na formulação das políticas de desenvolvimento. A partir disso se tem a idéia de considerar, ao menos teoricamente, as visões de desenvolvimento social, ambiental, político e econômico para além do desenvolvimento industrial (que marcou o período desenvolvimentista).

Esse novo papel do Estado acaba por fundamentar uma nova visão sobre a sua ação, considerado, então, como praticante de um novo-desenvolvimentismo³¹. Situação que redefiniu a formulação das estratégias de desenvolvimento e a construção de políticas, planos, programas e projetos Estatais.

Em linhas gerais, o novo-desenvolvimentismo, segundo Sicsú, de Paula e Michel (2007) procura compor uma alternativa de política de desenvolvimento que compatibilize crescimento econômico com a equidade social, ensejando o debate em torno da constituição de um programa alternativo ao projeto neoliberal. Para esses autores, inicialmente pensou-se simplesmente em usar – como ponto de partida da discussão – a expressão desenvolvimentismo – em oposição ao puro monetarismo neoliberal, há muito em voga. Todavia, a idéia foi descartada por não ser mais considerada adequada para abranger os diversos aspectos de uma nova realidade cada vez mais complexa.

Afinal, trata-se de uma realidade distinta e em certo sentido muito mais indecifrável do que aquela que abarca os anos 1950, quando a industrialização estava baseada no modelo de substituição de importações e que tinha como pilares básicos um protecionismo generalizado do mercado interno e uma ampla intervenção governamental.

Hoje, contudo, o novo-esenvolvimentismo se baseia na complementaridade entre Estado e mercado e a visão de que a industrialização brasileira não foi suficiente para resolver os problemas de desigualdades sociais, defendendo a adoção de estratégias que assegure a transformação produtiva compatibilizando um crescimento econômico com uma melhor distribuição de renda.

A estratégia novo-desenvolvimentista, embora tenha suas origens no velho desenvolvimentismo, ainda que com um olhar crítico em alguns aspectos desta estratégia, busca adequar a estratégia desenvolvimentista aos novos tempos e à realidade brasileira atual. Não faz mais sentido, no atual estágio de desenvolvimento produtivo brasileiro, a existência de um Estado-empresário e de um protecionismo de mercado interno nos moldes do passado. O novo-desenvolvimentismo não propõe, a redução nem a intervenção total do Estado, mas a sua reconstrução, tornando-o mais forte, e mais capaz no plano político, regulatório e administrativo, além de financeiramente sólido. Propõe, ademais, uma estratégia nacional de desenvolvimento que promova políticas voltadas para o progresso técnico e

³¹ Enquanto o desenvolvimentismo defende a ação estatal quanto ao viés, estritamente econômico, o novo-desenvolvimentismo apresenta uma preocupação de intervenção estatal quanto aos panoramas da desigualdade social, dos conflitos regionais e da sustentabilidade. O desenvolvimento deve ser pensado de forma a compatibilizar o crescimento econômico, ao desenvolvimento regional sustentável e com uma melhor distribuição de renda (SICSÚ; DE PAULA; MICHEL, 2007; SEN, 2005).

a introdução de novas tecnologias de produção, o desenvolvimento de mecanismos de financiamento do investimento, políticas econômicas redutoras de incertezas inerentes ao mundo financeiramente globalizado e o desenvolvimento de instituições específicas adequadas ao desenvolvimento que leve, por exemplo, em conta, o capital humano através da educação (SICSÚ; DE PAULA; MICHEL, 2007, p.515).

Nesse sentido,

[...] a construção de um novo modelo de intervenção voltado para o desenvolvimento regional defrontava-se com obstáculos importantes, que se materializavam na carência de um aparato institucional adequado, municiado de instrumentos e mecanismos operacionais eficientes, e no arrefecimento do uso da política industrial como elemento de apoio à descentralização territorial, não apenas em função das tensões explicitadas acima, mas também como reflexo da reforma estrutural do Estado e do limitado alcance das suas novas atribuições. Essa realidade acompanha o processo de formulação e execução de propostas de desenvolvimento regional no Brasil a partir de meados da década de 1990, influenciando fortemente a trajetória e o processo de evolução identificado (UDERMAN, 2006, p.118).

Assim como a observação de que,

[...] partindo de uma visão de mercado que obedecia aos parâmetros ditados pelas novas possibilidades de intervenção do Estado, pela intensificação do processo de globalização econômica e pelos requisitos do novo paradigma técnico-econômico, inaugurara-se a modalidade de planejamento indicativo, que valoriza as tecnologias de gestão de projetos e o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada. Apesar dos sucessivos cortes orçamentários decorrentes do ajuste fiscal e da indefinição das fontes de recursos para a execução de diversos projetos, o revigoramento da prática de planejamento após cerca de duas décadas de abandono e a construção de uma retórica gerencial articulada sustentavam uma imagem de racionalidade e coerência que respondia aos anseios da sociedade (UDERMAN, 2006, p.119).

Por esse motivo, entretanto, a formulação de políticas que mantiveram o viés do desenvolvimento em seu objetivo, passou a voltar o seu arcabouço técnico de planejamento para os mesmos modelos praticados anteriormente, a isenção fiscal. E por assim ser, as políticas formuladas no novo contexto do desenvolvimento pautavam-se, ainda, no caráter quantitativo e competitivo baseados na atração industrial.

Assim, os aspectos sócio-econômico-ambientais, mesmo constando dos objetivos das políticas formuladas, não estavam totalmente integrados ao entendimento dos formuladores das políticas, como aconteceu na formulação do Programa de Promoção de Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA) e do Programa

de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE), no estado baiano.

Nesse cenário, que alia a percepção das desigualdades preexistentes à inexistência de ações efetivas do governo central em favor do desenvolvimento das regiões menos avançadas do país, não surpreende a prioridade conferida pelas instâncias sub-nacionais à concessão de incentivos fiscais e financeiros, que em certa medida desencadeia momentâneas crises no sistema federalista brasileiro. Na ausência de diretrizes e instituições federais que incorporassem a nova vertente do desenvolvimento regional, diversos estados procuraram atrair investimentos produtivos através de um verdadeiro leilão de subsídios tornando a guerra fiscal o eixo central de sua política de industrialização e desenvolvimento (UDERMAN, 2006, p.120).

E assim,

[...] a relevância da ação intervencionista do Estado não representaria, nesse contexto, um acirramento das contradições entre as práticas desenvolvimentistas e neoliberais, mas um claro arrefecimento dos conflitos, à medida que as novas estratégias tornariam mais difusas as ações públicas, afastando-as do foco produtivo direto. O Estado assume, então, um papel indireto na promoção do desenvolvimento industrial, cuidando da organização e do fortalecimento das bases de apoio à industrialização (UDERMAN, 2008, p.117).

Diante das mudanças sociais, políticas e econômicas, fruto do novo Estado neoliberal e pautados na visão constitucional dada pela Carta Magna promulgada em 1988, a visão do desenvolvimento continua nesse período com foco, exclusivamente econômico. E assim,

[...] como toda formulação teórica, os novos conceitos e concepções de desenvolvimento e planejamento têm uma base histórica e surgem para fazer face aos novos desafios e às mudanças da realidade. Independentemente, de concordarmos com os novos conceitos, o que parece indiscutível é que o mundo está mudando intensa e profundamente, tornando as velhas concepções e organizações ultrapassadas e inadequadas às novas condições socioeconômicas, tecnológicas, políticas e ambientais. Essas transformações na realidade pedem e estimulam o surgimento de novas idéias e conceitos para explicar a realidade e para organizar as iniciativas e ações da sociedade diante das circunstâncias históricas (BUARQUE, 2002, p.15).

Entretanto,

[...] se o reconhecimento da importância da ação regulatória do Estado e do seu papel como agente promotor de um processo de desenvolvimento econômico que incorpore metas de equidade social e espacial estabelece

princípios fundamentais para a concepção de novas abordagens, parece ainda prematuro falar de um novo modelo de intervenção do Estado. A formulação de propostas alternativas de desenvolvimento regional, pragmáticas e exequíveis, com efetiva capacidade de transformação estrutural, ainda requer uma base de sustentação mais sólida. A construção de uma agenda de intervenção que traduza em resultados efetivos as idéias e recomendações de ordem geral, colocadas a partir do conceito de capital social e da ampliação das condições de suporte ao desenvolvimento, portanto, carece ainda de maior rigor (UDERMAN, 2006, p.78).

Sob um ponto de vista diferente, apresentado por Bresser-Pereira (1995, p.33), a mudança do paradigma de desenvolvimento regional percebido no Brasil acaba por ser fruto de mudanças estruturais nacionais ocasionadas por exigências internacionais, propostas pelos organismos credores e interessados na utilização, por meio da globalização, de mais um mercado consumidor para os produtos mundiais.

O chamado *Consenso de Washington* resultou das conclusões de reuniões realizadas no início dos anos 90 por economistas do Banco Mundial, FMI e Tesouro dos EUA. Eles recomendaram que os países endividados adotassem: (a) *Estado mínimo*, com privatizações, para resolver a crise fiscal e a inflação; (b) *abertura dos mercados*, eliminação de regulamentações e intervenções governamentais. Eliminou-se a inflação crônica, mas agravaram-se os problemas sociais. O Banco Mundial passou a adotar uma postura neoliberal e seus empréstimos concentraram-se na rolagem das dívidas; obteve-se estabilização, com menos crescimento. Com a redução dos empréstimos, ele passou a ter um fluxo de caixa positivo. O Banco Mundial passou por uma crise de identidade e a teoria do desenvolvimento industrial entrou em crise (grifos do autor).

Os novos modelos estaduais de planejamento regional, com base na competitividade internacional e de interesse do Estado, acabam por criar planos de fomento à indústria nacional, mas com interesse em desenvolver as regiões sob o ponto de vista econômico. Claramente, o objetivo tornou-se o de inserir no Brasil uma produtividade competitiva sob os padrões da globalização. Nesse sentido,

[...] em relação a políticas públicas que tendem, na sua concepção e prática, a apenas reforçar e consolidar as forças de mercado, o qual, sem levar em conta a presença de um contexto heterogêneo e desigual, pode dar lugar a impactos negativos sobre as condições de vida e de trabalho em amplos segmentos da população, notadamente das regiões e sub-regiões mais atrasadas, tradicionais e de menor capacidade de competição e inserção de forma competitiva na economia internacional (BACELAR, 2000, p.133).

Amin (2007) considera que as disparidades regionais tornam-se, então, fruto de políticas clássicas de promoção da prosperidade medidas por variáveis que

consideram diferenciais como (des)emprego, produtividade, renda e produtividade como o parâmetro de desenvolvimento. Variáveis que ao serem combatidas pela formulação de políticas regionais acabarão por não estimular o crescimento auto-sustentável dessas mesmas regiões.

E, nesse sentido, o mesmo autor afirma, ainda, que “enquanto os problemas eram entendidos como produto de forças locais e não-locais, a solução era vista como uma questão de responsabilidade do governo central, por meio de uma combinação de políticas de objetivos espaciais e genéricos” (AMIN, 2007, p.14). Entretanto agora, caba às instâncias locais (endógenas) corrigir as falhas criadas pelo modelo de desenvolvimento exógeno. Com a mudança do perfil estatal de intervenção pública no que tange às questões socioeconômicas, aliados ao advento do neoliberalismo, estas políticas foram esquecidas ou deixadas de lado, passando-se tais percepções de falta de desenvolvimento para os estados regionais ou a quem tivesse interesse.

Até a década de 1970, predominava no desenvolvimento regional o paradigma “de cima para baixo” (do “centro-abaixo) cujas principais características estão associadas ao conceito de industrialização como processo-motor do crescimento econômico (e da modernização), à idéia (concomitante) da urbanização e finalmente, ao caráter marcadamente centralizador que, do ponto de vista da tomada de decisões, assumem as propostas de desenvolvimento regional (BOISIER, 1989, p.597).

Contudo, para Passos (1990), as políticas de desenvolvimento regional pós 1990, em síntese, objetivava beneficiar o desenvolvimento industrial com base em uma maior integração econômica brasileira nos mercados nacionais e internacionais, objetivando descobrir novos mercados, aumentar a produção e ganhar economias em escala³², absorver tecnologia, elevar a sua eficiência e produtividade, oferecer melhores produtos a custos mais reduzidos ao consumidor brasileiro. Objetivos que

³² Para Krugman e Obstfeld (1999), a produção numa economia de escala representa a organização do processo produtivo de forma que se alcance a máxima utilização dos fatores produtivos envolvidos no processo, com resultados obtidos através de baixos custos de produção e com o incremento de bens e serviços. Para se produzir em um regime de economia de escala é essencial o tamanho do mercado ao redor do empreendimento (tanto o mercado consumidor quanto ofertante de insumos) e essa vantagem acaba por determinar a vantagem de um país em relação a outro nas relações comerciais. Dessa forma, existem outras premissas para a criação de produções em economias de escala, tais como: a localização geográfica das empresas dentro de um país ou região, quando se leva em consideração a oposição entre a produção e os custos com o transporte das mercadorias, ou seja, as empresas localizadas em áreas mais densamente ocupadas, poderiam fazer melhor uso da economia de escala, pois levaria a preços mais baixos para os consumidores e uma maior diversidade de oferta, garantindo, também, o controle de uma maior parcela de mercado. Entretanto, de forma negativa, essa forma de produção tende a elevar a concentração industrial, econômica, produtiva e urbana em determinados pontos em detrimento de outros, gerando outros desequilíbrios que podem afetar o bem estar.

por si só, demonstram a impossibilidade de ser alcançados por práticas endógenas de formulação política pública.

Dentro de uma discussão teórica, argumenta-se que as políticas públicas no período desenvolvimentista foram formuladas sob o aspecto diretivo do Estado, de “cima para baixo” (ou do centro para a periferia), que conforme Boisier (1989, p.597)

[...] estão associadas ao conceito da industrialização como processo-motor do crescimento econômico (e da modernização), à idéia (concomitante) da urbanização e, finalmente, ao caráter marcadamente centralizador que, do ponto de vista da tomada de decisões, assumem as propostas de desenvolvimento regional.

E nesse mesmo contexto, Amaral Filho (1995), afirma que as estratégias de desenvolvimento do Estado desenvolvimentista, baseados na substituição de importações, inicialmente, e cunhadas de cima para baixo, acabaram por envolver grandes vultos de capital externo à região e com base nos fatores dinâmicos de aglomeração produtiva.

Fato que não mais será possível após a ascensão do Estado neoliberal, impedindo que se alcancem os mesmos patamares de desenvolvimento pelas esferas sub-nacionais e locais. E de acordo a essas premissas, quem sai prejudicado é o processo de desenvolvimento, já que este processo não será mantido, ou terá como ser, pelas esferas locais, somente pelas esferas estaduais – como ocorreu no estado da Bahia.

Nesse sentido, o que se percebe é que o atraso regional expandiu-se de um contexto originado na própria intervenção estatal incapaz de promover o desenvolvimento por igual de suas regiões. Julgando, então, o novo processo de desenvolvimento como um objetivo a ser possibilitado pela mão invisível do mercado auto-regulador e, caso este não for capaz de recuperar as falhas ocasionadas pelo Estado Desenvolvimentista é que se deveria, só assim, formular políticas específicas para a superação do problema, e a criação de uma agenda nesse sentido, como bem sinaliza Amin (2007, p.15).

A desigualdade espacial passou a ser associada ao legado da intervenção estatal, a ser solucionado pela mão invisível do mercado ou via medidas especiais destinadas a tipos específicos e áreas “problema”. Deixa-se de lado a filosofia da “ajuda da mão amiga” e impõe-se a filosofia do “ande com suas próprias pernas”.

Mesmo atualmente, com os incentivos fiscais e todos os mecanismos que são propostos para a atração de indústrias na busca da promoção do desenvolvimento regional de espaços menos dinamizados, Souza (2006, p.21) garante que

[...] o caráter especialmente seletivo dos investimentos industriais, que privilegiam alguns espaços específicos nas diversas regiões, torna-as extremamente heterogêneas, na medida em que não se difundem pelo resto dos espaços regionais. [...] Ainda mostram, claramente, uma divisão de trabalho entre as regiões brasileiras, uma vez que parcela importante dos segmentos produtivos que definem a dinâmica da economia nacional tende, mais uma vez, a se concentrar nas regiões onde teve início e se consolidou a indústria moderna brasileira. Enquanto que os segmentos mais leves da indústria, de menor densidade de capital, procuram as regiões de menor nível de desenvolvimento e, seguramente, de custo de mão-de-obra menor.

O que não se pode deixar de destacar sobre o desenvolvimento do Brasil, mesmo com críticas e entendimentos diversos é que, como bem expressa Goldenstein (1994) citado por Bacelar (2000, p.247-248) o Estado Desenvolvimentista “foi o grande patrocinador da expansão da atividade econômica no Brasil”. Enquanto o mundo apresentava um Estado com perfil no Bem-Estar, “não foi essa a nossa opção” realizada pelos governos nacionais, principalmente entre os anos de 1960 e 1980.

O Brasil nunca foi um Estado essencialmente provedor de saúde, educação, saneamento básico etc. Foi um Estado que construía estradas, montava sistemas de comunicação, estatizava empresas para modernizá-las e ofertar insumos básicos, muitas vezes a preços mais baratos que os custos de produção. [...] Foi essa a tarefa básica que o Estado atribuiu a si próprio. [...] Por isso mesmo, tem-se um Estado muito ausente no campo social. Todos os meios, toda a energia do Estado estavam concentrados na tarefa de construir a oitava economia do mundo, ou o Brasil grande potência.

Conclusão partilhada por Uderman (2008) quando diz que fosse através da formulação de políticas econômicas, através da concessão de crédito de longo prazo, fosse na disponibilização e aplicação de investimentos em infra-estrutura ou mesmo no próprio sistema produtivo, a ação do Estado Desenvolvimentista e a sua intervenção, foi fundamental ao processo de desenvolvimento brasileiro por meio da viabilização de recursos físicos, estruturais e financeiros.

A partir do momento em que ele deixa de existir, de fato, cabe a cada estado brasileiro manter seu planejamento sobre agenda de desenvolvimento interno. Para tais objetivos serão observados diversos modelos pautados, ainda, nos moldes do desenvolvimentismo, como a aplicação da isenção fiscal – ação esta já conhecida e

capaz de apresentar bons resultados. Como aconteceu com o estado da Bahia, já experiente quanto ao planejamento de seu desenvolvimento.

O que não se conta é que, com o quadro de degradação social e ambiental que entra na discussão mundial a partir do final dos anos 1980, o perfil da definição do que seja desenvolvimento também se altera, e a formulação de políticas que desprezam estes aspectos podem, não mais, representar alternativas para tais finalidades.

Paralelamente à esquivia do Estado em relação ao desenvolvimento, o caráter regressivo do ajuste implementado e a deterioração das condições sociais dos estratos mais pobres da população evidenciavam a importância de políticas de combate à pobreza e à desigualdade, incitando a sua gradual incorporação às diretrizes de desenvolvimento. Assim, após um período de consagração do Estado mínimo de contornos neoliberais, começa a ser construído um modelo de intervenção em novas bases. Nesse processo, o conceito de capital social é importante, pois sustenta a ação estatal numa esfera não-econômica, consolidando a idéia de constituição e fortalecimento de redes como eixo de suporte ao desenvolvimento. Esse movimento relaciona-se também às transformações observadas no paradigma de produção fordista (UDERMAN, 2006, p.66).

A retomada da ação pública na formação de políticas em prol do desenvolvimento, superando os limites colocados pelos objetivos de ajuste macroeconômico assumido, ao longo dos anos 1990 pelo Estado neoliberal, pode ser segmentada em duas etapas. Na primeira delas ocorre através de intenso movimento em direção a intervenções setoriais voltadas para a aquisição de competitividade através da elevação dos níveis de produtividade industrial e de intensa reestruturação institucional e organizacional, fato que no caso baiano fica em bastante evidência pelas políticas formuladas.

Assim, por um lado, no contexto federal, acelera-se o movimento de privatizações e enfatiza-se o papel do Estado como agente, apenas, regulador, montando-se um esquema de ação pública em favor do estabelecimento de regras destinadas ao ordenamento da atividade econômica e da constituição de um aparato governamental de planejamento e fiscalização dos empreendimentos privados.

Na segunda etapa, o conceito de desenvolvimento é ampliado, rompendo-se a exclusividade do vínculo estabelecido com a dinâmica de crescimento e regulação econômica. Reincorporam-se à ação estatal atribuições relativas à indução de processos de desenvolvimento, sem que sejam restabelecidas, contudo, as

estruturas institucionais, os pressupostos de atuação e os objetivos fixados pelo modelo desenvolvimentista (UDERMAN, 2006; 2008).

Nesse novo contexto é são incorporados no entendimento do desenvolvimento, os conceitos de capital social, desenvolvimento multidimensional³³, endógeno ou local³⁴, ambiental ou sustentável³⁵ e a necessidade da intervenção local (dos estados federados e dos municípios), que incorporam diretrizes de criação de um ambiente propício à atração de investimentos e à constituição de vínculos de cooperação inter-organizacionais.

Do ponto de vista espacial ou regional o conceito de desenvolvimento endógeno, que engloba o multidimensional e sustentável, pode ser entendido como o processo de ampliação contínua da capacidade de absorção interna da região cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedente proveniente de outras regiões. Este processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local e da região mais ou menos definido dentro de um modelo específico de desenvolvimento regional [...] que possa ser conseguido de baixo para cima, ou seja, partindo das potencialidades sócio-econômicas originais do local ou de cima para baixo, isto é, através do planejamento e intervenção conduzidos pelo Estado (AMARAL FILHO, 1995, p.591).

Tais ações assumem papel de destaque na agenda de intervenção (agenda governamental) do estado, ao tempo em que propostas de fortalecimento, apenas, da estrutura industrial perdem primazia como instrumento de apoio ao desenvolvimento regional.

O que não representa o caso da Bahia, como será visto no próximo capítulo, que manterá a busca da manutenção da estrutura industrial como foco da formulação de políticas de desenvolvimento e, nelas, se incluem prerrogativas para

³³ Para Brose (2000) o desenvolvimento regional desenvolvido estará realizado quando fundamentado numa estrutura multidimensional que compreenda, além do desenvolvimento econômico, o social, o cultural, o ambiental e aliados a uma gestão pública inovada e participativa, assim, haverá meios para se apoiar o desenvolvimento social – base para um desenvolvimento regional de longo prazo.

³⁴ O desenvolvimento local pode ser conceituado como um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos. Para ser consistente e sustentável, o desenvolvimento local deve mobilizar e explorar as potencialidades locais e contribuir para elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local; ao mesmo tempo, deve assegurar a conservação dos recursos naturais locais, que são a base mesma das potencialidades e condição para a qualidade de vida da população local. Esse empreendimento endógeno demanda, normalmente, um movimento de organização e mobilização da sociedade local, explorando as suas capacidades e potencialidades próprias, de modo a criar raízes efetivas na matriz socioeconômica e cultural da localidade (BUARQUE, 2002, p.25-26).

³⁵ É aquele que satisfaz às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades (BUARQUE, 2002, p.59).

o alcance de todos os novos níveis de desenvolvimento, mesmo que com base industrialista.

Readmite-se a importância da participação do Estado em processos de desenvolvimento regionais, questionando-se a associação simples e direta entre desenvolvimento econômico e industrialização que marcou a atuação do poder público no período desenvolvimentista, reduzindo a ação do Estado à promoção da expansão industrial *stricto sensu*. Propagam-se as preocupações com o desenvolvimento local e dissemina-se a visão da indústria como parte de uma rede de atividades mais ampla, o que se coaduna com a intensificação dos processos de desverticalização produtiva e a conseqüente necessidade de integrar atividades externas associadas à produção industrial propriamente dita. Amplia-se, nesse sentido, o leque de condições de suporte ao desenvolvimento e, a rigor, o próprio entendimento do conceito de desenvolvimento. Como conseqüência, modifica-se também o escopo de intervenção do poder público no sentido de fortalecer esse processo (UDERNAB, 2006, p.77).

Apesar das diferentes leituras realizadas sobre esse novo contexto, ganha força a idéia de que os princípios fundamentais de um novo modelo de desenvolvimento perpassa pela mobilização social; a busca de maiores níveis de igualdade e a criação de um entorno produtivo que ofereça condições propícias aos investidores. Os elevados índices de desemprego, a crescente concentração de renda e os resultados pífios alcançados em termos de crescimento econômico indicam a necessidade de avançar na formulação de estratégias de desenvolvimento integradas, onde o Estado desempenha um papel de grande relevância (UDERMAN, 2006).

A questão regional ressurge em novas bases, subtraindo o lugar primordial ocupado pelas políticas de apoio à industrialização no passado e incorporando um espectro de objetivos mais amplos. Nesse sentido, recomenda-se a formulação de iniciativas públicas dirigidas para o fortalecimento institucional, para a qualificação de pessoal e para a formação de redes, *clusters*, sistemas locais de inovação e arranjos produtivos locais (APLs), que por personificarem o local como base de desenvolvimento, ocupam um destaque crescente nas agendas de desenvolvimento dos estados e municípios (UDERMAN, 2006; LOPES, 2003).

E nesse contexto, Uderman (2006) confirma, ainda, a necessidade de planejamento mais estruturado que o praticado pelo Estado desenvolvimentista, pois precisa abarcar todos os aspectos locais na formulação de políticas, que não sejam mais generalistas nem incrementais, mas que sejam formuladas de maneira racional

e que considere cada espaço local individualmente, e não um conjunto de fatores que represente o todo, pois

As desigualdades regionais no Brasil constituem, assim, um desafio inequívoco para as políticas públicas. Elas espelham, sob outro ângulo, a presença de agudas diferenças sociais entre indivíduos, grupos e classes sociais; uma herança histórica que impõe a adoção de estratégias de desenvolvimento peculiares, específicas para o caso do país (GALVÃO, 2007).

Assim,

[...] são dois os importantes conceitos, que se constituem necessários, em conjunto, na chave para o planejamento do desenvolvimento. O primeiro deles, denominado autonomia, refere-se à habilidade estatal de formular projetos coletivos, que se sobrepõem aos interesses individuais perseguidos pelos dirigentes públicos. Esse conceito associa-se a uma estrutura burocrática eficiente e a um corpo técnico qualificado, que compõem canais institucionalizados para a negociação contínua de objetivos e políticas públicas. Retratando, portanto, a organização interna do estado e o alcance de seus objetivos. O segundo, designado parceria (*embeddedness*), trata das relações que se estabelecem entre Estado e sociedade. Parte-se, aqui, do suposto de que os Estados devem estar inseridos socialmente para serem eficientes, estabelecendo conexões sólidas com grupos sociais através do compartilhamento de projetos de transformação e desenvolvimento com base nos casos específicos das localidades (UDERMAN, 2006, p.71-72).

E, aliado ao novo padrão de atração industrial pós no contexto do novo-desenvolvimentismo não equivale às considerações sociais, pelo contrário. Segundo Amaral Filho (1995), o contexto econômico e produtivo observados nos anos 1990 é que fizeram com que grandes empresas buscassem novos ambientes locais para se instalar e possibilitaram, assim, a continuidade da formulação de políticas públicas com base na isenção fiscal para a promoção do desenvolvimento. Esse autor afirma que

[...] a partir dos anos 90, as transformações nos moldes de produção e organização industrial e o processo de globalização e abertura das economias nacionais vão alterar substancialmente a face do capitalismo e, em consequência, as teorias de desenvolvimento regional. Esses fenômenos, além de impor às empresas a necessidade de se envolverem num processo de aprendizagem contínua e interativa, fizeram com que elas levassem em conta, cada vez mais, os fatores locais em suas estratégias de competição. Aliado a esse movimento de extroversão por parte das empresas, percebe-se, no final dos anos oitenta, um forte movimento de migração do desenvolvimento econômico regional causado pela busca de vantagens competitivas dessas empresas (AMARAL FILHO, 1995, p.593).

Desde o pós-guerra até o início da década de 70, período em que predominou o modelo de desenvolvimento regional centro-baixo, o desenvolvimento era visto nas abordagens neoclássica, keynesiana e institucional dentro de uma perspectiva exógena de desenvolvimento. Segundo essas abordagens, o desenvolvimento local tinha, como motor, estímulos externos ao local.

Proporcionalmente, os impulsos de desenvolvimento originados nas regiões mais desenvolvidas poderiam trazer benefícios às regiões menos desenvolvidas. O desenvolvimento aparecia, nesse período, como parte integrante de toda uma preocupação com o desenvolvimento regional e, conseqüentemente, como mera extensão das teorias de desenvolvimento econômico (LOPES, 2003, p.43). O que já não se observa após os anos 1990.

A partir dos anos 80, a crise fiscal do Estado, as transformações nos modos e meios de produção, o desemprego estrutural, as mudanças no cenário mundial e o esgotamento do paradigma centro-abaixo fizeram com que a questão do desenvolvimento local se consolidasse como uma problemática própria. Nesse novo contexto, o desenvolvimento busca ser uma proposta proativa, propositiva aos desafios da mundialização da economia, da informalização, da necessidade de gerar novos empregos, da exclusão social, da necessidade de modernização tecnológica e requalificação profissional (LOPES, 2003, p.44).

Assim, a formulação das políticas de isenção fiscal, praticadas pós-anos 1990, mesmo sendo estabelecidas pela fundamentação do conceito de desenvolvimento com base nos pressupostos da aglomeração acabam por sinalizar o que Lopes (2003, p.44) enfatiza como a possibilidade de geração do desenvolvimento pelas

[...] condições e potencialidades criadas pelos governos locais, as indústrias, mesmo impulsionadas por empresas de fora, estabelecem inter-relações com o meio mediante um processo sinérgico com os recursos locais, o qual envolve a participação de empresas locais e novos empreendimentos com características específicas da comunidade. Esse fenômeno vai se afirmando, aos poucos, até que a estrutura econômica possa ser caracterizada com um sistema de empresas interconectadas, com uma independência relativa de cada empresa do sistema, com inter-relações produtivas cada vez mais intensas e com formas de organização e estratégias específicas ao espaço considerado.

Boisier (1989, p.590), atribui à formulação de políticas de desenvolvimento sob os moldes característicos de cima para baixo boa parte dos problemas relacionados ao desenvolvimento regional, em especial no Brasil. Nesse sentido, “a

defesa da industrialização, como motor de desenvolvimento, originou uma fase de industrialização substitutiva que penalizou o desenvolvimento rural e levou a um processo de urbanização prematura (inclusive com hiperurbanização em algumas áreas) e coadjuvou o processo de crescimento desigual. A centralização nos processos de decisão, tanto públicos como privados, característica marcante do paradigma do centro-abaixo, levou à geração de respostas públicas padronizadas frente aos problemas regionais de natureza diversa fruto do modelo desenvolvimentista.

As principais críticas realizadas por Boisier (1989, p.591) quanto à formulação das políticas pró-desenvolvimento clássicas e que fundamentam a origem da multidisciplinaridade moderna do desenvolvimento, parte das seguintes práticas:

a) universalização das práticas de planejamento regional pela aplicação irrestrita de teorias, modelos, metodologias e políticas pensadas em função de contextos muito diferentes dos prevalecentes na América Latina; b) consideração da questão regional como um problema restrito à região, levando à completa separação entre políticas regionais e política econômica nacional entre os planejadores regionais e os globais; c) monodisciplinaridade do planejamento regional no aspecto profissional, dado em função do controle majoritário dos economistas, o que conferiu um caráter economicista às propostas de desenvolvimento regional e; d) separação entre sujeito e objeto do planejamento regional, ou seja, separação entre planejadores e as próprias comunidades regionais – esta prática desconsidera as particularidades históricas, sociais e culturais da região que, nesse contexto, era considerada apenas como uma divisão geográfica.

A superação dessas práticas é o ponto de partida para a construção de um novo paradigma que envolve a passagem de região-objeto para região-sujeito, com o conseqüente reconhecimento destas regiões como atores no processo de planejamento e como espaço geográfico e espaço social do mesmo.

Assim, a superação da prática monodisciplinar (economicista) nas equipes de planejamento, tanto em nível central como local levarão ao reconhecimento da não-neutralidade de uma política econômica global ou política regional, ou seja, reconhecimento de que as políticas nacionais produzem efeitos indiretos de sinal e magnitudes diversas nas diferentes regiões.

Para a correção destas situações, se faz necessário, ao menos em um contexto estadual, a incorporação dos planejadores locais às equipes que decidem a política econômica regional e desses nas equipes de formulação nacional.

É nesse sentido e pautado no perfil de atuação novo-desenvolvimentista que na década que se inicia o ano 2000, o Estado volta a se preocupar com a questão

regional, o que passa a mudar o próprio comportamento do Estado neoliberal, já que,

[...] a ausência de políticas públicas ativas de desenvolvimento é um indicador da maior aderência de um país a posturas liberais. Teorias de orientação liberal ou neoliberal, por definição, pressupõem a existência prévia de níveis aceitáveis de equidade entre indivíduos e frações territoriais. Elas desconhecem, no essencial, o efeito produzido por diferenças sócio-produtivas alarmantes, que deturpam o funcionamento do sistema econômico e provocam uma série de distúrbios sociais relevantes. O resultado tende a ser uma trajetória de desenvolvimento que exclui parcela significativa da população dos benefícios gerados e que, no longo prazo, impede a melhoria conjunta das condições de vida do país (GALVÃO, 2007, p.329).

A nova experiência do planejamento do desenvolvimento, dentre os espaços ocupados recentemente no terreno das políticas ativas de desenvolvimento, é formula e proposta com a proposição e o início de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), organizada pelo Ministério da Integração Nacional.

A PNDR, segundo Galvão (2007, p.330), “objetiva reduzir as desigualdades regionais no país e apoiar a exploração dos potenciais de desenvolvimento das diversas regiões com a organização de programas de ação fundados na cooperação social ampla e na articulação entre os entes federados”.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional apresentada nesse governo teve, desde o início, preocupação explícita com os objetivos de redução das desigualdades regionais. Porém, as estratégias de desenvolvimento para as regiões em que o problema é mais agudo, como no Norte ou no Nordeste do país, ainda se definem à escala macro-regional. “Num país de dimensões continentais e desigualdades físico-territoriais e socioeconômicas gigantescas, que dificultam a convergência entre os projetos de desenvolvimento, é importante organizar as estratégias abrangentes nesta dimensão” (GALVÃO, 2007, p.339)

A PNDR defende, assim, a criação ou revitalização de órgãos regionais de desenvolvimento como a SUDENE e, assim, tais agências passem a mediar a relação entre o governo federal e as suas devidas regiões. “As agências devem operar na formulação de estratégias e na articulação das respectivas agendas operacionais de ação a escalas maiores, meso ou micro regionais, na promoção da capacitação técnica e mobilização dos agentes, bem como na preparação dos meios

adequados para que essas iniciativas tenham consequência real” (GALVÃO, 2007, p.339).

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) é a nova demonstração de proposta de política pública e planejamento nacional implementada pelo Estado novo-desenvolvimentista, no contexto temporal pós-2000. Instituída pela Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003 e reimplementada pelo Decreto nº 6.047 de 22 de fevereiro de 2007, na gestão do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, apresenta como linhas principais de ação o viés social e o econômico em busca do desenvolvimento.

Dente seus objetivos, estão reduzir as desigualdades regionais ativando os potenciais de desenvolvimento das regiões no País. Para esses objetivos serem alcançados propõe-se: dotar as diversas regiões (principalmente as menos desenvolvidas do Norte, Nordeste e Centro Oeste) das condições necessárias de infra-estrutura, crédito, tecnologia e meio ambiente com vistas ao aproveitamento de oportunidades econômico-produtivas promissoras para seu desenvolvimento.

Busca, ainda, promover a inserção social produtiva das populações regionais, através da capacitação dos recursos humanos e da melhoria da qualidade da vida. Fortalecer as organizações sócio-produtivas regionais (com base em suas especificidades e potencialidades), com a ampliação da participação social e estimulando práticas políticas de construção de planos e programas sub-regionais de desenvolvimento buscando incentivar a mobilização da sociedade à formulação de políticas. Por fim, busca estimular a exploração das potencialidades sub-regionais que advêm da magnífica diversidade sócio-econômica nacional, além da ambiental e cultural.

A busca do alcance dos objetivos conta com instrumentos específicos formados por instrumentos compostos por planos regionais, programas governamentais e fundos de desenvolvimento. No campo dos planos regionais têm destaque os Planos Macrorregionais de Desenvolvimento para a Amazônia Sustentável, Nordeste (Semi-árido) e Centro Oeste e os Planos Mesorregionais de Desenvolvimento.

No contexto dos programas governamentais que impulsionarão o desenvolvimento dessas regiões estão o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), que propõe a implantação de um novo modelo de gestão para os espaços regionais selecionados;

o Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (PROMOVER) cujo objetivo é estruturar o adensamento de potencialidades produtivas regionais; o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (CONVIVER) que busca apoiar a dinamização econômica do espaço regional.

Existe ainda, o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira que é uma ação focada em pequenas obras de infra-estrutura nas áreas de saneamento, urbanização, educação, saúde e assistência social para a zona de fronteira. O Programa de Desenvolvimento da Região Integrada do Distrito Federal (RIDE) que busca a implantação de modelos de gestão do território federal e, por fim, o Programa de Organização Produtiva de Comunidades Pobres (PRODUZIR) que propõe a capacitação de comunidades para organização produtiva e inserção econômica.

No que tange ao fomento das iniciativas propostas e induzidas pelos programas propostos, foram criados o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR); os Fundos Constitucionais de Financiamento para o Nordeste (FNE), para o Norte (FNO) e para o Centro Oeste (FCO). Além dos Fundos de Desenvolvimento Regional do Nordeste e da Amazônia.

À guisa de uma conclusão para a descrição do processo de desenvolvimento do Brasil, desde a formulação e implantação do Programa de Substituição (PSI) até o Programa Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a Figura 2 apresenta um resumo sobre as práticas aplicadas e os contextos aos quais se basearam.

PERIODIZAÇÃO	DOMÍNIO TEÓRICO-CONCEITUAL		NATUREZA DAS PROPOSIÇÕES VOLTADAS PARA O DESENVOLVIMENTO
	PARADIGMAS TEÓRICO-ECONÔMICOS	MODELOS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO	
DA DÉCADA DE 1950 ATÉ O FINAL DOS ANOS 1970	Do paradigma fordista tradicional...	Desenvolvimentista	Apoio à formação de pólos de crescimento
DÉCADA DE 1980	↓	↓ Neoliberal	↓ Maior liberdade de mercado
A PARTIR DA DÉCADA DE 1990	...ao paradigma de especialização flexível	↓ Regulacionista e mobilizador	↓ Reforço ao capital social e ao desenvolvimento endógeno

FONTE: UDERMAN (2006) / Adaptado pelo autor

FIGURA 2 – Quadro analítico de referência do processo de industrialização e desenvolvimento regional no Brasil

CAPÍTULO 3

AS REGIÕES PERIFÉRICAS E O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA: a questão nordestina e o diferencial do planejamento baiano

Após ter sido esboçado, no capítulo anterior, a ação desenvolvimentista do Estado em prol do desenvolvimento de suas regiões, passar-se-á, a partir de agora à análise do âmbito regional, no que tange ao Nordeste, do processo de desenvolvimento brasileiro.

Para tanto, o capítulo conta com duas seções. Na primeira é apresentado todo o perfil de inclusão da região nordestina no contexto do desenvolvimento com ênfase nas décadas que seguem aos anos 1950, pautado na primeira experiência de inserção do Nordeste nas políticas formuladas pelo Estado.

Em seguida, na segunda seção, será iniciada a apresentação do processo de desenvolvimento baiano com ênfase para a ação que garantiu uma trajetória de destaque que se obteve na Bahia, fruto da experiência do mesmo no processo de planejamento do desenvolvimento, desde momentos em que planejar o desenvolvimento não era papel dos estados federados, mas do Estado desenvolvimentista.

3.1 “A parte do latifúndio” que coube ao Nordeste no processo desenvolvimentista

A questão regional, no que tange às regiões não-centrais (periféricas) do país, evidenciada pelo aglomerado produtivo principalmente concentrado nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, não obteve destaque nas políticas de desenvolvimento formuladas pelo Estado desenvolvimentista entre as décadas de 1930 e 1940, com exceção para o direcionamento do planejamento energético que foi destinado à Bahia com o início da construção da Refinaria Landolfo Alves (RLAM) realizada a partir de 1949.

Somente nos anos 1950, durante o período de desenvolvimento pautado no Plano de Metas – embora a concentração industrial continuasse a ser promovida no

centro-sul do país – as iniciativas em prol de uma polarização do desenvolvimento também entraram na agenda governamental do Estado. Nesse sentido, segundo Uderman (2001), à parte as obras de construção de Brasília e os esforços de integração da nova capital federal ao restante do país, até o final da década de 1950, a questão regional estava praticamente circunscrita, no Brasil, às chamadas medidas de combate às secas do Nordeste.

É válido ressaltar a criação de instituições federais que tinham como encargo analisar, formular e implementar instrumentos de ação regional. Para dar conta dessa responsabilidade, foram criadas as agências de desenvolvimento regionais: em 1959, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1966, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e em 1967 a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO). Em 1952 já tinha sido criado o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) que, após a criação da SUDENE, atuaria como agência de fomento para os projetos formulados.

Tais instituições públicas, em especial o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), foram criados, segundo Nardini (1990) com base nas posições nacionalistas e desenvolvimentistas do governo federal com os objetivos de promover investimentos em infra-estrutura regionais, desde que não-concorrentes com os investimentos do centro-sul.

A sua criação seguia a prerrogativa da “criação de uma entidade que gerisse o programa de reaparelhamento e desenvolvimento do país” (NARDINI, 1990, p.121). Tendo em vista que o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) se concentrava na questão puramente de infra-estrutura física, como o reaparelhamento ferroviário e de energia para, em seguida, pautar-se no estímulo à implantação de uma indústria de base (principalmente a siderúrgica). E, também pela característica específica da instituição que tinha um caráter de ação nacional e tendia a privilegiar a região hegemônica do país (o Sudeste).

A combinação de instituições explicitamente voltadas para a problemática nordestina e de alguns programas e investimentos vinculados aos objetivos nacionais de desenvolvimento ampliavam a ação do poder público na região. Todavia, a desarticulação entre os diversos órgãos e ações, o desconhecimento da realidade econômica do Nordeste e a ausência de uma estrutura de planejamento capaz de formular uma estratégia de desenvolvimento regional consistente, integrando ações em prol de objetivos comuns, criavam uma situação de dispersão de recursos e esforços que dificultava a obtenção de resultados (UDERNAN, 2006, p.95).

De fato, o contexto regional fora do centro-sul ganha destaque nos últimos anos de década de 1950, após o sucesso alcançado no cumprimento da maioria das metas estabelecidas, pelo planejamento nacional. Graças, entretanto, a fatores como o ciclo econômico que vinha se expandindo e demandava novos mercados consumidores, bem como o aparato institucional de planejamento que via nas outras regiões nacionais a demanda necessária para suprir a produtividade do centro-sul.

Porém, logo de imediato se percebeu que essas regiões não registravam índices de renda que abraçasse esses produtos, tendo em vista as disparidades regiões causadas pelo esquecimento, do Estado, dessas regiões. Assim, conforme analisam Baer e Geiger (1978) sob o ponto de vista de Uderman (2008), tais constatações motivaram a inclusão da temática regional na discussão política nacional e na formulação de políticas de desenvolvimento.

Em relação à SUDENE e ao BNB, foram criadas com o objetivo de atuarem conjuntamente no processo de desenvolvimento do Nordeste brasileiro. A SUDENE ficaria encarregada de propor alternativas de ação pró-desenvolvimento e o Banco do Nordeste (BNB) seria responsável pelo financiamento de tais projetos na região Nordeste.

Assim, segundo Cardoso (2007, p.138) estas agências, no contexto do planejamento do desenvolvimento regional representam a primeira ação, concreta, do governo federal junto às regiões consideradas mais atrasadas do país e o BNB torna-se, de fato “a primeira agência estatal, no Nordeste, focada na política de intervenção desenvolvimentista. A concepção do BNB corporificava a preocupação do governo em utilizar o planejamento como instrumento de política econômica, mudando a sua orientação”.

Especificamente sobre a SUDENE, Cardoso (2007, p.147) afirma que “somente com a criação da SUDENE a intervenção estatal assumiu uma forma mais planejada” para as regiões periféricas. Para este mesmo autor

[...] a atuação desenvolvimentista do BNB foi vigorosamente reforçada a partir da criação da SUDENE, que assumia a missão de planejar o processo de desenvolvimento regional, e coordenar a operacionalização desse planejamento, o qual deveria ser executado pelos vários órgãos governamentais existentes na região, incluindo o Banco do Nordeste.

Análise esta que pode ser corroborada na visão de Uderman (2008, p.107).

Foi apenas em 1959, com a instituição da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que se completou a estruturação de um modelo de intervenção do governo central que obedecia aos princípios desenvolvimentistas e respondia aos anseios regionais. Coordenando todos os programas e projetos de inversões federais na região Nordeste, outorgando incentivos fiscais e financeiros com vistas à atração de investimentos, planejando e executando as intervenções formuladas, a SUDENE, cujo principal agente financeiro era o BNB, dava formas concretas ao processo de integração do espaço econômico nacional.

No bojo desses objetivos, a SUDENE passa a ser a principal responsável pela busca e encaminhamentos do desenvolvimento nordestino através de objetivos como a reforma na base da produção rural (representada pela agricultura familiar e de subsistência) com vistas a aumentar a produção de alimentos; a intensificação de investimentos industriais com o intuito de diversificar e fortalecer a matriz industrial da região através de incentivos fiscais (com foco na indústria de base como a siderurgia, de adubos e de cimento, além das tradicionais, regionalmente, indústria têxtil e algodoeira).

A entrada de regiões mais pobres e menos desenvolvidas como o Nordeste na agenda de desenvolvimento do governo federal não se deu, apenas, pelo seu interesse em beneficiar a região, mas, sim, possibilitar o processo de encadeamentos das indústrias já implantadas, levando o Estado a assumir uma postura distinta daquela posição assistencialista à qual estava acostumado a apresentar, até então.

Embora as desigualdades regionais acentuadas pelo intenso processo de industrialização não parecessem constituir obstáculos determinantes para a continuidade do crescimento econômico nacional, tornava-se cada vez mais evidente que o empobrecimento progressivo de áreas como o Nordeste poderia impedir o florescimento de um grande mercado. Essa expansão de consumo, atendendo às necessidades da acumulação capitalista no Brasil, ampliaria as possibilidades de novas inversões lucrativas e criaria condições de escala compatíveis com os requisitos da indústria. Do ponto de vista social, as pressões das massas³⁶ fortaleceram a discussão sobre os problemas derivados do subdesenvolvimento regional, sobretudo após a grande seca de 1958. Paralelamente, a intensificação do desequilíbrio espacial tornava-se insustentável do ponto de vista político imediato, de modo que ele precisou ser atenuado através de políticas governamentais destinadas a atrair e até a transferir diretamente recursos das regiões dinâmicas para as regiões estagnadas (UDERMAN, 2006, p.97).

³⁶ Notadamente através de iniciativas como a apresentada pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que vem por estimular a instalação de um órgão federal que venha, ser instalada na própria região e possa propor ações de desenvolvimento para o Nordeste. Esse órgão será a SUDENE.

Segundo Cano (2007, p.256), esta mudança no modelo desenvolvimentista e a atenção dada às regiões periféricas, é resultado, também, das reivindicações regionais (como as demandas criadas pelo planejamento ativo do estado da Bahia), ao perceberem, principalmente, a transferência de riquezas que estava ocorrendo ao se adquirir, unicamente, da região dinâmica do país, os bens de consumo necessários às demais regiões.

Sob o ponto de vista regional, a despeito da crescente integração do mercado nacional, a alta concentração industrial, em São Paulo, fez crescer os ânimos reivindicatórios regionalistas, que em grande parte explicitavam os problemas da miséria da periferia nacional, mormente a do Nordeste, julgando-os em grande medida decorrentes daquela concentração (CANO, 2007, p.256).

Antes desse momento “reivindicatório”, no que tange às políticas públicas formuladas e voltadas ao desenvolvimento do Nordeste, os objetivos eram sempre atender a demanda caracterizada por Cardoso (2007) como a necessidade de intervenção hidráulica frente à seca regional (por isso se criou a Inspeção Federal de Obras Contra a Seca (IFOCS) e o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS)), sem que houvesse preocupação com os aspectos estritamente econômicos.

Nesse sentido, inicialmente, os projetos eram voltados ao fomento da irrigação, construção de poços artesianos etc., e posteriormente é que se passou a buscar o desenvolvimento socioeconômico. Assim,

Em relação ao Nordeste brasileiro, percebe-se que a intervenção governamental realizou-se a partir de dois grandes diagnósticos [mas em períodos distintos]: a seca e a falta de infra-estrutura econômica. A partir disso, nota-se que a intervenção estatal no Nordeste ao longo da história esteve focada na resolução desses problemas específicos [mas não simultâneos, primeiramente], que os historiadores definem como concepção hidráulica e econômica de intervenção. A criação do IFOCS/DNOCS e a CHESF são consideradas marcos da primeira concepção, assim como o Banco do Nordeste e a SUDENE são da segunda (CARDOSO, 2007, p.122).

No que tange, especificamente, à segunda preocupação – o caráter socioeconômico –, as agências criadas passaram a se preocupar em absorver e ampliar os empreendimentos pautados nas especificidades da região, com ênfase na produção de cana-de-açúcar para a produção de álcool, com base na criação do então formulado Programa Nacional do Álcool e na agroindústria, pautado na

formulação de instrumentos que permitissem a disponibilização de incentivos fiscais para a ampliação da capacidade produtiva, bem como a atração de novos investimentos para a região.

Antes dessas iniciativas, o que se considerava como fator de desenvolvimento para o Nordeste era a implantação de indústrias que pudessem incorporar os bens de consumo duráveis produzidos e oriundos do Sudeste brasileiro, com o objetivo de movimentar a produção industrial daquela região.

Assim, a industrialização regional só poderia ser efetiva se fosse possível uma ampliação dos mercados locais por manufaturas tradicionais guiada pela exploração dos mercados por novas fatias de mercado. Nesse aspecto, graças ao sistema de incentivos fiscais, parte do excedente gerado nas regiões centrais, que enfrentava dificuldades para ser convertido em novo capital produtivo no próprio pólo, pôde vazar em direção às áreas incentivadas (CANO, 2007, p. 253). Passando o Nordeste a ser funcional para o sistema produtivo nacional.

Segundo Bacelar (2000, p.18), a indústria nordestina, entretanto, “em lugar de uma indústria colada à base de recursos regionais e voltada para atender prioritariamente o mercado nordestino, compra, sobretudo no Sudeste, a maior parte dos insumos que transforma e vende para lá parte do que produz”. Tendências que dominavam o processo mais geral da industrialização do país e que acabava por significar a transferência de riquezas do Nordeste para o Sudeste, ao invés de ser aplicado na própria região (fato semelhante ao processo analisado no estado da Bahia e denominado de “enigma baiano”, que será exposto mais à frente).

Deste modo, o processo de desenvolvimento praticado no Brasil, com relação específica a prática do Estado Desenvolvimentista era, pautado na construção de um modelo baseado na falta de competitividade entre as regiões, especialmente, entre a região Sudeste (Rio de Janeiro e São Paulo) e a Nordeste.

À região Nordeste – considerada como espaço menos desenvolvido e sem condições de abarcar o recebimento de uma indústria –, foi destinada a aquisição dos produtos oriundos da ‘região’ detentora de maior possibilidade de promover os encadeamentos produtivos possibilitados pelo desenvolvimento industrial e suas aglomerações, devido à sua incapacidade de abarcar uma produção industrial concorrente com a do Sudeste do país – fruto de uma falha do próprio sistema de planejamento do Estado Nacional, conforme analisa Amin (2007, p.14).

Há mais 25 anos, poucos formuladores de políticas esperariam que as regiões em constantes dificuldades econômicas se livrassem de seus próprios problemas, especialmente por via da regeneração da comunidade local. Havia ainda o sentimento de que os destinos das cidades e das regiões estavam interligados e influenciados pelas assimetrias de poder incrustadas dentro e entre os lugares, de tal modo que uma estratégia de efetivo desenvolvimento econômico local deveria regular a competição inter-regional, resguardar-se contra as conseqüências das tendências de capital, e mobilizar a ação do Estado por meio de políticas urbanas, regionais e de bem-estar ativas, com a finalidade de redirecionar investimentos, empregos e renda para as áreas menos favorecidas.

A relação entre o estímulo à industrialização de uma região em detrimento de outra era seguida pelas características apresentadas por cada uma delas, conforme sinaliza, Cano (2007, p.257), ao apontar que as próprias deficiências apresentadas, no sentido competitivo, entre as regiões é que determinavam o seu papel nas políticas formuladas.

A política nacional de acelerado crescimento industrial do regime autoritário, ao aprofundar a industrialização, exigia da periferia nacional um uso mais intenso de sua base de recursos naturais. Isso, por sua vez, implicava ampliar e melhorar a infra-estrutura dessa mesma periferia e ali implantar algumas bases industriais, produtoras de insumos básicos e de infra-estrutura.

A controvérsia que se observa é que, segundo Santos e Silveira (2006), os “lugares opacos”, que se tornariam luminosos com as políticas formuladas e implementadas em prol do desenvolvimento, praticadas e pautadas na competitividade inter-local, acabaria por criar novos espaços opacos (como ocorreu com as demais regiões como o Norte e o Nordeste, além do Centro Oeste em relação ao Sudeste). Os espaços, então, luminosos, passariam a centralizar os interesses de investimentos que ficariam aquém dos espaços opacos, por mais próximos que estivessem, deles, os espaços luminosos (desenvolvidos) que se tornariam, ainda mais, iluminados.

Porém, o objetivo da criação de pólos regionais planejados e descentralizados – nas diversas regiões do país – era a de gerar “um processo de integração do mercado nacional, comandado a partir de São Paulo” (BACELAR, 2000, p.117). E assim, segundo Cano (1985), citado por Bacelar (2000), era necessário bloquear as tentativas autônomas das regiões de promover a industrialização para que não houvesse distorções produtivas no país. O controle direcional do desenvolvimento,

“forçava o surgimento de complementaridades inter-regionais e fazia desenvolver-se especializações regionais importantes” para o desenvolvimento geral e equilibrado.

Assim, entre os anos 1950 e 1960, na região Nordeste, os estados que mais se beneficiaram pelas políticas de desenvolvimento nacional foram Pernambuco e Bahia. Este último recebeu os investimentos para a Refinaria Landulfo Alves e a instalação do Centro Industrial de Aratu (CIA), onde foi, inclusive, principal porta de saída de produtos da região, na época concentrando os empreendimentos a serem conquistados nos setores químico, metal-mecânico, metalúrgico, mineral, plástico e de fertilizantes. Nos anos mais recentes, passou a abarcar, também, empresas do setor calçadista, moveleiro, eletro-eletrônico, alimentos e bebidas.

Nesse momento, os grandes avanços de desenvolvimento foram percebidos através de uma nova “onda” que criava as infra-estruturas físicas necessárias para o processo de interligação do país, tais como: as estradas, as ferrovias e as vias de comunicação através do sinal telefônico. Tais estruturas foram promovidas pela necessidade de interligação entre os diversos espaços geográficos nacionais, por uma necessidade também do governo militar e acabou por facilitar os deslocamentos das indústrias para as diversas regiões.

Para centralizar esse processo de desenvolvimento foram escolhidas as cidades de Salvador e Recife para se transformarem nos principais núcleos de aglutinação da produção e irradiadores do desenvolvimento, o que agravou ainda mais as disparidades regionais, motivadas pelas diferenças socioeconômicas existentes intra-regionalmente.

Por tais motivos, e com base na tendência à especialização na produção de bens de consumo (como aconteceu em Recife por ser um centro regional), Salvador acabou por ser beneficiada pela preferências das poucas ações de produção de bens intermediários e de capital e assim,

[...] a Bahia capitaneava o nítido processo de ruptura com o movimento de industrialização regional anterior à década de 1960, marcando a nova inserção do Nordeste na lógica de acumulação capitalista nacional e posicionando-se como principal economia da região. A modalidade de projeto que dava forma à transformação da estrutura industrial, todavia, implicava um alto grau de concentração da propriedade da indústria emergente, que tendia a agravar a distribuição intra-regional de renda (JATOBÁ, 1979, p. 229).

Nos anos 1970, o Estado passa a promover uma reorientação produtiva através da regionalização das grandes indústrias privadas ou estatais proporcionada pelas políticas de incentivos fiscais e originada pela competição de mercado, em busca de fatores produtivos mais baratos. Além da busca pela aquisição de novos mercados de consumo, evidenciando, então, um processo de descentralização. Este movimento, pautado no planejamento Estatal e praticado a partir desta década também impulsionou, de certa forma, a implantação de indústrias nas diversas regiões do país. Onde, para Bacelar (2000, p.19):

o planejamento regional é impulsionado, utilizando-se a “correia de repasse” dos incentivos fiscais e financeiros. Com ele se propagam as relações de produção capitalista no interior dos espaços diferenciados do país. Com a transferência de frações do capital produtivo para regiões menos industrializadas como o Nordeste.

Em relação a este aspecto, Bacelar (2000, p.19) sinaliza, ainda, que

[...] o crescimento da produção nos espaços periféricos não encontra mais limites regionais tipo mercado local ou capacidade de acumulação de capitalistas locais. O mercado é no mínimo o nacional, e o financiamento da sua expansão é nacional e internacional. As economias do Nordeste, Norte e Centro-Oeste também crescem e se modernizam. A presença do grande capital criou possibilidades de recursos dos agentes econômicos locais, conduzindo mudanças rápidas e intensas.

Além disso,

[...] uma segunda mudança é que as dinâmicas econômicas são conduzidas por determinantes cada vez menos locais e cada vez mais nacionais e externos. [...] O que se construiu nessas décadas foi uma “economia nacional regionalmente localizada”. [...] As regiões deixam de existir (como *lócus* de acumulação autônoma), embora não se dê uma homogeneização total.

Nesse sentido, pode-se considerar com base nas alusões de Uderman (2006) e Jatobá (1979) que o processo de crescimento industrial nordestino é resultado de um substancial incremento da concentração da produção de capital e da relação capital/trabalho, evidenciado por uma situação de intensa concentração da renda.

A ação do Estado desenvolvimentista com seu viés clássico de desenvolvimento acabou por deixar marcas profundas na estrutura social regional, principalmente na Bahia, à medida que contribuíram para a sustentação de um modelo excludente e concentrador presente no Nordeste evidenciando “um dos mais

concentradores programas de industrialização jamais realizados em áreas subdesenvolvidas” (CASTRO, 1971 *apud* UDERMAN, 2006, p.101).

Situação originada, segundo a mesma autora, pelos critérios de avaliação estabelecidos pela SUDENE no momento da avaliação dos projetos que seriam beneficiados pelos incentivos disponíveis. E, além disso, outro mecanismo de avaliação e aprovação dos projetos eram os sinais de mercado para a produção industrial. A exceção dessas situações, foram percebidas, apenas, quando da ação direta do Estado no momento da desconcentração da produção siderúrgica e de petroquímicos estimulados pelos I e II PNDs que, por ventura, vieram a concretizar, na Bahia, a implantação do Centro Industrial de Aratu e do Complexo Petroquímico de Camaçari, respectivamente (concentrados na Região Metropolitana de Salvador).

A partir de então, com a formulação do III PND³⁷, e o início da visão definitiva de que o Estado deve deixar de atuar diretamente nos processos econômicos e sociais, passando apenas a ser um agente regulador, faz com que o planejamento nacional do desenvolvimento seja deixado de lado, mesmo estando entre as sete grandes metas do Plano (mas em sentido secundário).

Dessa maneira, as estratégias adotadas passam a ser “genéricas, justificadas pela subordinação de suas propostas aos desdobramentos da crise energética e à ‘incerteza dos tempos atuais’, trajetória que reflete a fragmentação do planejamento regional e a perda de visibilidade das propostas de longo prazo, características que se intensificam na segunda metade dos anos 1980” (UDERMAN, 2006, p.106).

A partir de então o foco da política federal passa a ser, definitivamente, o combate à inflação crescente e quanto ao gerenciamento dos principais indicadores de conjuntura econômica atrelados a planos estritamente macroeconômicos como o Plano Cruzado (1986), o Plano Bresser (1987) e o Plano Verão (1989).

Após o início dos anos 1990 e, principalmente, depois do processo de estabilização econômica, começa a ser delineado um novo perfil de intervenção pública com a reincorporação da preocupação com o processo de desenvolvimento, porém sem os atributos desenvolvimentos de investimentos diretos do Estado e pautado, apenas, no avanço industrial.

Para Uderman (2006, p.110), esse novo modelo parte de um conceito de desenvolvimento que vai além do caráter estritamente econômico, passando a

³⁷ Último grande expoente do planejamento do Estado Nacional Desenvolvimentista incorporado ao ambiente nacional pela gestão do Presidente Figueiredo, entre 1980 e 1985.

valorizar trajetórias derivadas da mobilização da sociedade e da construção de um ambiente de confiança e de relacionamentos estáveis que estabeleçam fatores propícios ao alcance de melhores indicadores socioeconômicos e maior equidade. “Esse referencial passa a permear propostas de planejamento regional no Brasil, colocando-se como eixo de uma nova estratégia de desenvolvimento”.

E no que trata do planejamento do desenvolvimento, no que tange aos estados federados, a Bahia tem papel de destaque pela inovação e primazia, como será visto a partir de agora.

3.2 O planejamento e o processo de desenvolvimento baiano

Até o início dos anos 1940 a produção econômica baiana era pautada, principalmente, na produção agrícola. Até aquele momento, segundo dados apresentados por Galvão (1991), a produção industrial do estado representava uma parcela mínima de 1,5% do total da produção da indústria nacional.

Entretanto, mesmo enquanto produtor agrícola de grande participação no contexto agro-produtivo nacional, e com sua principal pauta de produção baseada na produção de cacau, o estado da Bahia não conseguia manter um nível de crescimento econômico estável. Azevedo Brandão (1985, p.83) deixa claro esta situação, quando considerada que a Bahia,

[...] até o início dos anos 60, uma das mais estacionárias economias regionais, em processo de perda de parcelas de seu interior para outras metrópoles da região e inclusive o expansivo núcleo Centro-Sul. Salvador, apesar de porto de saída de uma parte da produção de cacau, então segundo produto nacional de exportação no início da década, parecia incapaz de aproveitar-se dos termos favoráveis de intercâmbio que caracterizaram os anos pós-guerra. Esse contraste, entre a afluência dos negócios da agricultura de exportação e o imobilismo econômico da cidade, intrigou a imaginação da inteligência local, fascinada em desvendar o que passou a se chamar, pelo fim da década de 40, de ‘enigma baiano’³⁸.

³⁸ O enigma baiano era evidenciado pela falta de reinvestimento do capital, ou seja, apesar da economia baiana apresentar uma rentabilidade constante com base na produção cacauzeira, os proprietários desse capital reinvestiam proporção muito inferior dos seus lucros na produção e, além disso, o consumo de bens básicos eram supridos pela produção fora do estado.

Segundo Aguiar (1958) citado por Uderman (2006), o enigma baiano é fruto direto de entraves institucionais históricos, perseguidos, ainda, por deficiências creditícias, técnicas, educacionais, empresariais e de infra-estrutura de transportes, agravados pela impossibilidade de estímulo à economia do estado, pois, mesmo que se eliminassem todos os entraves citados, a Bahia ainda era vítima do caráter reflexo de uma economia primária dependente, endogenamente, da sazonalidade das safras e, exogenamente, das flutuações dos mercados externos.

Assim, além de sofrer diretamente com o desgaste do intercâmbio comercial interno, decorrente da política cambial em vigor, que agravava a tendência à deterioração dos termos de troca das mercadorias enviadas e recebidas de outros estados a Bahia era vítima, ainda, da escassa capacidade de poupança e o reduzido estímulo aos investimentos, provenientes das limitações citadas anteriores.

De fato, a economia baiana, embora em constante atividade, era podada pela própria estrutura nacional de incentivo à produção industrial do centro-sul do país. Graças ao PSI e às bandas cambiais estabelecidas para as importações e as exportações, se gerava uma desvalorização dos produtos baianos e, conseqüentemente, impossibilitava a busca de uma alteração em seu perfil produtivo. Tais fatos levavam a Bahia a comprar a utilizar o comércio interestadual para suprir suas demandas de bens de consumo o que acarretava numa transferência de renda do estado para o centro dinâmico do país – ou como analisa Guimarães (1982) citado por Uderman (2006) –, do setor exportador para o importador, da agricultura para a indústria.

Com base nesse perfil de atraso e pelos problemas diagnosticados por análises que buscavam o entendimento do enigma baiano é que, a partir da década de 1950, o estado começa a propor a formulação de políticas de desenvolvimento, dando início ao grande papel de planejador apresentado pelo estado da Bahia, mesmo em períodos onde os estados sub-nacionais não se dedicavam a este expediente. Decisão demonstrada pela análise de Aguiar (1958) trazido por Uderman (2006, p.130).

Já se foi o tempo em que se podia confiar ao automatismo do mercado ou ao empirismo da boa vontade dos entendidos a solução de problemas de grandes magnitudes. Planejamento não significa estatismo e sim demonstração de que o homem tem capacidade para dirigir, em termos racionais, os seus próprios destinos. A Bahia possui recursos naturais e energéticos, mas os mesmos não dinamizados. Apresenta mão-de-obra

abundante, mas não-qualificada, portos bons, mas não aparelhados, e isso não basta para desenvolver uma região. Evidentemente, se existe um mal, o primeiro passo é identificá-lo, é o diagnóstico das suas causas, não apenas superficiais, mas, sobretudo as profundas [...]. E para sanar esse mal, a terapêutica é o planejamento.

O planejamento baiano se caracterizava, àquela época, pela sua aplicação local dos modelos aplicados em esfera nacional, com base na ação conjunta das diversas esferas administrativas que, desde 1955, formulou o primeiro plano de ação para a alavancagem do processo de desenvolvimento do estado.

Essa primeira ação, de imediato, indicou a criação de uma secretaria de planejamento, de um centro de estudos socioeconômicos e administrativos além do Conselho de Desenvolvimento da Bahia (CODEBA) e da Comissão de Planejamento Estadual (CPE). O manual elaborado em 1955, que propunha medidas emergenciais ficou conhecido como Plano de Contribuições Preliminares para o Planejamento Baiano³⁹.

E assim sendo, o plano estabelecido propunha a diversificação agrícola, o desenvolvimento industrial e o estímulo ao comércio interno, além de apontar a deficiência produtiva fruto da dependência da economia baiana de uma produção agrário-exportadora e ao comércio exterior (como já havia acontecido com o Brasil).

Com base no perfil desenvolvimentista nacional, o planejamento baiano previa, então, a ação do próprio estado no uso de suas atribuições de planejar o desenvolvimento, coordenar o sincronismo e a complementaridade dos investimentos e aportar recursos para a realização de empreendimentos de reduzida rentabilidade e elevada produtividade social. Além de elaborar estudos que forneçam informações sobre os problemas identificados, além de formular e subsidiar a adoção de medidas para a intensificação do crescimento econômico, caracterizando o ciclo da política (*policy cycle*) das políticas públicas baianas.

Outro papel de destaque do planejamento baiano, realizado através da CPE foi a busca, junto ao governo federal, para a realização de reformas estruturais no estado, ganhando destaque à realização de obras de infra-estrutura e o estabelecimento de linhas de financiamento e estímulo à produção, além da sua ação na construção de um aparato técnico e educacional a ser absorvido pelos empreendimentos a serem introduzidos no estado.

³⁹ O plano, conhecido também como “Pastas Rosas”, foi estabelecido por Rômulo Almeida, baiano que tinha se destacado, anteriormente, como um dos planejadores das políticas do Estado Desenvolvimentista.

Como primeiro instrumento formulado⁴⁰ para o desenvolvimento do estado, em 1959, o estado apresentou o Plano de Desenvolvimento do Estado da Bahia (PLANDEB). Este plano, que representava a personificação completa e ambiciosa ação do estado com o intuito de adotar uma estratégia capaz de alterar a estrutura industrial e a economia do estado. Para tanto, se propôs a concentração das metas na construção de uma infra-estrutura básica necessária (como transporte, energia, abastecimento, saneamento entre outros) em um ambiente onde pudessem ser alocados os investimentos industriais.

Assim, correspondendo ao atendimento à estratégia de planejamento estadual e às destinações econômicas e espaciais estabelecidas pelo PLANDEB, se inicia o processo de exploração de petróleo no estado através da implantação da Refinaria Landulfo Alves (RLAM) localizada em Mataripe, na RMS – conforme previa o plano estadual.

A implantação da RLAM marca, de fato, os primeiros resultados do planejamento baiano e, por assim dizer, sua confluência com o planejamento nacional e regional – dado pela SUDENE e pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN⁴¹) – ao estabelecer a necessidade de implantação de um pólo de produção de bens intermediários no Nordeste.

Uma característica importante a ser relacionada ao PLANDEB é a sua percepção e aproveitamento das possibilidades geradas pelo planejamento nacional, como ocorreu quando da construção da BR116 e da hidroelétrica de Paulo Afonso, que foram utilizadas como diferenciais de atratividade para os empreendimentos industriais a partir dos anos 1960.

De acordo com Uderman (2006), Santos e Oliveira (1988) e Azevedo (1975), no final da década de 1950, a economia baiana caracterizava-se pela produção primário-exportadora e de baixa produtividade, através de uma estrutura fundiária baseada num padrão tecnológico arcaico e subordinada ao desempenho da produção de cacau para exportação. O setor agropecuário empregava, à época, 75% da classe trabalhadora e representava cerca de 87% da renda interna estadual.

⁴⁰ Embora em 1956 já tivesse formulado o Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial (FUNDAGRO) com intenção de fomentar, coordenar e financiar um complexo produtor agrícola com base estatal.

⁴¹ O GTDN foi criado em 1958 sob a coordenação de Celso Furtado com vistas a criar planos e mecanismos voltados para a promoção da industrialização do Nordeste. O grupo atuava através do diagnóstico e planejamento do desenvolvimento, o que culminou, um ano após a sua criação, na instituição da SUDENE, indicada como necessidade através de seus relatórios técnicos.

Na esfera industrial, a participação da produção baiana no conjunto da produção nacional descrevia uma trajetória declinante e os estabelecimentos existentes no estado, que estavam concentrados no setor têxtil e de alimentos, apresentava reduzido porte, baixo volume de capital, limitado grau de diversificação e produção de caráter artesanal.

Para corrigir tais gargalos, o planejamento estadual já havia determinado outros rumos a serem seguidos, faltando apenas o início dos estímulos a elevarem o desenvolvimento industrial do estado. Mas no sentido espacial, ainda não se havia determinado o *locus* produtivo, assim, com base nas necessidades de polarizações, encadeamentos e externalidades apontadas por Perroux (1955), Myrdal (1957) e Hirschman (1958) o planejamento estabeleceu que os investimentos industriais deveriam ser direcionados para localidades que apresentassem características tais como uma alta densidade populacional; uma infra-estrutura de transporte e energia adequada; centros urbanos equipados com bons índices de saúde e educação; além da disponibilidade de matérias-primas e propensão à formação de capital.

Nesse contexto, não era de se admirar que a região escolhida para receber esses estímulos fosse aquela próxima à capital do estado – onde estavam centralizadas, inclusive, as parcas experiências industriais existentes no estado – levando, assim, ao início do processo de concentração industrial e de desenvolvimento entorno da RMS. Conforme é expresso por Uderman (2006, p.131-132) ao determinar

[...] a explícita preocupação de concentrar o máximo de recursos em empreendimentos e locais que resultassem em maior produtividade para o conjunto da economia do estado, criando condições para ampliar a assistência direta a outras áreas, 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 [...] claramente associado às teorias de desenvolvimento regional [...], estabelecendo como objetivo das propostas de intervenção pública a ampliação da disponibilidade de fatores ou a redução de seus custos para os empresários, mediante o desenvolvimento planejado de associações e complementaridades industriais.

A partir de 1966, com a ascensão da nova gestão governamental, o planejamento estadual passa a tomar um novo rumo considerado modernizante, no que se refere ao planejamento. Este passa a ser descentralizado, tanto em relação

ao controle sobre os planos quanto, principalmente, aos objetivos dos mesmos. Ou seja, o planejamento deixaria de ser motivado por uma relação estreita entre a escala técnica e a política e deixaria, também, de expressar apenas a ideologia do grupo do poder, para expressar à real necessidade do estado. Daquele momento em diante essa relação de interesses não mais seria repassada aos planos, que passariam a apresentar um viés de planos micro-regionais com destaque, inicial, às regiões do Recôncavo e do Nordeste do estado.

Importantes fatos a serem retratados nesse momento de reformas foram a criação do Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (o DESENBANCO) – com a extinção e incorporação do antigo Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial (FUNDAGRO) e a separação das pastas administrativas da agricultura e da indústria, que culminou na criação da Secretaria da Indústria e Comércio. E, nesse mesmo momento, o estado deu o seu segundo grande passo no processo do desenvolvimento pautado na industrialização, a criação do Centro Industrial de Aratu (CIA), embora o mesmo ainda se concentrasse na RMS.

Fruto dessa nova visão e inaugurado em 1966, o CIA, que oferecia uma infraestrutura adequada às necessidades da indústria na RMS. As indústrias que lá se instalaram, beneficiaram-se da disposição de incentivos fiscais federais e estaduais para congregar um conjunto de empreendimentos importantes para a densificação do parque industrial baiano, concentrados no segmento metal-mecânico. Porém o caráter concentrado continuava, já que, uma das regiões a serem privilegiadas (o Recôncavo), representa, justamente, a localização da RMS.

Após o final da década de 1960, porém, devido à conjuntura vivida pelo planejamento federal devido à recrudescência do setor econômico desde anos anteriores, que acabou por determinar o golpe militar; à maior integração dos mercados nacionais e dado o enfraquecimento relativo das instituições federais de apoio ao desenvolvimento, segundo Uderman (2006, p.140), “não surpreende a identificação de um progressivo processo de esvaziamento e redução da autonomia do sistema de planejamento estadual”, dado, entre outros fatos, pela mudança do regime de governo nacional. Esse momento sinaliza os efeitos oriundos da,

[...] centralização de recursos promovida nos anos iniciais do regime militar que subordinava as decisões das esferas sub-nacionais ao governo federal, bloqueando iniciativas e experiências originais que vinham sendo desenvolvidas pelos estados e que ocasionou a síndrome da simetria ou simbiose, que levou os governos estaduais a reproduzirem a mesma

estrutura administrativa, os mesmos programas e as mesmas formas de gestão utilizadas pelo governo central (SOUZA, 2003c, p.45).

Entretanto, do ponto de vista do planejamento estadual, mesmo tendo sido afetado pelo perfil reducionista do planejamento federal, embora tenha diminuído em inovação, a atuação dos planos já formulados e implementados não permitiram a perda de efetividade do planejamento. Mantiveram-se as obras de infra-estrutura e a concessão de incentivos fiscais, o que acabou atraindo mais investimentos, carentes, de certa forma da falta de incentivos em nível nacional. O que se percebe então, de fato, para o período foi uma mínima desaceleração na atração de novos planos de investimentos sem, entretanto, afetar o todo já planejado.

E dessa forma é que já começavam os estudos preliminares para a implantação de um pólo produtor de petro-derivados junto à administração da Petrobrás, através da Comissão de Planejamento Econômico (CPE). Estes esforços, futuramente, virão a ser concretizado com a criação do Complexo Petroquímico de Camaçari – primeiro segmento do bens intermediários fora do centro-sul⁴². Para tanto, contou-se com a parceria negociadora da SUDENE e os incentivos que a ela caberia proporcionar aos investimentos privados do setor, em parceria com os demais incentivos distribuídos pelo próprio estado.

Sendo o principal aspecto da justificativa para os investimentos por parte da Petrobrás, além dos incentivos disponíveis (pela Bahia e pela SUDENE) a disponibilidade local de matérias-primas, a infra-estrutura portuária, e a mão-de-obra qualificada disponível, além da sua importância para a geração de desenvolvimento regional e promoção de efeitos de ligação importantes com a estrutura industrial ao seu redor – que constavam no projeto de desenvolvimento nacional.

Assim, numa ação conjunta do governo federal, estadual e do município de Camaçari, através de investimentos do BNDE, incentivos fiscais, recursos estaduais e municipais, além das inversões da Petrobrás, em 1978, foi inaugurado o Pólo Petroquímico de Camaçari que, até os dias atuais, é o principal expoente da industrialização planejada baiana.

Tal feito, em conjunto com a construção do Porto de Aratu possibilitou, logo em seguida, a ampliação do CIA através da expansão do parque metalúrgico, além da inauguração da Usina Siderúrgica da Bahia (USIBA). Ações que, conjuntamente,

⁴² Até então, mesmo a Bahia sendo a detentora da maior reserva de petróleo do país, explorada através da RLAM, o beneficiamento desse produto era realizado no Sudeste do país.

contribuíram, segundo Uderman (2006) para a alteração e inclusão, definitiva, do perfil econômico da Bahia e, conseqüentemente, consolidou o papel da indústria baiana de complementaridade com a indústria do centro-sul do país.

Aproximadamente cinco anos depois da instalação do CIA, instala-se o COPEC em Camaçari. Assim, amplia-se, ainda mais, a participação industrial concentrada no contexto do desenvolvimento baiano, que por ventura, só em 1978, ano de sua instalação, já contava com a presença de cento e vinte e uma empresas de construção, segundo Azevedo Brandão (1985).

Para Uderman (2005, p.10-11),

[...] a implantação do complexo petroquímico e de um parque siderometalúrgico alterou definitivamente o perfil da economia baiana, evidenciando o seu caráter complementar à dinâmica das áreas centrais do país, no âmbito de um modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações, e consolidando o papel exercido pela atividade industrial no estado.

Enfim, dado o caráter concentrador do desenvolvimento até então vivenciado, mesmo com o perfil microrregional adotado pelo planejamento, a partir de 1966, a produção industrial ainda estava quase totalmente centralizado na RMS. Por esse motivo, a partir dos anos 1970, o foco do planejamento estadual passa, de fato, fomentar a instalação industrial no interior e, para isso, contou mais uma vez com o planejamento de longo prazo e o planejamento espacial e técnico para a implantação de centros industriais no interior. Sendo os pioneiros o Centro Industrial do Subaé (CIS), localizado em Feira de Santana e inaugurado ainda em 1970. E, também, oito anos mais tarde, o Centro Industrial de Jequié, um dos principais entroncamentos rodoviários do estado, distante 360km da capital.

Dentre os objetivos dessa interiorização, estavam, além da 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. Para alcançá-los, o estado ofertava às indústrias terrenos, incentivos fiscais e financeiros. Porém, conforme colocam em evidência Teixeira e Guerra (2000), estes centros não apresentavam a mesma atratividade percebida na capital e, por esse motivo, não veio a proporcionar muito sucesso, com exceção do CIS, que, geograficamente, estava mais próximo à RMS.

Além destes fatores, Suarez (1987) trazido por Uderman (2006, p.143) afirma que

[...] a pouca expressividade dos investimentos públicos canalizados para essa finalidade, também, limitaram a eficácia das ações e 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, em razão de características técnicas, precisem estar localizadas junto às fontes supridoras de matérias-primas, independentemente do grau de desenvolvimento da base urbana local [o que não condizia com o caso baiano].

E então, devido a tais considerações de inviabilidade técnica e espacial, ganhou destaque, como o novo governo estadual, o viés, declaradamente, concentrador do desenvolvimento que determinava a necessidade de concentração espacial da indústria no espaço metropolitano, tendo em vista o modelo de desenvolvimento estabelecido para a época, que apostava nos fatores de aglomeração como propulsora do desenvolvimento e da atratividade.

Assim, coube ao interior do estado, administrativamente e politicamente, ficar, definitivamente (ao menos pelos próximos 30 anos), fora do eixo da política principal de desenvolvimento do estado. Ou seja, o desenvolvimento do interior saiu da agenda do interesse público estadual.

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 do primeiro governo Antônio Carlos Magalhães defendia de forma veemente a importância de estabelecer objetivos espaciais para a concentração de recursos e programas, definindo a área do Recôncavo [que compreende a RMS] como centro das ações de fomento às atividades industriais e de serviços (UDERMAN, 2006, p.145).

Ratificada e mantida, indiretamente, pela ação do Estado com a criação do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC).

Em 1970, a decisão federal de localizar o segundo pólo petroquímico do Brasil na RMS parece ter levado em consideração, além das condições técnicas existentes na Bahia, que dispunha de 80% das reservas nacionais de petróleo e da refinaria instalada em Mataripe, e dos objetivos de redução das disparidades regionais explicitados nos planos nacionais de

desenvolvimento, os argumentos sistematizados pelas instâncias de planejamento estadual, e suas articulações envolvendo o corpo técnico de organizações federais e locais e fortes pressões políticas exercidas a partir pelo estado (TEIXEIRA; GUERRA, 2000, p.90).

Em todo esse contexto evolutivo dos últimos vinte anos, a produção agrícola do estado passou a perder destaque, em relação à produção industrial, de fato, a partir dos anos 1970, quando o processo de industrialização baiana começou a tomar ainda mais fôlego. Nesse aspecto, a observação da Tabela 1 demonstra a estrutura produtiva baiana durante o período que compreende, imediatamente, a década de 1960 (pré-industrialização) e o período seguinte ao início desse processo.

TABELA 1: Composição do PIB baiano entre as décadas de 1960 e 1990 (em %)

ANO	SETORES		
	Primário	Secundário	Terciário
1960	40,0	12,0	48,0%
1970	21,2	12,4	65,4
1980	16,4	31,6	52,0
1985	25,1	38,0	36,8
1990	12,8	38,1	48,9

FONTE: SEI/IBGE/MENEZES (2000)/Adaptada pelo autor.

Segundo Menezes (2000, p.24), a industrialização baiana se mostrou efetiva e agressiva pelas características e consolidação de dois aspectos importantes – a concentração setorial e a concentração espacial fundamentada entre os anos 1960 e 1970 e representada “sobretudo, pelo desenvolvimento industrial que gradativamente substituiu a agricultura exportadora na função de injetar dinamismo na economia baiana”.

Esse dinamismo foi possibilitado pela complementaridade da indústria baiana em relação à indústria do Sudeste do Brasil, gerado, principalmente pela produção de derivados de petróleo oriundos da Refinaria Landulfo Alves – fruto dos investimentos do Estado desenvolvimentista em vista da descoberta das primeiras reservas de petróleo brasileiras. O que torna a experiência baiana totalmente diferenciada dos demais estados do Nordeste, especializados, à época, na produção de bens de consumo concorrentes da indústria do centro-sul.

A dinâmica da acumulação de capital na Bahia passou a ser condicionada pela atividade industrial. E a dinâmica da atividade industrial, por sua vez, reflete significativamente o comportamento da grande indústria produtora de bens de consumo instalada no Sudeste do país, particularmente em São Paulo. Isto porque a indústria baiana concentra-se na produção de bens

intermediários, assumindo, portanto, um caráter complementar à indústria instalada no Centro-Sul. Assim, quando cresce o mercado do Sudeste, gera-se uma demanda adicional pela produção da indústria baiana, induzindo a expansão deste e dos demais segmentos da economia estadual (MENEZES, 2000, p.24-25).

Dessa forma, o desenvolvimento baiano, assim como dos demais estados brasileiros foram pautados nas estratégias do Estado Desenvolvimentista, no que tange ao aperfeiçoamento do mercado de consumo ou de produção de insumos para a indústria do Sudeste, principalmente para o estado de São Paulo.

Esse parque industrial baseado na grande empresa produtora de intermediários foi fortemente apoiado pela ação federal, através de incentivos fiscais e financeiros, da realização de investimentos em infraestrutura e também da participação acionária, sobretudo na petroquímica. Este último setor surgiu no bojo do ciclo de inversões impulsionado pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) do governo militar. Nesse sentido, pode-se afirmar que a indústria e a economia baianas foram fortemente influenciadas por políticas operadas pela União, tendo o Governo Federal e sua estratégia de desenvolvimento regional cumprido um importante papel no desenvolvimento econômico estadual (MENEZES, 2000, p.25).

E nesse caminho a década de 1970 chegou ao fim e a partir do início da década de 1980 o perfil planejador brasileiro muda definitivamente seu foco para a estabilidade econômica, pautados na busca de eliminação do processo hiperinflacionário. E por assim ser, a ação estatal está agora voltada para as políticas macroeconômicas e curto prazo. Nesse mesmo sentido, o processo de crise e falência do estado limitavam ao mínimo o poder de intervenção estatal junto a planos de investimento. E, no contexto nacional, definitivamente, o planejamento do desenvolvimento regional sub-nacional foi deixado para trás. Como sinaliza Uderman (2006, p.148).

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 curso. Os impactos desses movimentos foram particularmente negativos nas áreas de expansão periféricas, atingindo de maneira especialmente intensa a Bahia.

Por esse motivo, os primeiros anos da nova década ainda demonstraram, no caso baiano, um efeito positivo, graças aos resultados oriundos do investimento

realizado nos anos 1970. Entretanto, a partir de 1985, o nível de crescimento econômico baiano começa a decair e, em consequência, o planejamento baiano perde seu vigor, até então audacioso. “No que se refere à atividade de planejamento público, ainda que nos primeiros anos da década de 1980 se conservasse, na Bahia, a sua relevância e o seu caráter estratégico, observava-se, a partir daí, um perceptível declínio da importância conferida a essa função (SOUZA, 2003c, p.42).

No mesmo sentido, Uderman (2006, p.149) afirma que

[...] as principais propostas de desenvolvimento industrial formuladas nos planos de governo mantinham, em essência, os argumentos e características apresentados no período anterior, enfatizando a relevância dos pólos de desenvolvimento e seus efeitos encadeadores e reeditando o discurso pouco plausível de fortalecimento do processo de interiorização da indústria através da criação de distritos industriais. 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.

E ainda,

[...] 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, certamente, 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 eficazes e factíveis (UDERMAN, 2006, p.149).

O desenvolvimento do estado não mais era visto como possível pela busca de novas inversões, mas pelos encadeamentos e externalidades possibilitados pelos investimentos anteriores. Sendo assim, os próprios encadeamentos gerados pelas indústrias já instaladas cumpririam o papel de atrair novos empreendimentos que viessem a se utilizar das suas cadeias produtivas ou que pudessem se acrescentar a ela (os *backward* e *forward linkages* de Hirschmann).

Entretanto, “embora os efeitos encadeadores dos grandes projetos ainda em fase de maturação pudessem de fato prolongar o crescimento industrial através da implantação de investimentos privados complementares, a forte situação recessiva tendia a afugentar os empresários” (UDERMAN, 2006, p.151).

Com base nessa impossibilidade de aproveitamento dos encadeamentos das indústrias já existentes, então, o estado volta a pensar no planejamento de seu desenvolvimento em duas vertentes, uma concentrada, ainda, na RMS e outra segmentada e desconcentrada, com base nas especializações produtivas de cada região do estado, mas pensando, inicialmente, em um pequeno número de regiões. Para tanto, o governo encomenda, na segunda metade dos anos 1980, um estudo de viabilidade, junto à Secretaria do Planejamento, um estudo que estabelecessem quais seriam as possibilidades e viabilidades de investimentos nesse sentido.

Através do estudo elaborado, foram sinalizadas as possibilidades de inversão industrial no segmento petroquímico, derivados e de metais para a RMS (aproveitando as potencialidades do COPEC e que abarcaria o a vertente um do novo planejamento) e a viabilidade de condições de atração industrial para o interior (em suas diversas regiões) dos segmentos de papel e celulose (para o extremo sul), informática, biotecnologia (para o litoral sul), calçados e têxteis (para o sudoeste), além da viabilidade de atração da indústria automotiva (também para a RMS).

Entretanto, ainda naquele momento, e nas duas próximas gestões de governo estaduais, que iria até 1991, não foi possível formular nenhuma prática de ação planejada pelo estado com base nesses projetos, dada a crise da economia nacional, ao alto nível de endividamento do estado com os investimentos já realizados anteriormente e pela construção da Usina Pedra do Cavalo, que estava em andamento com o objetivo de suprir a necessidade de água da RMS, do Recôncavo e da microrregião de Feira de Santana.

Nesse sentido, de forma a resumir o planejamento e a formulação de práticas que levassem ao desenvolvimento estadual, Uderman (2006, p.155) determina que

[...] 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, das mudanças na estrutura técnico-produtiva da indústria 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, ao tempo em que as atividades orçamentárias e administrativas, que respaldavam a ação cotidiana dos órgãos executivos, galgavam posição na estrutura funcional do Estado.

Assim, como meio de manter o nível de desenvolvimento, os anos 1980 foi marcado por uma mudança de estratégia do estado estabelecida pela aplicação da política nacional de aproveitamento do cerrado e abraçado pelo governo estadual. Tal adicionou, de certa maneira, a grande produção agrícola, novamente, à matriz produtiva do estado, vindo desconcentrar a riqueza da RMS para o interior. O novo centro dinâmico de desenvolvimento, a partir de 1985, passa a se perceber na região Oeste do estado e concentrou-se na cidade de Barreiras, através da produção de grãos, motivadas pela migração de indivíduos provenientes do estado do Rio Grande do Sul e que se dirigiram à Bahia para produzir a soja.

A escolha da região deu-se pela disponibilidade de vastas extensões de terra vendidas a preços relativamente baratos quando comparados ao preço por hectare no território gaúcho. O foco do estado, então, se pautou na criação de estímulos para a produção agrícola voltada, sobretudo para a venda, tanto no mercado interno nacional quanto para a exportação.

Esse processo de inversão dos investimentos para o perfil agrícola (da produção de soja) é apontada por Uderman (2005, p.12) como reflexo do contexto da estrutura da economia brasileira que deixa de investir no desenvolvimento regional devido ao endividamento e processo de falência do Estado.

Dentro dessa perspectiva e pela atividade do planejamento estadual baiano, mesmo com um período de falta de novos investimentos, a Bahia veio a se tornar, do ponto de vista produtivo, uma das maiores economias nacionais a partir dos anos 1990. De acordo à análise de Azevedo Brandão (1985), a Bahia foi privilegiada dentro do contexto do desenvolvimento nacional, fato que não ocorreu em todas as regiões periféricas nacionais.

O uso planejado dos argumentos para o desenvolvimento praticados no contexto desenvolvimentista influenciou bastante o desenvolvimento baiano tendo em vista o aproveitamento das tentativas de dispersão industrial nacional que reproduziram, no estado, um perfil histórico de industrialização do tipo clássico, desenvolvido a partir da modernização e ampliação de setores de produção de bens intermediários e circundando, eventualmente, a apropriação progressiva dos setores produtivos básicos e de capital.

Nesse sentido, Jatobá (1979, p.229) assinala que, assim,

[...] a Bahia capitaneou o nítido processo de ruptura com o movimento de industrialização regional anterior à década de 1960, marcando a nova inserção do Nordeste na lógica de acumulação capitalista nacional e posicionando-se como principal economia da região.

Enfim, pode-se determinar, então, que o desenvolvimento baiano deve ser creditado, em grande parte, ao caráter catalisador de seu próprio desenvolvimento. Tais considerações levam em conta o fato da Bahia ser, segundo Uderman (2006, p.127),

[...] recorrentemente citada como um dos estados precursores na montagem de um sistema de planejamento, que parece ter conseguido, em fases distintas de seu processo de desenvolvimento, direcionar a sua expansão industrial. Isso é apontado em diferentes análises, que de alguma forma discutem as várias etapas do processo de formação do parque industrial baiano, tomando como expoentes a implantação da Refinaria Landulfo Alves (RLAM), nos anos 1950, a criação do Centro Industrial de Aratu (CIA), em 1966, a implantação do Pólo Petroquímico de Camaçari, na década de 1970, e, mais recentemente, a construção do Complexo Automotivo Ford.

Nesse mesmo sentido, quanto ao desenvolvimento baiano no século XX Azevedo Brandão (1985, p.78) afirma que

[...] a menos dinâmica das capitais regionais [do Nordeste] ao longo da primeira metade do século, Salvador ganhara em sua região imediata, com as atividades da Companhia de Petróleo Brasileiro – PETROBRÁS, cerca de 13 mil empregos em menos de uma década e uma máquina assombrosa para sua experiência de então: a Refinaria Landulfo Alves.

Entretanto, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Bahia se apresenta, a partir de então, como a sexta economia brasileira e responde por um terço da atividade econômica nordestina. Porém, pode-se observar que este perfil foi construído com base numa concentração dos parques industriais em torno dos grandes centros urbanos.

Com base nas políticas desenvolvimentistas e sob a tutela das teorias clássicas do desenvolvimento, baseadas na concentração produtiva, criação de externalidades e na economia de aglomeração, a maneira de ação (as vezes agressiva) do planejamento do estado foi responsável pelo desenvolvimento baiano num contexto de concorrência entre as regiões. Menezes (2000, p.26) afirma que

[...] pode-se afirmar que essa concentração do PIB e da infra-estrutura foi funcional ao processo de acumulação de capital que aqui se efetivou. Na medida em que se geravam externalidades e economias de aglomeração, criavam-se condições de implantação de novas empresas. Assim, vantagens oriundas da disponibilidade de transportes, serviços de apoio, manutenção de equipamentos, proximidade de fornecedores e uma gama de atividades necessárias ao funcionamento das empresas industriais foram um importante atrativo para um desenvolvimento ainda maior da indústria. Paralelamente, o crescimento do comércio moderno, dos novos empreendimentos imobiliários e dos serviços pessoais – que se concentraram em Salvador – garantia um bom nível de qualidade de vida para os escalões intermediários e superiores dessas empresas, expandindo os efeitos provenientes da atividade industrial. [...] Dessa maneira, além da disponibilidade de incentivos fiscais e financeiros, da proximidade – em alguns casos – da matéria-prima, da existência de uma força de trabalho relativamente barata e do apoio governamental, o progressivo desenvolvimento industrial concentrado na RMS, na medida em que gerava externalidades, se retroalimentava. Isto devido a vantagens oriundas da própria aglomeração produtiva.

Não se pode deixar de considerar que tais políticas foram responsáveis pela mudança da matriz de produção da agricultura para a base industrial, porém à margem de aglomerados produtivos concentrados em poucas regiões e deixando de lado o interior, que se especializou em setores como o comércio, os serviços e, na tradicional agricultura e/ou pecuária.

Se por um lado, esta política modernizadora permitiu a transição de uma economia agrário-exportadora para uma outra base urbano-industrial, por outro lado, não foi capaz de engendrar uma efetiva política territorial capaz de gerar maior integração e fortalecimento dos centros urbanos baianos. Por conta disso, foi mantida e construída uma nova e extrema desigualdade regional e local entre o entorno metropolitano de Salvador, que concentrava modernas indústrias, serviços e infra-estrutura, e o interior do Estado, não totalmente integrado com Salvador e voltado, na sua maior parte, ao desenvolvimento do comércio, da agricultura e da pecuária, em moldes tradicionais (MELLO E SILVA; FONSECA, 2008, p.16).

Com tais políticas, o Estado possibilitou o desenvolvimento do estado baiano, mas, também, aprofundou os problemas de desigualdades social e econômica que serão identificadas ou consideradas, a partir dos anos 1990, quando passa a entrar na agenda política do estado e vindo a estabelecer a necessidade de formulação de políticas públicas em prol do desenvolvimento regional.

Porém, embora a noção de desenvolvimento tenha se alterado, as políticas formuladas para seu alcance continuarão pautadas, ainda, na ferramenta da isenção fiscal para a atração industrial, o que concretiza o planejamento do estado, ainda, voltado às visões clássicas do desenvolvimento.

O Estado da Bahia apresenta, historicamente, sérios problemas relacionados à integração e ao fortalecimento dos seus centros urbanos, que as políticas modernizadoras implementadas no seu território desde meados dos anos 1950, ainda, não conseguirão resolver (MELLO E SILVA; FONSECA, 2008, p. 15).

Opinião corroborada por Jatobá (1979, p.229) ao afirmar que “a modalidade de projeto que dava forma à transformação da estrutura industrial baiana, todavia, implicava um alto grau de concentração da propriedade da indústria emergente, que tendia a agravar a distribuição intra-regional de renda”. E, assim sendo, continuará a manter essa mesma concentração tendo em vista os moldes ainda praticados de planejamento.

A partir dos anos 1990, sob aspectos conjunturais da falência do Estado e do acolhimento dos preceitos neoliberais, o desenvolvimento baiano passa por um período de estagnação, sendo necessária a adoção de mecanismos que possam reverter a situação de queda nos investimentos industriais.

Embora a maturação dos investimentos iniciados ainda na década de 1970 tenha conseguido sustentar, na primeira metade dos anos 1980, índices de expansão satisfatórios na Bahia, o agravamento das condições macroeconômicas e os reflexos da política restritiva implementada em nível federal não tardaram a se fazer notar. O período que compreende a década de 1980 e se estende até meados dos anos 1990, de fato, foi profundamente marcado pela desaceleração econômica provocada pelo segundo choque do petróleo, pela crise da dívida externa brasileira e pelas dificuldades enfrentadas no que se refere ao controle inflacionário e ao ajuste fiscal. Nesse contexto, as preocupações federais com as desigualdades regionais foram relegadas a segundo plano, ao tempo em que o foco da atuação do Estado se deslocou, subordinando os planos de desenvolvimento e os esforços de industrialização aos objetivos mais imediatos de estabilização de preços e ajuste das contas públicas. Isso resultou, ao longo do tempo, na deterioração das ferramentas de política industrial e das instituições de desenvolvimento regional existentes, debilitando as estruturas e as ações de planejamento e estímulo ao crescimento econômico (MELO E SILVA; FONSECA, 2008, p.16).

Dessa maneira, através da percepção das falhas ocorridas nos processos anteriores de planejamento e buscando dar continuidade ao processo do desenvolvimento baiano, o sistema de planejamento se encontrava estacionado em duas possibilidades, no que tange ao desenvolvimento regional: ou se mantinha destituído de formular novos planos ou passava a formular estratégias que possibilitassem adequar a situação de abertura econômica e enxugamento da máquina pública, e assim o perfil do estado, no ato de investir, com base na

modernização produtiva e na reorganização espacial da iniciativa privada fundada, principalmente, na competitividade por mercados consumidores.

E tais planos, obviamente, estariam, ainda, pautados no incentivo fiscal e, agora, com base na liberalização do estado e na formulação competitiva de planos de desenvolvimentos estaduais (para aqueles que ainda não os praticavam), o ambiente seria marcado por uma forte concorrência entre os estados federados pela atração de novos capitais.

E a Bahia, mais uma vez, sai na frente ao utilizar sua prática e experiência no ato de planejar e começa a formular políticas com objetivos voltados para

[...] a estruturação de programas de fomento industrial e estratégias de industrialização calcadas nos princípios de adensamento, integração, interiorização e verticalização da matriz produtiva sustentando agressivas ações que visavam aproveitar oportunidades derivadas do processo de realocação de empresas ou das anunciadas intenções de realização de novos projetos, conformando um padrão de intervenção pública no processo de expansão da indústria estadual (UDERMAN, 2006, p.156).

Com a transferência da responsabilidade do desenvolvimento regional para cada estado brasileiro, a política de isenção fiscal volta a ser destaque entre os governos estaduais, principalmente o baiano. Assim, mesmo possuindo os mesmos objetivos das políticas anteriores e federais, eram formuladas e implementadas por cada estado federado.

No limiar desses objetivos é que se formulam, com base no estudo prévio realizado em meados da década de 1980, as primeiras práticas de planejamento estadual após a hegemonia do Estado neoliberal.

No caso da Bahia, especificamente, a experiência do planejamento do desenvolvimento contou com a formulação de políticas como o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA) e o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE), cujos mecanismos, características e objetivos serão temas de nossa análise no próximo capítulo, vinculados ao novo planejamento estadual para o início da nova década e vislumbrava para além do desenvolvimento, mas que não se esquecia dessa necessidade.

Tais políticas,

[...] a despeito das dificuldades naturais de encontrar caminhos apropriados para a ação pública num novo contexto ainda não suficientemente definido,

verifica-se num movimento intelectual de renovação do planejamento, entendido como forma de correção dos mercados nos pontos em que suas deficiências apresentam-se mais exacerbadas (UDERMAN, 2006, p.67).

E, ainda,

[...] a constatação de que o processo de desenvolvimento industrial anterior havia gerado uma estrutura excessivamente concentrada, dependente de mercados extra-estaduais e da flutuação de preços de *commodities* industriais motivava a formatação de 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 para empreendimentos de elevado potencial competitivo. Essa estratégia estabelecia preceitos importantes para a atuação do poder público e a consolidação de uma política agressiva voltada para a conquista de novos investimentos. No que diz respeito aos mecanismos de renúncia fiscal, o PROBAHIA criava 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 (UDERMAN, 2006, p.165).

Sobre este aspecto e quanto ao uso destas ferramentas, Brito e Bonelli (1997, 13-14) assinalam que

[...] os mecanismos utilizados pelos estados para a atração dos investimentos vão desde a concessão de incentivos fiscais às empresas que desejem se instalar na região até o apoio em relação à infra-estrutura e simplificação do processo de registro das empresas. Esta política de atração de investimentos [...] têm recursos dos governos estaduais, que seguem concedendo benefícios via isenção ou redução deste imposto.

Utilizando desse expediente e contando com o processo de desconcentração industrial competitiva, possibilitado pelo processo de globalização, estabilização econômica e competitividade privada, aliadas a sua busca por conquistar maiores parcelas de mercado, o estado da Bahia aposta na política de isenção fiscal como estimulador do desenvolvimento estadual e, enquanto tentativa de desconcentrá-la da RMS.

Nesse sentido, segundo a observação de Souza e Pacheco (2003), as mudanças pós-estabilização econômica induziram ao uso de novos parâmetros de desempenho e competitividade por parte das indústrias e também pelos estados da Nação, que tomaram para si uma maior participação ativa no que tange à busca e ao direcionamento dos projetos industriais.

Durante os anos 90, a caracterização dos movimentos regionais da atividade econômica em geral tornou-se mais complexa. Tivemos mudanças no padrão de consumo nacional, queda geral da massa de rendimentos, acentuação do processo de concentração de renda e riqueza, o aumento do poder da grande empresa (nacional e estrangeira) no Brasil (BRANDÃO, 2004a, p.12).

Concluindo, nesse sentido, que o desenvolvimento regional, então, passa a ser caracterizado, não mais, apenas, pela indução de políticas públicas dos estados e seus benefícios, mas, principalmente, pela busca da iniciativa privada de melhores condições produtivas, segundo Brandão (2004a, p.12),

[...] a ação estatal esvaziava-se com o deslocamento das “estratégias territoriais” do âmbito público (do planejamento regional) para o âmbito privado (das estratégias empresariais), e com a transformação das instituições responsáveis pelo planejamento regional em meras agências de repasse de fundos.

Nesse sentido, o planejamento do estado para o período previa o estabelecimento e formulação de políticas que pudessem; a) consolidar os empreendimentos já implantados no estado; b) implementar medidas que aproveitassem as vantagens comparativas apresentadas pelo estado no que tangesse às suas especialidades produtivas (principalmente quanto aos bens de consumo finais); c) fortalecer as micro, pequenas e médias empresas; d) fomentar o desenvolvimento tecnológico e científico, aliando-os ao processo produtivo para ampliar a qualidade e competitividade do parque industrial baiano e, ainda, e) atrair novos investimentos industriais.

E quanto ao surgimento da primeira política formulada para tal fim – o PROBAHIA – Uderman (2006, p.161) analisa o seguinte:

De modo a operacionalizar essa estratégia, o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA), instituído e regulamentado em 1991 previa o financiamento à implantação e ampliação de indústrias, agroindústrias, empresas de mineração e outras consideradas relevantes, fixando limites equivalente 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 da matriz industrial do estado, a transformação dos recursos naturais disponíveis, a interiorização da atividade industrial e o aumento da capacitação tecnológica, da qualidade dos bens e da produtividade do parque industrial baiano, o programa contava com um sistema de pontuação que privilegiava propostas dirigidas a áreas externas à RMS e a empreendimentos que incorporassem a absorção ou difusão de modernos processos tecnológicos e estivessem enquadrados nas diretrizes prioritárias estabelecidas pelo governo 64. 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, aprimorando critérios de seletividade e abrindo novos horizontes para o desenvolvimento da indústria estadual. Até o ano de 1994, o PROBAHIA havia aprovado 100 projetos, equivalentes a US\$ 990 milhões, a esmagadora maioria dos quais envolvendo a atividade de transformação industrial.

Nesse sentido, contando com mecanismos de atratividades como mão-de-obra mais barata e a criação de incentivos fiscais estaduais, recursos naturais e condições de infra-estrutura propícias, a Bahia tenta voltar a circular entre um dos principais destinos industriais. Dessa maneira, através da política de isenção fiscal, possibilita o aumento na participação da indústria química e na extração de minerais não-metálicos – no que tange aos segmentos produtivos mais importantes.

Nas produções secundárias, observa-se, também, certo destaque em relação à atração de produtoras de papel e celulose, alimentos e bebidas, calçados – além da implantação do Complexo Ford. Nesse sentido, para Bacelar (2000, p.124) a partir da adoção de políticas como a de isenção fiscal,

[...] a tendência parece ser, [...] de um lado, o avanço, no futuro imediato, na consolidação dos segmentos básicos e estratégicos no Sudeste, com uma participação provavelmente maior do Rio de Janeiro, de um lado. De outro lado, a consolidação de especializações em outros estados que, embora fora da região industrial tradicional, conseguiram através de fatores os mais diferentes (recursos naturais, fortes incentivos regionais, condições de infra-estrutura) atrair segmentos específicos que definem subáreas dinâmicas e modernas em contextos nos quais prevalecem, ainda, subáreas tradicionais estagnadas.

Entretanto, inicialmente após a adoção das políticas formuladas com base na isenção fiscal, os maiores empreendimentos industriais continuaram a se dirigir para a Região Metropolitana de Salvador (RMS), enquanto que nos demais espaços do estado, a produção industrial era realizada por indústrias locais e de pequeno porte. Este fato se faz marcante até mesmo nesse novo processo de busca de investimentos industriais pautados, ainda, na formulação de políticas de desenvolvimento, com base em incentivos fiscais, mesmo que estas objetivem desconcentrar a produção industrial baiana.

Após um período em que a concentração industrial tendia a se manter numa determinada região hegemônica proporcionada pelas possibilidades propostas ainda no Estado Desenvolvimentista, observa-se que, a partir dos anos 1990, foi possível uma desconcentração industrial, com indústrias de grande importância nacional se

deslocando de ambientes onde já apresentavam uma estrutura produtiva estruturada, para regiões como o Nordeste brasileiro.

Assim, Brandão (2004a, p.12) afirma que os interesses privados das indústrias, aliados aos incentivos propostos pelos estados permitiram uma

[...] reaglomeração de setores industriais tecnologicamente mais desenvolvidos e intensivos em capital e mão-de-obra especializada nas Regiões Sul e Sudeste, paralelamente a um brando movimento de desconcentração industrial motivado principalmente pelo amplo oferecimento de incentivos fiscais, ao baixo custo da mão-de-obra e pela melhoria da infra-estrutura, favorecendo a periferia nacional, sobretudo com investimentos em setores com menor conteúdo tecnológico.

Possivelmente, por tais motivos, o estado da Bahia passa a formular políticas de desenvolvimento regional com o objetivo de estimular a implantação de indústrias e/ou parques industriais nas mais diversas regiões de seu território, além da RMS. Essas políticas estão fundamentadas na formulação e implementação, em 1991, do PROBAHIA e, posteriormente em 2001 do DESENVOLVE, que, segundo Pessoti, Sampaio e Spínola (2008, p.10;12), “contribuíram para mitigar os impactos funestos do cenário recessivo brasileiro sobre a estrutura produtiva baiana”.

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

Tais políticas baianas foram formuladas através de adaptações da política nacional de descentralização industrial quando o mesmo planejava fomentar uma integração nacional e industrial fora do eixo Rio-São Paulo, conforme assinala Brandão (2004a, p.10).

Parte substancial dos investimentos [...] que se desconcentraram geograficamente orientados pelas fontes de recursos naturais ou por políticas governamentais, ainda são maturações do II PND, com pequenas alterações na década de 90 em termos de montagem de novas plantas (*greenfields*). O grupo produtor de bens tradicionais, basicamente calçados de couro, vestuário e têxteis não-padronizados, agroindústria de alimentos

de baixa elaboração e bebidas puderam apresentar alguma trajetória centrífuga, em direção a áreas bastante específicas da periferia nacional.

E ainda, para o mesmo autor,

Esses segmentos produtivos lograram se desconcentrar, pois se caracterizam por serem pouco exigentes de ambiente mais complexo de externalidades e, assim, puderam ser atraídos para vários pólos periféricos de maior porte, sobretudo em espaços metropolitanos, através de ampla concessão de subsídios e outros fatores, custos salariais menores, maior flexibilidade trabalhista e ambiental e, em alguns casos, pelo fácil acesso a recursos naturais abundantes e baratos.

O que corrobora a visão de Bacelar (2000, p.120) ao demonstrar a certeza de que

[...] algumas empresas de gêneros industriais mais intensivos em mão-de-obra (calçados, confecções, por exemplo) têm buscado se realocar no interior do Nordeste, para competir com concorrentes externos (principalmente com os países asiáticos), atraídos pela super-oferta de mão-de-obra e baixos salários, e pela possibilidade de flexibilizar as relações de trabalho (adotando subcontratação, por exemplo), ao se mudarem.

A meta das políticas, então, era diversificar o setor industrial baiano por meio de sua matriz produtiva e incentivar a interiorização da produção industrial criando, assim, de acordo à Diniz (2004, p.52) um “ambiente mais dinâmico no Estado, produzindo vetores de desenvolvimento nas mais diversas regiões”. E objetivava, ainda, “fortalecer a economia baiana e proporcionar seu recrudescimento assentado em um vetor de crescimento endógeno menos dependente do ambiente externo”.

Estas políticas de desconcentração industrial são analisadas por Diniz (2004) como uma das principais ferramentas de geração do desenvolvimento, pois, a criação de aglomerados industriais gerará investimentos de outras empresas que alimentará o processo de desconcentração e, assim, uma revitalização ou ampliação da capacidade regional (o que confirma o caráter quantitativo das políticas formuladas, com base no caráter clássico do desenvolvimento).

Dessa forma, o Estado passa a promover um processo de desenvolvimento das regiões mais atrasadas de seu território através da formulação de políticas públicas diretas (como a política de isenção fiscal), buscando potencializar o desenvolvimento. Nesse ensejo, a política de atração de investimentos industriais tem por objetivo principal alcançar um processo de desenvolvimento baseado,

conforme Lastres e Cassiolato (2003, p.11), “na reunião de empresas, especialmente em regiões pouco desenvolvidas e de baixo nível de emprego”. Contando, ainda, que os novos investimentos instalados em bloco ou na construção de um pólo industrial que evidenciem a possibilidade da atração de outros investimentos ligados ao principal. Observa-se, ainda, que no caráter regional/local

a aglomeração de empresas e o aproveitamento das sinergias coletivas geradas por suas interações, e destas com o ambiente onde se localizam, vêm efetivamente fortalecendo suas chances de sobrevivência e crescimento, constituindo-se em importante fonte geradora de vantagens competitivas duradouras (LASTRES; CASSIOLATO, 2003, p.11).

Assim, também sob a ótica de Nali Souza (2007), as indústrias motrizes virão atrair as empresas satélites, fornecedoras ou compradoras de insumos, desencadeando o crescimento local e regional. O governo tem atraído empresas, como as montadoras de automóveis, que formam complexos industriais aglomerando, em um mesmo local, mais de vinte empresas prestadoras de serviços e de produções mais centradas em altas tecnologias.

Assim, pautados na quantidade e na qualidade dos benefícios oferecidos, a indústria irá escolher o Estado onde se instalar e, nesse sentido proporcionar uma ferramenta ao processo de desenvolvimento daquela região escolhida. Entretanto, é importante salientar que a utilização dos benefícios implementados pelas políticas do estado e aceitos pelas indústrias, acompanha mais uma necessidade própria da iniciativa privada, inerente ao sistema capitalista e à necessidade de aumento da competitividade.

Tais fatos que as levaram a buscar, assim, uma mudança de ambientes para onde a percepção de lucratividade fosse melhor sentida, e que encontrou no interesse dos Estados, quanto à promoção do desenvolvimento de suas regiões, aparato estrutural propício aos seus interesses, conforme asseguram Ferreira Júnior e Santos (2006).

Concluindo, a observação que pode ser feita delimita que o desenvolvimento baiano, a partir dos anos 1950 foi pautado, assim como o desenvolvimento nacional, anteriormente, na estratégia industrial com vistas à obediência às teorias clássicas do desenvolvimento reguladas nas considerações da economia de aglomeração.

Nesse ínterim, o estado da Bahia, bem como os demais estados brasileiros continuam, entretanto, a pautar o desenvolvimento nos aspectos econômico-

produtivos, enquanto a concepção de desenvolvimento é alterada pelo contexto socioeconômico, político e ambiental, o que pode determinar possivelmente a ineficiência, se não total, ao menos parcial de tais políticas. Como é apresentado por Amin (2007, p.17).

É *mister* argumentar que os experimentos contemporâneos, com sua infalível obsessão por aglomerados, economia local do conhecimento, cadeias produtivas regionais, agências de desenvolvimento e afins, esteja aquém das seguintes duas condições. Em primeiro lugar, em que pese a defesa de teóricos econômicos da localização, há crescente evidência a mostrar que, na maioria dos contextos corporativos e industriais, as cadeias de suprimento, arranjos de encadeamento e redes de conhecimento contemporâneos não se restringem às localidades, mas estão altamente dispersos espacialmente. As firmas hoje se valem, rotineiramente, de cadeias de suprimento altamente dispersas, orgulham-se de ter obtido êxito em não mais dependerem do mercado local, têm sua base de conhecimento – seja tácito, seja formal - cada vez mais distanciada e tecno-mediada, e seus elos infra-estruturais – da logística ao treinamento – são trans-regionais.

Nesta perspectiva também se considere que o desenvolvimento deixa de ser uma busca dos estados centrais (ou governos estaduais), necessitando, cada vez mais de iniciativas locais pró-desenvolvimento, segundo consta na contribuição de Calife (2005, p.108).

Nas economias em desenvolvimento ou em transição, os efeitos combinados da descentralização e da urbanização têm aumentado a demanda para que os governos locais forneçam e financiem os serviços públicos. [...] No Brasil, a crise financeira do setor público no que tange ao financiamento das políticas governamentais afetou vários setores da economia brasileira, acarretando atrasos tecnológicos, retardamento em projetos de expansão, deterioração da infra-estrutura básica e dos serviços urbanos, com efeito direto sobre o atendimento das demandas sociais. Nesse contexto os governos locais vêm assumindo responsabilidades em função da incapacidade dos governos estaduais e federal, e até mesmo políticas de crescimento e emprego tem entrado na agenda dos governos locais. [...] O mais importante aspecto da reinvenção do governo no nível sub-nacional.

E, assim, o ponto máximo atingido pelo PROBAHIA deu em 1999, com o início da implantação do Complexo Automotivo Ford Nordeste em Camaçari (na RMS), coroando os esforços de atração de investimentos empreendidos desde a promulgação do PROBAHIA. Este empreendimento configurava um ponto de inflexão na trajetória do planejamento e na instalação da indústria de transformação estadual e no esquema de fomento industrial predominante até então.

Segundo Uderman (2006), classificado por muitos como o possível estopim de um novo salto no processo de industrialização da Bahia, esse projeto, que contou com uma série de benefícios oferecidos pelo governo federal, beneficiava-se de significativos incentivos fiscais, financeiros e orçamentários concedidos pelo governo baiano, que pareciam, naquele momento, restringir a capacidade fiscal e financeira do Estado, impondo, assim, a demarcação de novos parâmetros para a construção de um modelo de intervenção pública no setor industrial.

Consequentemente, a partir do ano seguinte, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o acirramento de contestações judiciais por parte de diversos estados da Federação, reduziu as possibilidades de utilização dos principais mecanismos de atração de investimentos utilizados até então, pelo estado baiano, ratificando a necessidade de se propor ajustes na política de atração de investimentos em vigor.

Graças à revisão da política de incentivos e a formulação de um programa, o DESENVOLVE, governo estadual continuou atuante no processo de atração de investimentos industriais através da utilização de mecanismos baseados na concessão de incentivos fiscais.

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 investimentos. 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.

Entretanto, o já conhecido fantasma da concentração espacial permanecia em destaque, embora em níveis menores. Enquanto os documentos de planejamento enfatizavam o compromisso do governo estadual com a desconcentração espacial 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, os

projetos previstos para o estado não indicavam um movimento consistente de reversão dessas características.

Embora, do ponto de vista da formulação destas políticas tenham ganhado espaço as propostas de desenvolvimento local voltadas para o incremento do capital social e do desenvolvimento de redes horizontais (que possam se coadunar com os processos de desverticalização e flexibilização da indústria associados ao paradigma de especialização flexível), as intervenções que direcionam a base formuladora das políticas continuavam seguindo a lógica de atração de grandes projetos estruturantes e encadeadores, sobretudo através da concessão de incentivos fiscais.

Embora os empreendimentos ainda busquem se concentrar em regiões dentro do estado onde possam adquirir maiores vantagens competitivas dentro do seu seguimento produtivo. O que sinaliza, ainda, um caminho a ser perseguido na formulação de políticas públicas que abarquem o desenvolvimento de forma que não enxergue, apenas, a indústria como responsável pela melhoria da qualidade de vida social e econômica.

De maneira conclusória, propõe-se, através da Figura 3, um resumo temporal e teórico-conceitual em relação aos processos de planejamento e desenvolvimento baiano relacionando-os aos mesmos parâmetros no que tange ao contexto brasileiro apresentado na figura 2.

PERIODIZAÇÃO	DOMÍNIO TEÓRICO-CONCEITUAL		NATUREZA DAS PROPOSIÇÕES VOLTADAS PARA O DESENVOLVIMENTO	O CASO DA BAHIA	
	PARADIGMAS TEÓRICO-ECONÔMICOS	MODELOS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO		PROPOSTAS E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	TRAJETÓRIA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL
DA DÉCADA DE 1950 ATÉ O FINAL DOS ANOS 1970	Do paradigma fordista tradicional...	Desenvolvimentista	Apoio à formação de pólos de crescimento	Desenvolvimento do pólo industrial da Região Metropolitana de Salvador	
DÉCADA DE 1980	↓	Neoliberal	Maior liberdade de mercado	↓	
A PARTIR DA DÉCADA DE 1990		Regulacionista e mobilizador	Reforço ao capital social e ao desenvolvimento endógeno	Atração de investimentos por meio da concessão de incentivos fiscais estaduais e propostas de fortalecimento de arranjos produtivos locais	

FONTE: UDERMAN (2006).

FIGURA 3 – Quadro analítico de referência do processo de industrialização e desenvolvimento regional no Brasil e na Bahia

Durante este capítulo foram apresentadas as principais características do perfil de destaque do planejamento baiano e de todos os resultados que o mesmo trouxe para o estado, culminando inclusive naqueles planos que vieram a ser os mais completos neste expoente (o PROBAHIA e o desenvolve).

O próximo capítulo então abordará a análise de como se deu, de fato o processo de formulação dessas políticas procurando, assim, analisar se o fato de elas não proporcionarem o alcance de todos os seus objetivos, principalmente no que tange à desconcentração industrial e o conseqüente desenvolvimento das regiões do estado, não é fruto, justamente, da maneira como foram formuladas.

CAPÍTULO 4

O PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO E A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA BAIANA: os incentivos fiscais e a desconcentração industrial

Este capítulo tem por objetivo a apresentação das políticas públicas de desenvolvimento utilizadas pelo estado baiano a partir da década de 1990 e que apresentam, ainda, como preceito principal, a atração industrial como alternativa para a promoção do desenvolvimento regional alavancado e alicerçado num processo de desenvolvimento econômico e desconcentração industrial.

Além disto, dedica-se, também, à análise do processo de formulação dessas políticas embasadas na isenção fiscal e apresentadas sob a forma de programas estaduais de desenvolvimento. Nesse intuito, os programas analisados são o Programa de Promoção de Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA) e o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE).

As três primeiras seções são destinadas a apresentação das principais características desses programas e que foram implementados pelo estado da Bahia. E em seguida, será apresentada a análise do processo de formulação dessas políticas (programas).

Para dar conta do objetivo proposto – analisar o processo de formulação da política de incentivo fiscal do estado da Bahia – a pesquisa foi realizada através de entrevistas abertas com indivíduos que estavam e/ou ainda estão ligados ao processo de formulação e manutenção dessas políticas. Para efeito de análise, os entrevistados serão chamados de colaboradores e terão uma numeração para que se possa distinguir as falas dos mesmos (exemplo colaborador 1 e colaborador 2).

Nesse sentido, contou-se com a participação de dois representantes de fundamental importância para essa pesquisa pelo fato de estarem completamente integrados aos programas analisados. Eles compreendem toda a estrutura dos programas analisados bem como do seu processo de formulação e manutenção além de serem conhecedores das deliberações quanto à concessão particular de cada benefício às empresas solicitantes.

Esses indivíduos estão ligados diretamente à estrutura estadual junto à Secretaria da Fazenda no que trata a Diretoria de Tributação (que analisa o nível de disponibilização fiscal a ser dado) e da Secretaria da Indústria, Comércio e

Mineração no que tange à Coordenação de Atração de Investimentos (que abrange a Diretoria Executiva dos dois programas).

A primeira política de isenção fiscal praticada na Bahia pós-anos 1990 foi fruto da tentativa do estado de reiniciar o processo de planejamento anteriormente realizado, teoricamente, pelo governo federal, que se responsabilizava pela condução do desenvolvimento da nação no seu contexto macro e microrregional.

Após o processo de redemocratização nacional e da falência do Estado devido ao modelo de desenvolvimento proposto pela prática desenvolvimentista e, por último, mas não menos importante, a ascensão do pensamento neoliberal, os estados federados se viram na berlinda da promoção de seu desenvolvimento social, cultural, ambiental e econômico.

O estado da Bahia então se voltou para o planejamento de longo prazo como alternativa para o alcance do desenvolvimento de seu território e, nesse sentido, passou a fazer uso dos modelos do planejamento executado anteriormente pelo Estado Desenvolvimentista. E o modelo era baseado no uso da atração industrial permeados pelos benefícios fiscais.

A demanda para a criação dos programas foi sentida pelo próprio estado, no governo do Antonio Carlos, após a ditadura que levou as empresas para o sul [do país] e que deixou uma estrutura de planejamento muito grande, mas que tirava isso dos estados. Os programas vieram para demonstrar a recuperação dessa capacidade pelos estados. Os programas [PROBAHIA E DESENVOLVE] foram resultados do planejamento do estado da Bahia. O estado ele pensou e foi atrás. Ele pensou que teria que ter um programa se quisesse se industrializar. Então se beneficiou da ação de planejamento federal [de isenção fiscal] com o complexo petroquímico [de Camaçari] e criou em 1991 o PROBAHIA que era um programa de incentivo que era pra alavancar essa vinda das empresas (COLABORADOR 2).

No sentido prático, o que torna a política de incentivo fiscal baiana uma política pública é o fato dela ser pensada, formulada e implementada por uma instância do poder público com um objetivo específico de suprir uma necessidade sentida e criada pelo próprio estado (a desconcentração/concentração industrial).

E nesse contexto se encontra o conceito de política pública que mais representa (ou se assemelha) ao caso baiano, segundo as concepções teóricas de Thomas Dye (1984) e B. G. Peters (1980) entre outros. Ou seja, a experiência baiana de planejamento e aplicação de política pública representa a ação do governo em escolher um determinado assunto (tema, demanda, questão) para atuar de forma direta e indicativa, pela união da ação governamental.

Essa necessidade, no que alude especificamente a esta dissertação foi caracterizada, a seu tempo, pela busca da ampliação do processo de desenvolvimento baiano a partir da década de 1990 e na necessidade de promover a diversificação da produção, bem como, a desconcentração produtiva (que antes estava centralizada na Região Metropolitana de Salvador), de maneira a integrar todas as regiões do estado ao contexto do desenvolvimento industrial, econômico e conseqüentemente, também, o social.

Nesse contexto, segundo Uderman (2006, p.70),

[...] ao tempo em que se readmite a importância da participação do Estado em processos de desenvolvimento regionais, questiona-se a associação simples e direta entre desenvolvimento econômico e industrialização que marcou a atuação do poder público no período de substituição de importações, reduzindo o campo de ação do Estado à promoção da expansão industrial. Amplia-se, esse sentido, o leque de condições de suporte ao desenvolvimento e, a rigor, o próprio entendimento do conceito de desenvolvimento. Como conseqüência, modifica-se também o escopo de intervenção do poder público no sentido de fortalecer esse processo. Mesmo num plano estritamente industrial.

Para que o estado passasse, então, a interagir, dinamicamente, no contexto o desenvolvimento, se deu a formulação das duas principais políticas públicas para este fim: o PROBAHIA (nos anos 1990) e o DESENVOLVE (na década seguinte).

A primeira experiência foi o Programa de Promoção de Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA) que era uma política pública baseada numa subvenção financeira através da dotação orçamentária do estado, sendo, posteriormente, após a demonstração de falhas do modelo e pelo apelo nacional contra esse tipo de política, abandonado, abrindo espaço para a criação do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE) – dez anos depois.

Os programas de incentivo fiscal baianos representam políticas públicas que são entendidas como a concretização do Estado em ação, ou seja, a representação do movimento entre o estado baiano, a sociedade (a falta de desenvolvimento) e seus problemas (a causa gerada, ou identificada como motivo pelo estado, pela concentração industrial na Região Metropolitana de Salvador).

Com isso, o objetivo desta pesquisa é, através do Enfoque na Análise de Políticas Públicas (EAn) entender o processo de formulação destas duas políticas, distintas em formato, mas com os mesmos objetivos centrais. Pretende-se através

dessa análise compreender a relação entre a abordagem teórica da política pública e a realidade prática da mesma e, por conseguinte, considerar se o alcance, ou não, dos objetivos estão relacionados, diretamente, a essa relação teórico-prático durante o processo de formulação.

Então, no caso específico dessas políticas, o estado da Bahia, através das entidades-institucionais representadas pelas secretarias estaduais, funciona como única categoria representativa do que Herbert Simon (1957) chama de *policy maker* (o elaborador/criador de políticas públicas).

E, como existe um *policy maker*, pode ser percebido na Bahia, também, o estado enquanto controlador do que se chama de ciclo da política, no caso da política de isenção fiscal. Esse ciclo (*policy cycle*) representa o que Charles Lindblom chama de junção entre as relações de poder e a composição de uma seqüência lógica na produção de políticas.

A política pública baiana surge de um processo decisório anterior à sua implementação (de buscar compreender e diminuir as desigualdades intra-regionais ocasionadas pelo processo de concentração espacial motivado pelo formato de desenvolvimento utilizado até os anos 1990), evidenciado por um processo de investigação e análise da situação em questão (que representa o processo de elaboração das políticas) e o processo de formulação (quando são levados em consideração os dados coletados na pesquisa preliminar sobre o tema).

Nesse sentido, o *policy cycle* prevê a integração das fases anteriores ao processo decisório, e das fases posteriores à implementação da política, sem que haja um fim ou um início. O que é visto claramente no que se refere à política baiana, principalmente em relação ao PROBAHIA. O ciclo da política se iniciou com o projeto de elaboração da política, após a identificação, pelo estado, da necessidade de se buscar promover a atração industrial de forma a diversificar a matriz produtiva baiana e conseqüentemente alcançar o desenvolvimento econômico e regional.

Após essa identificação de necessidades (demandas) se elaborou um esquema de projeto, com base nos modelos desenvolvimentistas de atração industrial e se formulou o PROBAHIA, primeiramente, com base no incentivo fiscal.

Nesse sentido, o EAn enquanto forma de entender a política utiliza como ferramenta de análise, o ciclo da política (*policy cycle*) compreendido em três momentos: formulação, implementação e avaliação. Aqui nos deteremos apenas ao

momento de formulação da política de isenção fiscal, pois entendemos que através dessa análise, é possível obter o conhecimento sobre o conteúdo da política.

A análise das políticas de incentivo fiscal baiana – PROBAHIA e DESENVOLVE – é de cunho descritivo das mesmas com vistas a proporcionar o conhecimento sobre as causas (*inputs*), a formulação e as conseqüências/resultados das mesmas (*outputs*). Atende-se, portanto, a uma das dimensões próprias da análise de políticas públicas (EAn), conforme apontam Dye (1994), Souza (2006) e Cavalcanti (2007).

Assim, no que tange à formulação dessas políticas, o modelo foi proposto e formulado pelo próprio estado (pelo governo em 1991) em parceria direta com as instituições estatais vinculadas ao processo proposto. Dentre elas se destacam a Secretaria da Indústria, que indicaria quais os setores deveriam receber benefícios devido ao grau de aderência aos interesses do estado; a Secretária da Fazenda, a quem caberia verificar de que forma (e quanto) o estado poderia incentivar essas empresas e em que nível de isenção fiscal poderia ser feito esse incentivo; a Secretaria do Planejamento responsável pelo elemento do planejamento do modelo e as previsões de resultados diretos e indiretos da política.

Outra instituição estadual importante no processo de elaboração da política foi o Desenbanco, que à época, era o representante do fomento ao desenvolvimento do estado. Este era responsável pelo controle e repasse dos fundos do FUNDESE, que garantiam o reembolso às empresas, dos impostos recolhidos e incentivados.

Após montado o modelo da política e de sua implementação, a continuidade do ciclo da política foi percebido pelo acompanhamento e avaliação da mesma, neste caso, realizado pelo próprio estado. Em relação ao PROBAHIA, o acompanhamento funcionou de forma conveniente, já que foi capaz de perceber o nível de problemas que o programa traria para o futuro financeiro do estado, através de um modelo que tirava mais do que incrementava a arrecadação tributária baiana – o que acabou levando à busca de uma alteração do programa a partir de 1997 – culminando num processo de formulação de longo prazo de uma outra política de incentivo fiscal denominado de DESENVOLVE.

Programa este que tinha a intenção de corrigir todos os erros do PROBAHIA e, também, retificar as falhas que pudessem levar a impedimentos judiciais por parte de outros estados como aconteceu com o Programa Estadual de Desenvolvimento

da Mineração, da Metalurgia e da Transformação do Cobre (PROCOBRE), anteriormente.

Nesse sentido, podemos inferir que a política pública baiana de desenvolvimento, baseada na isenção/incentivo (benefícios) fiscal, conforme definem alguns teóricos do tema, representa um conjunto de ações ou ferramentas utilizadas pelo estado através de seu governo para promover o que ele entendia como sendo desenvolvimento (que, de certa forma, pode ser interpretada como fruto da impossibilidade do próprio estado, anteriormente, ter sido capaz de promovê-lo).

E, assim, através das opiniões expressas pelas entrevistas realizadas, pode-se inferir que em relação aos impactos esperados, no que diz respeito aos aspectos econômicos e políticos, os programas exerceram importante papel. Afinal, o processo de desconcentração industrial promovido pelos Programas PROBAHIA e DESENVOLVE, de certa forma, alcançou seus objetivos.

Quanto ao aspecto político, se mostraram capazes de alcançar algumas de suas metas estabelecidas. Isso é julgado como evidente por um dos colaboradores a destacar que, mesmo tendo havido a transição entre quatro governos, de diferentes grupos políticos, os programas se mantiveram em pauta e continuam estabelecendo as diretrizes da política industrial de desenvolvimento baiano.

O que é interessante é que, inclusive, na questão partidária, nós tivemos uma mudança de governo e independente de ideologia ou não, o programa foi mantido por fazer parte de uma realidade do país e de suas características (COLABORADOR 2).

Ainda segundo as diretrizes fundamentais estabelecida por Dye (1984) e Cavalcanti (2007) para a análise de políticas públicas, no que trata da investigação sobre os diversos arranjos institucionais e políticos para a execução da política, o que se percebeu foi que os dois programas surgiram da necessidade sentida pelo próprio estado e foi formulado, implementado e executado pelo governo do estado através das secretarias da Fazenda (SEFAZ), do Planejamento (SEPLAN), da Indústria, Comércio e Mineração (SICM) e do Banco de Desenvolvimento do Estado (DESENBANCO).

Também segundo os colaboradores, no processo de formulação de tais programas não houve a participação de indivíduos da sociedade ou de determinados grupos sociais, assim como também não teve, no processo de implementação, a

participação de outras escalas do estado, diferentes daqueles próprios que criaram a política. No processo de concessão dos benefícios, atuam diretamente a SEFAZ, a SICM e o Conselho Deliberativo dos programas.

Portanto, a análise das políticas públicas de incentivo fiscal em relação à experiência baiana pós-1990, revelou mais aspectos propriamente político-administrativos visto que todos os envolvidos no processo de formulação das políticas representavam a ação do próprio estado (sem que houvesse o jogo de interesse na definição da agenda pública).

Nesse sentido, pode-se afirmar que a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos da política, no que se refere ao processo de formulação dessas políticas públicas, se mantiveram estáveis no contexto interno (das esferas administrativas e de interesse do estado e da sociedade contemplado pela busca do desenvolvimento) do governo estadual e instável no contexto externo (da competição entre os estados).

O interesse da análise de políticas públicas não se restringe meramente a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais. Visando a explanação das leis e princípios próprios das políticas específicas, a abordagem da *'policy analysis'* pretende analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos da política (FREY, 2000, p.214).

Em relação ao segundo contexto – o externo – defini-se como instável por se ter verificado que houve um processo de tentativa dos estados do centro-sul de impedir a utilização de políticas de atração de investimentos com base na isenção fiscal por receio de perderem indústrias que tinham interesse em se deslocar no território nacional (como ocorreu com as indústrias de calçados que se deslocaram de Franca/SP e dos Vale dos Sinos/RS, primeiramente para o Ceará e, em seguida, para a Bahia) e pautados no questionamento de que políticas desse tipo oneram os estados através de um ritmo de competição dado pela guerra fiscal.

Tal disputa levou, inclusive, a um processo de ilegalidade da política com base em pedidos de liminares para a cassação dos incentivos dados pelo PROBAHIA, que em um contexto posterior à sua implementação, levou ao abandono do modelo proposto pelo programa para a adoção de um novo modelo, o DESENVOLVE. Isso pode ser confirmado através do Colaborador 1.

Aí nós (a Bahia) implantamos um modelo com ajustes porque a idéia original era que fosse um incentivo financeiro (como o PROBAHIA), mas que não trouxesse as dificuldades dele que era um modelo, também, repetido em vários outros estados, mas com peculiaridades, mas que tivesse o crédito presumido, até porque já tínhamos tido a experiência com o PROBAHIA e o PROCOBRE que foram extintos pela concessão de uma liminar, a pedido do estado de São Paulo, concedendo a suspensão da Lei, por isso queríamos um novo modelo que só foi ter um formato mais efetivo com o DESENVOLVE.

Visão esta ratificada pelo Colaborador 2 ao indicar que

Do ponto de vista do incentivo fiscal o estado fez uma coisa muito boa, primeiro foi o PROBAHIA, depois ele viu que o programa não era tão competitivo pois estava ficando oneroso para o estado, e criou um novo programa, uma nova vertente, que tem sido competitivo até hoje, com base no crédito presumido e utilizado no DESENVOLVE, inclusive nos benefício dados a Ford.

O que se percebe, de acordo com a análise feita dos documentos dos programas no que se refere ao processo de formulação das políticas baianas, é a utilização dos modelos de planejamento de desenvolvimento que foram utilizados no período desenvolvimentista com foco ortodoxo, que busca apenas o objetivo final (o desenvolvimento econômico) sendo as demais variáveis (o desenvolvimento social e humano) obtidas como possível sub-fruto do alcance do objetivo principal.

Talvez, o entendimento através da análise dos documentos que fundamentaram o PROBAHIA se encaixe nesse modelo. Porém, ao analisar os documentos onde estão as finalidades do DESENVOLVE, é possível perceber uma postura diferente em relação ao modelo de desenvolvimento se compararmos como proposto pelo PROBAHIA, mesmo que ainda pautado na produção industrial.

Isso talvez se deva ao fato de que, quando o DESENVOLVE foi formulado já se discutia mais amplamente novos padrões de desenvolvimento. Esses padrões eram mais voltados para um olhar heterodoxo, que em sua essência visa o alcance da alteração de algumas situações específicas que, juntas, levarão ao objetivo final. É um modelo onde se estabelecem os objetivos específicos (o desenvolvimento econômico, social, ambiental, tecnológico) e um objetivo geral (o desenvolvimento regional) e, através do alcance dos objetivos específicos, automaticamente, se alcançará o objetivo geral.

No tocante à política de isenção fiscal baiana analisada e o entendimento do caráter institucional de sua criação (*polity*), quais as instituições do poder público

estão a ela diretamente relacionada observa-se que os motivos que levaram o estado da Bahia a criá-las se foi o quadro de desigualdade entre seus espaços regionais (os *inputs* da política).

Ou seja, foi a necessidade de desenvolver as suas diversas regiões de maneira linear, através da desconcentração industrial, que motivou o governo baiano a criar as suas políticas para sanar o problema de “não desenvolvimento” até então desconsiderado pelo poder público.

4.1 O PROGRAMA DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DA BAHIA (PROBAHIA): primeira estratégia de política pública pró-desenvolvimento pós-1990

O Programa de Promoção de Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA) foi instituído no estado a partir do ano de 1991, através da Lei nº 6.335 (Anexo 1) de 31 de outubro de 1991 e teve sua estrutura e regulamento de aplicação aprovados em 18 de dezembro de 1991 pelo Decreto nº 840 (Anexo 2).

A partir do momento de sua implementação, o PROBAHIA passou a vigorar como a principal estratégia de desenvolvimento baiano através do uso da política fiscal como fator de atração de investimentos industriais para o estado. Tendo como objetivos promover o desenvolvimento econômico através do aumento da competitividade do estado nos cenários nacional e internacional e criar encadeamentos externos à indústria, como o desenvolvimento humano, social e ambiental no território estadual.

Seu uso se deu, aproximadamente, até o ano de 1997 quando passou por um processo de avaliação de sua estrutura de funcionamento (pelo processo de avaliação integrante do *policy cycle*) e passou a ser substituído pelo Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE), conforme será demonstrado ainda neste capítulo.

4.1.1 Os objetivos e a estrutura técnico-administrativa

Com o interesse de promover o desenvolvimento industrial baiano, o PROBAHIA apresentava como objetivo específico a promoção da diversificação da matriz industrial estadual através do estímulo à implantação de indústrias no território baiano e preferencialmente no seu espaço regional do interior.

Desta forma previa a interiorização das indústrias que vinham a ter interesse em se instalar no estado e que pudessem utilizar, em sua matriz produtiva, recursos naturais produzidos no próprio território aonde viesse se instalar. Esse objetivo representava uma das premissas prioritárias do novo padrão de desenvolvimento a ser buscado, que é o uso das potencialidades locais no processo do desenvolvimento, conforme afirmam Boisier (1989), Brose (2000), Barquero (2002), Buarque (2002) e Dowbor (2006).

Buscava, ainda, incentivar o aumento da capacidade tecnológica, da qualidade produtiva dos bens produzidos e o aumento da competitividade da indústria baiana.

O Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia – PROBAHIA, instituído pela Lei nº 6.335, de 31 de outubro de 1991, tem por finalidade promover a diversificação da matriz industrial do Estado, estimular a transformação no próprio Estado dos seus recursos naturais, interiorizar o processo industrial e incentivar o aumento da capacitação tecnológica, da qualidade dos bens e da produtividade do parque industrial baiano, visando sua maior competitividade (BAHIA, 1991, p.43).

Nesse sentido, dentre os objetivos gerais regulamentados para o PROBAHIA, constavam a necessidade de centralizar políticas que tivessem como objetivo a atração de investimentos para novos projetos industriais, agroindustriais, de mineração e quaisquer outros considerados relevantes.

A partir dessa estratégia que surgiu, após um período de estagnação de novas atividades industriais no estado – fruto do próprio contexto nacional de desenvolvimento aplicado anteriormente – as primeiras possibilidades de diversificação industrial no início dos anos 1990, com programas específicos para cada setor produtivo (centralizados pela tutela do PROBAHIA).

Dentre possíveis segmentos industriais a serem atingidos pelo programa destacava-se a busca: da criação do pólo calçadista baiano na região sudoeste do

estado; do pólo de informática na região do litoral sul; do pólo turístico para o litoral norte e chapada diamantina; o pólo agroindustrial para o oeste do estado e o pólo papel-madeireiro (silvicultura) para a região do extremo sul além da criação de um pólo automobilístico com a implantação da Asia Motores que, ao desistir de sua instalação na Bahia, acabou por germinar, no início da década de 2000, a criação do complexo automobilístico da Ford na Região Metropolitana de Salvador (RMS).

Para cada segmento desejado era possível se criar um sub-programa, desde que esses não ultrapassassem os limites impostos pelo programa-matriz que era o PROBAHIA.

Para a manutenção do programa foi instituído o Conselho Deliberativo do PROBAHIA composto por representantes de algumas secretarias estaduais que se vinculavam à temática, como a Secretária Estadual da Indústria, Comércio e Turismo (entidade que à época representava a atual Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração - SICM) cujo representante detinha a função de presidente do Conselho, além de membros das Secretarias do Planejamento (SEPLAN); da Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC); do Secretário da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (SEAGRI) – devido o fomento à agroindústria – e, pelo Presidente do Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (DESENBANCO⁴³).

Ao Conselho cabia principalmente, orientar e deliberar sobre os programas integrantes do PROBAHIA e formular as diretrizes operacionais adicionais, no que tangesse à disponibilidade fiscal a ser praticada pela política, por setores e demandantes, bem como o estabelecimento dos programas para segmentos prioritários (quais matrizes seriam mais relevantes nos determinados momentos da política).

A ele ainda era incumbido a análise, a avaliação e a aprovação dos projetos privados que solicitavam sua participação no Programa, além, de orientar os mecanismos de gestão do respectivo regimento aprovado pelo Decreto nº 840. Era de responsabilidade do Conselho Deliberativo do PROBAHIA

[...] auxiliar na definição de políticas que visem a atração de investimentos para novos projetos industriais, agroindustriais, de mineração e outros

⁴³ Criado em 1966 o Desenbanco representava a principal ferramenta do estado da Bahia para a promoção do desenvolvimento, a modernização da infra-estrutura e o crescimento da agroindústria, do turismo, dos serviços e do comércio. Em 2001, para atender à nova fase de desenvolvimento baiano desde o início dos anos 1990, o estado passou a fomentar projetos estruturantes que pudessem dotar o estado das condições necessárias para a expansão sustentada da economia, transformando, então o Desenbanco na Agência de Fomento do Estado da Bahia (DESENBANHIA).

considerados relevantes para o desenvolvimento do Estado; [...] e propor a instituição de fundos e programas de desenvolvimento, que impliquem na utilização de recursos financeiros de órgãos oficiais de crédito do Estado da Bahia, observada a legislação pertinente (BAHIA, 1991, p.43).

Cabia, ainda, ao conselho deliberativo observar a utilização dos recursos e dos benefícios de redução do ICMS de acordo aos limites possibilitados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial, criado em 1971 pela Lei nº 2.990 de 03 de dezembro de 1971 (Anexo 3).

4.1.2 Dos recursos do Programa

Para administrar os recursos a serem utilizados no processo de atração da base industrial, o PROBAHIA seria integrado ao Fundo de Promoção ao Desenvolvimento Industrial (PROIND) gerido pelo Desenbanco e que contava como fonte de recursos as dotações fixadas no orçamento fiscal do estado de acordo aos limites possibilitados na Lei das Diretrizes Orçamentárias. Além de financiamentos diretos de origem interna e externa ao poder executivo.

Ao PROIND cabia o financiamento de novos empreendimentos estimulados pelo PROBAHIA que fossem se instalar no estado. Tais recursos eram aplicados no financiamento direto aos empreendimentos que solicitassem uma co-participação do estado na construção de uma estrutura produtiva mínima ao seu funcionamento de acordo ao que determina o Programa (e como será visto mais à frente). Estes mesmos recursos podiam ser utilizados, também, para a ampliação estrutural de empreendimentos que já existiam no território baiano, bem como, àquelas indústrias que já estivessem instaladas e quisessem ampliar sua matriz produtiva.

O financiamento contava com uma diferenciação entre os participantes do Programa, de acordo com a sua arrecadação tributária. Sendo que para àquelas indústrias instaladas na Região Metropolitana do Estado (RMS) o percentual de financiamento seria de até 50% da arrecadação total do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS). Àquelas instaladas no interior do território estadual

caberia um financiamento de até 75% sobre a arrecadação do imposto (já demonstrando, claramente, o interesse da política de interiorizar a matriz industrial).

Dessa maneira, enquanto o financiamento dado pelo PROBAHIA à infraestrutura das indústrias era realizado pelo PROIND, o financiamento dos impostos era efetuado pelo Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE⁴⁴).

O prazo máximo de financiamento seria de até 72 meses em relação ao mês de referência do imposto devido. Sobre esse financiamento incidia uma taxa de juros referente à Taxa Referencial de Juros (TR) e era executada em prestações mensais após uma carência de três anos da data da aprovação. Em caráter especial, para os empreendimentos que se instalaram no território baiano até a data da sua aprovação ficou estabelecido, ainda, um desconto de 50% sobre os encargos gerados pela incidência da TR.

4.1.3 A estrutura regulamentar do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia

A participação da iniciativa privada no programa era dada pela sua contribuição ao processo de desenvolvimento industrial do estado, compreendendo a possibilidade de criação de novos empreendimentos e a reativação ou ampliação de empreendimentos já existentes.

Eram considerados como novos empreendimentos aqueles que apresentassem novos projetos industriais, agroindustriais, de mineração e de energia elétrica que, até a data anterior à criação do PROBAHIA, ainda não existissem no estado.

Já a reativação de empreendimentos buscava abraçar aqueles empreendimentos que estavam com suas atividades paralisadas anteriormente à

⁴⁴ O fundo foi instituído pelo Decreto nº. 25.321 de 30 de junho de 1976 com o objetivo de financiar os programas de interesse do desenvolvimento econômico e social do estado. Junto ao PROBAHIA, a sua função principal era garantir o financiamento do crédito presumido disponibilizado pelo programa. Enquanto para o DESENVOLVE, sua participação é dada segundo o papel que era do PROIND (no PROBAHIA), ou seja, o financiamento direto aos empreendimentos que solicitassem uma co-participação do estado na construção de uma estrutura produtiva mínima ao seu funcionamento.

criação do Programa e que, com o auxílio fiscal disponibilizado, pudesse reabilitar seu processo produtivo.

Nesse mesmo sentido estariam contemplados aqueles empreendimentos que necessitassem de ampliação produtiva, como investimento em novas unidades de produção e que ampliassem suas atividades em, no mínimo, pelo menos 35% de sua capacidade já instalada.

Além da isenção fiscal possibilitada pelo programa, existia ainda a possibilidade de financiamento do processo de implantação da atividade empresarial, caso a indústria não recebesse nenhum outro benefício de financiamento estatal. Sendo assim, no sentido direto do financiamento do desenvolvimento regional atrelado à ampliação da capacidade produtiva do estado, os beneficiários do PROBAHIA teriam também a condição de obter financiamento para a instalação (e não reabertura e ampliação).

O financiamento do imposto⁴⁵ era dado com base na isenção fiscal sobre arrecadação total do ICMS a ser recolhido pelo beneficiário de acordo ao tipo de empreendimento a que se destinava sua produção. De acordo a este tipo de empreendimento ele seria enquadrado em uma classe produtiva e os benefícios seriam avaliados de acordo aos parâmetros de contribuição ao desenvolvimento industrial considerados pelo estado.

Assim, os projetos prioritários eram aqueles que se enquadrassem dentre os ramos considerados principais para a política industrial do estado. Ou seja, dava-se preferência aos projetos que proporcionassem uma complementação da matriz industrial estadual e que se enquadrassem respectivamente, na área da produção de bens de capital em primeiro lugar; em seguida, bens intermediários; os bens de consumo duráveis e, por fim, os bens de consumo não-duráveis. Essas características produtivas representavam, respectivamente, a soma de até 25 pontos no ranking da relação interesse-prioridade por parte do estado para a disponibilidade do nível de isenção fiscal.

Esses projetos conseguiriam mais pontos dentro do contexto de interesse estadual se estivessem voltados para as regiões fora da RMS. Esse parâmetro

⁴⁵ Uma característica importante do PROBAHIA era que a isenção fiscal, na verdade, não acontecia de fato. O programa era baseado numa subvenção financeira onde a empresa recolhia o imposto devido ao estado e este lhe repassava, de volta, até 75% sobre esse valor através dos recursos do FUNDESE. Para o cálculo do valor a ser recolhido é que incidia o percentual de isenção dada pela matriz de adesão do empreendimento aos interesses do estado.

somaria, também, mais 25 pontos ao projeto no sentido da representatividade de sua importância para o estado.

Outro parâmetro utilizado para representar a importância de um investimento para o estado era a possibilidade de incorporar, em sua matriz produtiva, máquinas, equipamentos, resíduos industriais ou matérias-primas produzidas no próprio estado, buscando ampliar os encadeamentos produtivos locais à região onde se instalassem, fossem eles naturais ou minerais.

Também era considerado positivo para o empreendimento, o uso dos portos baianos como forma de escoamento de sua produção (quando da exportação dos bens produzidos) ou no momento de importação de equipamentos e matérias-primas não disponibilizadas no próprio território. Tais aspectos acumulavam mais 15 pontos na escala de prioridades do estado e resultaria em mais descontos a serem dados pela política industrial.

Se os projetos industriais fossem propícios à inovação tecnológica somar-se-ia mais 10 pontos na escala comparativa entre o interesse do estado e o nível de beneficiamento que teria do PROBAHIA. A obediência a todos estes parâmetros de condições apresentava um somatório total de até 75 pontos, que levava à compreensão do estado de quanto aquele empreendimento colaboraria com o processo de desenvolvimento industrial e quais as externalidades positivas a acompanharia (no caso o intermédio ao desenvolvimento social).

Nesse sentido cabe a compreensão de que os projetos industriais que tinham por interesse o financiamento estavam divididos em quatro tipos de classes produtivas (classes A, B, C ou D). Dos projetos de classe A era esperado que se destinassem ao interior do estado (de acordo ao interesse privado) e que no conjunto de benefícios trazidos para o estado acumulassem mais de 51 pontos na matriz de adesão do empreendimento ao interesse estadual. Para esses empreendimentos era dado como vantagens descontos de 75% sobre o valor total do imposto devido nos primeiro dois anos; 60% entre o terceiro e quarto ano e 45% sobre o imposto devido no quinto e sexto ano.

Dos projetos de classe B era esperado que eles se destinassem ao interior do estado e que acumulassem um total entre 31 e 50 pontos, beneficiando-se de descontos de até 60% nos dois primeiros anos; 50% no terceiro e quarto anos e 30% no quinto e sexto anos.

Para os de classe C, era esperada a localização em qualquer região do estado (inclusive a RMS) e um somatório de benesses na soma entre 16 e 30 pontos, onde os mesmos contariam com um desconto de até 50% nos primeiros dois anos; 40% entre o terceiro e quarto ano e 30% para o imposto devido entre o quinto e sexto ano.

Finalmente, os empreendimentos de classe D representavam o acúmulo de 1 a 15 pontos e poderia estar em qualquer localização no território estadual, garantindo um desconto de 40% nos primeiros dois anos; 30% no terceiro e quarto ano e 20% no quinto e sexto.

No que tange ao desconto disponibilizado, o prazo para seu pagamento era dado por uma fruição de três a seis anos após a geração do imposto a partir do início do processo de operação comercial do estabelecimento, no estado.

A Figura 4 apresenta um resumo do esboço de isenção fiscal praticado pelo PROBAHIA.

CLASSIFICAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS				ISENÇÃO FISCAL (desconto)	FRUIÇÃO do prazo de pagamento do ICMS
Classe	Produção	Localização	Pontos		
A	*	Interior	De 51 a 75	45% (anos 5 e 6) 60% (anos 3 e 4) 75% (anos 1 e 2)	De 3 a 6 anos
B	*	Interior	De 31 a 50	30% (anos 5 e 6) 45% (anos 3 e 4) 60% (anos 1 e 2)	
C	*	Todo o território	De 16 a 30	30% (anos 5 e 6) 40% (anos 3 e 4) 50% (anos 1 e 2)	3 anos
D	*	Todo o território	De 1 a 15	20% (anos 5 e 6) 30% (anos 3 e 4) 40% (anos 1 e 2)	

*são atribuídos pontos de acordo à hierarquia produtiva do empreendimento, de maneira decrescente a partir do setor produtivo a que o empreendimento se dedica, a ver, respectivamente, bens de capital, bens intermediários, bens de consumo duráveis e bens de consumo não-duráveis

FONTE: Bahia (1991) / Elaboração do autor.

FIGURA 4 – Quadro de classificação dos empreendimentos incentivados segundo critérios estabelecidos pelo PROBAHIA

Para ter seu projeto de investimento cadastrado e analisado, e por ventura, aprovado, a empresa deveria encaminhar uma carta-consulta de investimento ao Conselho Deliberativo e cartas de intenção para requerer, além do benefício fiscal, os benefícios de financiamento provenientes do PROIND em um prazo máximo de até cento e vinte dias antes do início da operação de seu empreendimento.

Após beneficiadas pelo financiamento do PROIND, quando fosse o caso, a empresa ficaria obrigada a cumprir todos os prazos determinados no projeto de implantação, bem como ficava obrigada a não atrasar nenhum pagamento referente aos prazos de recolhimentos do ICMS, sob pena de suspensão imediata do financiamento dos recursos dos PROIND. E, caso atrasasse por três meses consecutivos o recolhimento do imposto, ou seis meses alternados, perderia, também, os benefícios do PROBAHIA.

Em caso de cancelamento do financiamento, a empresa era obrigada a ressarcir os cofres do estado de todo o valor já financiado, acrescidos dos encargos financeiros praticado pelo sistema bancário num prazo de até 30 dias após a cessão do direito⁴⁶.

Sendo assim, percebe-se que o PROBAHIA representava uma ação além da prática da isenção fiscal. Essa isenção era praticada de acordo com um sistema rigoroso de controle da ação privada proposta na implantação, reativação ou ampliação da matriz industrial baiana, possuindo ainda uma linha de financiamento específica para proporcionar a abertura ou implantação de novos segmentos industriais.

Ou seja, no sentido da isenção fiscal, o estado não abria mão, totalmente, do imposto devido. Apenas disponibilizava um percentual de desconto a partir da característica produtiva do empreendimento e possibilitava uma dilação do prazo de pagamento do imposto devido (a partir do momento em que foi gerado). Entretanto os valores que eram recolhidos pelo estado acabavam por significar menos de 60%⁴⁷ do valor que era subsidiado às empresas, o que veio a exaurir o modelo de programa executado com o PROBAHIA.

Por esse motivo as características apresentadas pelo PROBAHIA não perpassavam pela aceitação do Conselho Nacional da Fazenda (CONFAZ) por onerar o estado além do limite aceitável e por estimular uma guerra fiscal entre os estados. Ato este ilegal segundo a legislação nacional, devido às suas

⁴⁶ O que de fato aconteceu com a Asia Motors por não ter cumprido os acordos assinados, mesmo após o estado já ter, inclusive, iniciado o processo de preparação da área a abrigar as instalações da empresa. Por esse motivo, o estado está pedindo na justiça brasileira uma indenização da ordem de R\$200 milhões à empresa a título de multa por quebra contratual. O motivo que levou à desistência da instalação da Asia Motores na Bahia foi, além da conjuntura econômica mundial em meados dos anos 1990, que restringiu seus planos de ampliação, também foi decisivo o fato da empresa ter sido incorporada por outra montadora, a Hyundai Motores.

⁴⁷ O que acontecia de fato era que o estado disponibilizava descontos sobre o imposto devido e recolhido, ou seja, a indústria recolhia o imposto e solicitava o reembolso financiado pelo FUNDESE. Porém, o estado financiava sobre o valor do recolhimento da empresa mas recebia de volta uma parcela menor dada pelos descontos provenientes do PROBAHIA.

características muitas vezes agressivas em excesso, no sentido da renúncia tributária.

Essa luta dos lugares para realizar a melhor “renda da região ou da cidade”, com a busca desenfreada de atratividade a novos investimentos, “melhorando o clima local dos negócios”, subsidiando os custos tributários, logísticos, fundiários e salariais dos empreendimentos, tem conduzido a um preocupante comprometimento em longo prazo das finanças locais e embotado o debate das verdadeiras questões estruturais do desenvolvimento (BRANDÃO, 2004, p.13).

Por esses motivos, a partir de 1997 já não existiam mais empreendimentos sendo beneficiados pelo PROBAHIA e sim por programas menores que puderam ser alterados legalmente antes da implantação de uma ferramenta de ação mais completa e que não apresentasse tais circunstâncias.

O programa nesses moldes seria formulado durante um período de quase três anos, devido às suas características e forma de elaboração. Na verdade, o modelo a ser seguido pela Bahia surgiu da tentativa de se criar um programa único para o Nordeste. Entretanto, após três anos de tentativa, sem avanços, a Bahia decidiu por formular um programa próprio, que seria implementado em 2001: o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE).

4.2 O Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE)

O Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE) foi instituído em 12 de dezembro de 2001 pela Lei nº 7.980 (Anexo 4) dez anos após a criação do PROBAHIA e implementado em 03 de abril de 2002 através do Decreto nº 8.205 (Anexo 5) que aprovou o regulamento do Programa.

A criação do programa foi proposta para substituir o PROBAHIA tendo em vista a mudança na legislação federal que passou a direcionar o nível de isenção fiscal praticados por estados municípios buscando evitar a ampliação do nível de

renúncia fiscal a um patamar que comprometa a estrutura fiscal de recolhimento dessas esferas executivas, e que venham a comprometer as contas públicas estaduais e municipais. Por esse motivo o DESENVOLVE já não conta mais com a isenção fiscal enquanto benefício, mas com o incentivo fiscal (nesse modelo, o desconto só é dado quando do pagamento do imposto no mesmo exercício em que ele foi gerado, conforme será visto mais adiante).

O programa busca, também, contrapor-se à chamada guerra fiscal estimulada pelo programa anterior (baseada na renúncia fiscal), por justamente, ser a maior responsável pelo quadro de guerra fiscal aos quais os municípios passaram a abrir mão para alcançar o “progresso industrial” – e evidenciado pela oferta, cada vez maior, de benefícios às indústrias para poder concorrer com outros municípios, dentro do mesmo estado ou com outros estados (como aconteceu com a indústria calçadista que se destinou à Bahia após deixar o estado do Ceará, para onde tinha ido, anteriormente, devido aos benefícios lá já conquistados num momento anterior).

Nesse sentido, se procurou formular e implementar uma nova política pública que não incentivasse a tão desvantajosa “guerra de lugares”, que atraem novos investimentos que tenderão a sair de lá na medida em que os benefícios se mostrarem menos atraentes que os de outro lugar, conforme prevêem Santos e Silveira (2006, p.296).

A disputa de Estados e Municípios pela presença de empresas e a busca pelas empresas de lugares para se instalar lucrativamente é vista sobretudo nos seus aspectos fiscais. [...] Do ponto de vista das empresas, o mais importante mesmo é a guerra que elas empreendem para fazer com que os lugares, isto é, os pontos onde desejam instalar-se ou permanecer, apresentem um conjunto de circunstâncias vantajosas do seu ponto de vista.

O DESENVOLVE se apresenta mais amplo que o PROBAHIA no que tange à estrutura e aos objetivos a serem alcançados por buscarem, em seus objetivos específicos, o desenvolvimento econômico sem deixar de lado, em seu regulamento, as perspectivas sociais e ambientais que devem ser considerados no processo de desenvolvimento regional.

Nesse sentido, Pessoti, Sampaio e Spínola (2008, p.17) assinalam que

[...] o DESENVOLVE foi acoplado a uma visão de longo prazo, inserindo-se no planejamento estratégico do governo do estado da Bahia como um mecanismo capaz de aumentar a competitividade empresarial, o aporte de

tecnologia e melhoramentos na deficiente infra-estrutura estadual. A idéia traçada pelo planejamento governamental era, em um horizonte de 20 anos, **tornar a Bahia socialmente justa e coesa, economicamente diversificada e competitiva, espacialmente integrada, socialmente justa e ambientalmente limpa** [grifos nossos].

O programa foi instituído, também, a partir da revogação da Lei nº 7.024 de 23 de janeiro de 1997 que estabelecia o Programa de Incentivo ao Comércio Exterior (PROCOMEX) por ser objetivo do DESENVOLVE unificar todos os programas secundários de atração industrial, criados após o processo de desuso do PROBAHIA. Até então, o PROCOMEX era o último programa isolado possibilitado pela estrutura anterior criada pelo PROBAHIA.

A partir de então todos os programas de desenvolvimento teriam por base as mesmas condições e benefícios estimulados pelo DESENVOLVE. Somente em casos específicos é que se fariam as alterações necessárias para abarcar um determinado interesse do estado como aconteceu, por exemplo, com o Projeto Amazon na criação do parque automotivo da Ford, em 2001, sem que a base para o projeto fosse desvinculado do DESENVOLVE.

4.2.1 A estrutura regulamentar do DESENVOLVE

Assim como acontecia no PROBAHIA, o Programa DESENVOLVE é administrado por um Conselho Deliberativo também formado pelo Secretário da Indústria, Comércio e Mineração que era seu presidente, além dos secretários da Fazenda; do Planejamento, Ciência e Tecnologia; da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária e, também, como ocorre no PROBAHIA, o Presidente da Agencia de Fomento do Estado da Bahia – DESENBANHIA (antigo DESENBANCO).

O regulamento do DESENVOLVE possui a definição de alcance dos seus objetivos em longo prazo. Dentre estes objetivos são definidos como fundamentais a busca da complementação e diversificação da matriz industrial e agroindustrial do estado com vistas a equalizar o mapa de desenvolvimento industrial entre a Região Metropolitana de Salvador (RMS) e o interior do estado e assim, promover o desenvolvimento em todo o território baiano.

Deste modo, ficam estabelecidos como objetivos específicos: a) o fomento à instalação de novos investimentos industriais ou agroindustriais que tenham interesse em se instalar no território baiano; b) promover a reativação de empreendimentos fechados a mais de um ano; c) a expansão dos empreendimentos já existentes, desde que a ampliação contasse com a produção e um novo produto ou novos processos produtivos para empresa; d) a modernização das matrizes já instaladas com a finalidade de modernizar sua plataforma produtiva e a diminuição dos custos de produção e, e) o melhoramento do nível tecnológico do estado.

Num aspecto correlato ao empreendimento industrial instalado, conta-se com o seu potencial de interação local e, nesse sentido, é de fundamental importância a desconcentração espacial. Ou seja, a indústria tem que se deslocar para o interior do estado formando adensamentos industriais nas regiões com menor desenvolvimento social e econômico e, buscando amparar o desenvolvimento regional com base no relacionamento da empresa com a comunidade, sem deixar de lado, obviamente, a integração das cadeias produtivas; o uso das potencialidades locais e a geração de emprego e renda.

Por fim, dentre a gama de objetivos específicos atrelados ao DESENVOLVE, existe, ainda, a preocupação com o desenvolvimento ambiental onde, o mesmo, propõe a aplicação de práticas de produção que coadunem com a consciência e a preocupação ambiental, através da prática e da relação da indústria a ser beneficiada com o meio ambiente.

Para o alcance de tais objetivos seria estimulada, através da política de incentivo fiscal, a instalação de novos empreendimentos industriais e, também, a expansão, reativação e/ou modernização de empreendimentos industriais ou agroindustriais já instalados.

Esse objetivo específico é dado pela busca da desconcentração industrial, devido ao fato até então registrado que, ainda, mesmo com a implementação do PROBAHIA dez anos antes, as indústrias beneficiadas ainda se concentraram na Região Metropolitana de Salvador (RMS) com exceção da agroindústria (na região Oeste); a fruticultura (no Norte) e a indústria calçadista (na região Sudoeste).

Para tanto, o programa determina o interesse em desconcentrar, espacialmente, os adensamentos industriais (re)direcionando-os às regiões com menor desenvolvimento socioeconômico o que abrangeria estruturalmente o desenvolvimento regional.

Objetivo este que pode ser corroborado no artigo 1º parágrafo II do regulamento do programa, que constitui como um de seus objetivos “a desconcentração espacial dos adensamentos industriais e formação de adensamentos industriais nas regiões com menor desenvolvimento econômico e social” (BAHIA, 2002, p.23).

Nesse sentido, procura estabelecer a integração e a verticalização das cadeias produtivas essenciais ao desenvolvimento econômico e social. Objetivos que segundo Pessoti e Pessoti (2008, p.89) estão pautados na visão de que

[...] a articulação socioeconômica do território estadual é condição para a garantia de sua unidade. Respeitadas as vantagens já consolidadas na RMS, deve-se perseguir a desconcentração da atividade econômica, e que pressupõe uma disponibilidade de infra-estrutura e logística adequada às necessidades das diversas regiões e à sua inserção nos fluxos nacionais e internacionais de comércio. Cidades que assumam uma posição estratégica devem ser fortalecidas como *locus* de articulação do desenvolvimento regional e pólos aglutinadores da produção de bens e de oferta de serviços públicos de maior complexidade. Esse processo simultaneamente induz a criação de economias de aglomeração e de população que sustentam uma produção e comercialização de mercadorias mais eficientes.

De acordo com Balanco e Nascimento (2005, p.6), as políticas baianas foram formuladas para resolver essa situação, pois

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

Dessa maneira, promover-se-á a busca do desenvolvimento tecnológico dos processos produtivos e a assimilação de novas tecnologias. Buscando, também, diferentemente do PROBAHIA, ao menos teoricamente, a geração de emprego e renda no interior do estado além de determinar a necessidade de integração e interação entre a empresa instalada e a comunidade local em que pretende atuar (possibilitando um desenvolvimento local sustentável).

Fato que fica exposto através do artigo 1º parágrafo VI e VII (BAHIA, 2002, p.23) ao ser afirmado em seu regulamento a necessidade de “geração de novos

produtos ou processos e redução de custos de produtos já existentes” com a “prevenção dos impactos ambientais dos projetos e o relacionamento da empresa com o ambiente”.

Dessa maneira, para Lastres e Cassiolato (2003, p.11),

[...] a aglomeração de empresas e o aproveitamento das sinergias coletivas geradas por suas interações, e destas com o ambiente onde se localizam, vêm efetivamente fortalecendo suas chances de sobrevivência e crescimento, constituindo-se em importante fonte geradora de vantagens competitivas duradouras [para a empresa e região].

E assim,

[...] a Bahia do futuro deve estreitar os vínculos intersetoriais, adensando e verticalizando as cadeias produtivas existentes, inclusive com a ampliação de sua rede de serviços. Deve ser capaz, adicionalmente, de inovar e desenvolver um aparato técnico-científico e de infra-estrutura que garanta a competitividade dinâmica de sua economia. Vislumbra-se um cenário de incremento da ação competitiva de pequenas e médias empresas, geradoras de emprego e articuladoras da rede de relações intersetoriais (BAHIA, 2003, p.41).

4.2.2 Objetivos e formas de incentivo

O seu objetivo geral, assim como os programas anteriores ligados ao PROBAHIA, é fomentar o desenvolvimento social e econômico do estado. Entretanto, em se tratando do DESENVOLVE, o alcance do desenvolvimento social vêm descrito claramente na lei que o institui.

Fica instituído o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica o Estado da Bahia – DESENVOLVE, com o objetivo de diversificar a matriz industrial e agroindustrial, com formação de adensamentos industriais nas regiões econômicas e integração das cadeias produtivas essenciais ao desenvolvimento econômico e social e a geração de emprego e renda no estado (BAHIA, 2001, p.17).

A lei de sua implementação garante a autoridade do estado em conceder, mediante o potencial de contribuição do projeto de empreendimento para o desenvolvimento econômico e social do estado, os benefício provenientes do

incentivo fiscal disponíveis no regulamento do programa e financiados⁴⁸ com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE), quando o incentivo equivaler, também, a financiamentos diretos para infra-estrutura e aquisição de equipamentos.

Assim, em linhas gerais, os empreendimentos enquadrados no interesse do estado passarão a se beneficiar de um prazo de dilação de pagamento em até 72 meses de até 90% do valor devido de ICMS, buscando, assim, estimular a instalação de novas indústrias e a expansão, reativação ou a modernização (e não mais ampliação como prezava o PROBAHIA) de empreendimentos industriais já instalados.

É importante, salientar que o programa determina, ainda, que é necessária a geração de novos produtos ou processos que não se apresentavam no estado, através do aperfeiçoamento das características tecnológicas e redução de custos ou processos nos empreendimentos já existentes. Os empreendimentos são classificados conforme pode ser percebido na Figura 5, abaixo.

CLASSIFICAÇÃO	CARACTERÍSTICA
Nova indústria	- indústrias que não resultem de transferência de ativos de outro estabelecimento da mesma empresa ou de terceiros, oriundos da Região Nordeste
Expansão industrial	- indústrias que planejem aumentar, em pelos menos 35%, o potencial produtivo de seu bem principal (levando-se em consideração a produção desse bem nos últimos doze meses)
Reativação industrial	- indústrias que retomem seu processo produtivo interrompido há mais de doze meses
Modernização industrial	- a incorporação de novos métodos e processos de produção ou a inovação tecnológica que resultem num aumento da competitividade do produto final; na melhoria da relação insumo-produto e num menor impacto ambiental

FONTE: BAHIA, 2001 / Elaboração do autor.

FIGURA 5 – Quadro de determinação dos parâmetros base para o beneficiário do DESENVOLVE

De maneira geral, o benefício fiscal pode ser aplicado de três formas distintas de acordo com padrões do programa. Na primeira, o beneficiário poderá ter o desconto incidente sobre o imposto gerado de acordo a seu potencial de desenvolvimento do território baiano. Na segunda maneira, o beneficiário pode obter

⁴⁸ No DESENVOLVE o FUNDESE executa o papel de financiamento dos investimentos em infra-estrutura, aquisição e importação de equipamentos (papel que no PROBAHIA cabia ao PROIND. Ou seja, o FUNDESE não financiava mais o imposto devido. As atribuições e alterações sobre o papel do FUNDESE no desenvolvimento são apresentados através dos Anexos 6, 7, 8 e 9.

a dilação do prazo de recolhimento do imposto a ser recolhido por até 72 meses. Ou seja, o imposto gerado num determinado período poderá ter seu recolhimento prorrogado por um prazo de 5 anos.

E na terceira forma o beneficiário poderá ter uma isenção fiscal através do crédito presumido⁴⁹. Esta forma de isenção se aplica caso a indústria não queira se beneficiar das outras duas formas. Neste caso, ela poderá optar por recolher o imposto ao estado, no momento em que ele é gerado e, assim, ganhar um desconto de até 90% sobre o valor do imposto devido (a isenção fiscal).

Já o potencial de contribuição que o empreendimento a ser instalado pode sinalizar à busca pelo desenvolvimento será medido segundo a ponderação das possibilidades (externalidades positivas) atreladas à indústria, como: 1) a geração de emprego; 2) a desconcentração espacial dos adensamentos industriais; 3) a integração das cadeias produtivas e de comercialização; 4) a vocação regional e sub-regional para aquela produção; 5) o desenvolvimento tecnológico; 6) a responsabilidade social e os impactos ambientais que podem ser gerados. Tais externalidades compõem a matriz de adesão do empreendimento ao interesse do estado a qual, por fim, determinará o nível do benefício a ser concedido.

4.2.2.1 Formas de incentivo do DESENVOLVE

O programa é um instrumento de incentivo fiscal com base numa presunção financeira, em prol da atração industrial para promoção da integração do território baiano ao contexto do desenvolvimento. Desenvolvimento este atrelado a uma estrutura produtiva exógena às praticadas, muitas vezes, no local onde serão instaladas.

Entretanto, o programa não se restringe, apenas, à isenção fiscal. Na verdade, o quadro de renúncia é quase nulo ao se levar em consideração o formato do programa, que prevê não a renúncia fiscal (como ocorria no PROBAHIA), mas a

⁴⁹ O crédito presumido representa o desconto no imposto gerado pelo somatório dos custos de aquisição, no mercado interno, de insumos correspondentes a matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem utilizados no processo produtivo da pessoa jurídica produtora e exportadora. No caso específico do DESENVOLVE, esse imposto gerado poderá receber um desconto de até 90% quando pago antecipado.

dilação do prazo de pagamento do imposto devido (incentivo fiscal) ao estado em até cinco anos, principalmente nos primeiros anos de funcionamento da indústria.

De fato, a isenção fiscal só é dada àqueles empreendimentos que têm o interesse de adiantar o pagamento do imposto dilatado no momento em que ele foi gerado. Quem optar por esse tipo de pagamento receberá um desconto sobre o imposto devido de até 90% sobre este valor.

Um outro mecanismo praticado de incentivo fiscal é o desconto sobre os impostos que incidem não diretamente ao produto da empresa, mas sobre os fatores produtivos a serem incorporados, como a aquisição de equipamentos. Terão direito a descontos sobre o ICMS nas aquisições de bens destinados ao ativo fixo – em casos aprovados pelo Conselho Deliberativo – quando houver operações de importação de equipamentos do exterior ou de outros estados, bem como produzidos dentro da Bahia. Também terão direito a descontos quando houver comercialização de insumos produzidos no território baiano.

O pagamento dos impostos devidos terá um prazo de dilação⁵⁰ de até 72 (setenta e dois) meses para o pagamento de até 90% do saldo devedor mensal dos impostos gerados, de acordo ao nível do investimento a que a indústria está relacionada. Sendo que o benefício para cada estabelecimento se dará por um prazo de fruição⁵¹ de, no mínimo, 6 (seis) e, no máximo, 12 (doze) anos.

Quando ocorrer a liquidação antecipada do imposto devido, então, é que surgirá o desconto sobre o imposto de fato, no sentido da isenção fiscal. Isso acontece quando a empresa prefere não ter o prazo dilatado, mas pagar antecipadamente o imposto. Nesse sentido, segundo a Figura 6, quanto maior a antecipação dada ao pagamento do imposto devido, maior será o desconto fiscal recebido.

⁵⁰ Prazo de adiamento do pagamento do imposto.

⁵¹ Prazo máximo a que o empreendimento desfrutará do benefício proposto pelo DESENVOLVE.

GRAU DE ADERÊNCIA	CLASSIFICAÇÃO	PRAZO DE FRUIÇÃO	NÍVEL DE ICMS INCENTIVADO	ANTECIPAÇÃO (EM ANOS)	% DE DESCONTO POR ANO DE ANTECIPAÇÃO
I	IDE > 5 IAE > 5 IGE > 5	Entre 6 e 12 anos	90%	1	30%
				2	45%
				3	80%
				4	85%
				5	90%
II	IDE de 3 a 5 IAE de 3 a 5 IGE de 3 a 5	Entre 6 e 10 anos	80%	1	30%
				2	45%
				3	80%
				4	85%
				5	90%
III	IDE < 3 IAE < 3 IGE < 3	Entre 6 e 8 anos	70%	1	20%
				2	35%
				3	70%
				4	75%
				5	80%

FONTE: BAHIA, 2002 / Elaboração própria.

FIGURA 6 – Quadro sintético do grau de aderência e incentivo fiscal do Programa DESENVOLVE,

O recebimento dos benefícios, assim como acontecia no PROBAHIA, não se tornam direito adquirido, podendo ser suspensos ou cancelados pelo programa DESENVOLVE. Para a suspensão dos benefícios basta que a empresa deixe de recolher os impostos devidos por três meses consecutivos ou seis meses intercalados. A suspensão se dará pelo mesmo período de existência do débito. Nesse caso, após o restabelecimento da regularidade do pagamento e dos montantes atrasados, a empresa voltará a se favorecer dos benefícios do programa.

Em caso de incorrer sobre qualquer atitude que seja configurada em má fé ou dolo, fornecimento de informações incorretas, impedimento de fiscalização das atividades ou das contas e dos extratos de previsão e efetivação dos impostos a serem recolhidos, bem como qualquer descumprimento dos objetivos e metas do programa, ou qualquer outra situação julgada pelo Conselho Deliberativo, fará com que a empresa perca o direito e tenha cancelado o seu acordo de cooperação celebrado através do Programa DESENVOLVE com o estado da Bahia, sendo, inclusive, a empresa, obrigada a quitar (ressarcir) o estado de todos os benefícios recebidos até então, devidamente corrigidos.

4.2.2.2 A indústria incentivada e a matriz de desenvolvimento baiana

Para cada indústria e a depender do perfil produtivo, empregabilidade, engajamento socioambiental, contribuição tecnológica, bem como o desenvolvimento econômico, o estado propunha uma classificação indicativa do nível de incentivo que pode ser ofertado.

Nesse sentido, a Figura 7 apresenta as características que sinalizam as maiores características consideradas como atrativos para o programa. É válido sinalizar que as características que mais agregam vantagens para os empreendimentos são a geração de emprego e renda; o interesse de interiorizar-se; a integração produtiva e a vocação para o desenvolvimento regional.

GRAU DE ADERÊNCIA	CARACTERÍSTICA
1	Repercussão do projeto na geração de empregos diretos e indiretos e na multiplicação da renda
2	Capacidade de desconcentração espacial dos adensamentos industriais favorecendo a regionalização dos investimentos
3	Integração e verticalização das cadeias produtivas e de comercialização (inclusive para o exterior)
4	Vocação para o desenvolvimento regional e sub-regional, em especial das regiões mais pobres e o aproveitamento de suas potencialidades
5	Grau de desenvolvimento tecnológico dos processos produtivos e de assimilação de novas tecnologias
6	Responsabilidade da empresa quanto aos aspectos do interesse social na comunidade em que pretende atuar
7	Prevenção do impacto ambiental do projeto e o relacionamento da empresa com o ambiente

FONTE: BAHIA, 2002 / Elaboração do autor

FIGURA 7 – Quadro sintético do grau de aderência das empresas ao interesse do estado

De acordo ao grau de aderência, serão estabelecidos três índices de interferência do nível de contribuição do empreendimento privado em relação ao interesse do estado. Estes índices são representados da seguinte maneira: a) Índice de Desconcentração Espacial em relação à RMS (IDE), que mede a capacidade de influência sobre a desconcentração espacial; b) Índice de Atividade Econômica (IAE), que analisa a influência sobre a atividade econômica a ser promovida e c) Índice de Geração de Novos Empregos (IGE) medido sobre a contribuição para geração de emprego e renda.

Assim, quanto maior o número de características interessantes ao estado, maior será considerado o seu índice de aderência ao DESENVOLVE e maiores serão os prazos e níveis de descontos recebidos. E, segundo o planejamento do estado, o desenvolvimento e os benefícios privados caminham juntos. Quanto mais benefícios a empresa receber mais sinaliza que aquela região para onde ela se direcionou, vai estar atrelada ao processo do desenvolvimento.

4.3 A análise do processo de formulação da Política de Incentivo Fiscal Baiana

Como proposto inicialmente, o objetivo desta pesquisa é perceber, através do enfoque na análise de políticas públicas, como se deu o processo de formulação da política de isenção fiscal baiana, especialmente no que tange aos principais expoentes desta prática através dos programas denominados de PROBAHIA e DESENVOLVE Bahia.

O primeiro aspecto a ser considerado na análise do processo de formulação da política de isenção fiscal baiana é o que determina Souza (2006), ao afirmar que a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz através de ações intencionais em relação aos objetivos a serem alcançados.

Tal política pode envolver vários atores em diversos níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos e, não necessariamente, se restringe a participantes formais, já que os informais são, também, importantes. Ela, geralmente, é abrangente e, embora, em alguns casos, apresente resultados no curto prazo é uma ação que prevê o alcance dos objetivos no longo prazo. Quanto à experiência baiana,

[...] é importante lembrar que a concessão de incentivo fiscal obedece a Lei [federal] 2475 que estabelece a concessão de incentivos fiscais com a aprovação de convênios, mesmo embora o ICMS seja um imposto de competência dos estados. Como a circulação dele incide sobre vários estados, essa Lei cria as situações e limites que cada estado contaria para que ele não criasse conflitos de competência conforme [determina] o artigo 150 da Constituição Federal de 1988 e o artigo 155 que trata do ICMS, que

afirma a necessidade de um controle feito pelo Conselho Nacional de Política Fazendária que é um órgão regido pelos secretários [da fazenda] dos estados mais o Ministro da Fazenda com representações da Receita Federal e da Procuradoria da Fazenda Nacional que analisa este tipo de benefício fiscal que estão dando [através das políticas fiscais estaduais] (COLABORADOR 1).

E,

[...] acontece que esses convênios eles têm guerra entre eles, então são benefícios que os Secretários [da fazenda] apreciam as propostas estaduais através de uma estrutura técnica chamada COTEP (Comissão Técnica Permanente) com sede em Brasília e com representantes de todos os estados, com reuniões ordinárias a cada três meses e que analisam os pleitos de âmbito nacional com relação ao incentivo fiscal. Esse pleito só é analisado através de convênios ou programas que, para serem aprovados precisam ter unanimidade entre os membros (COLABORADOR 1).

Todas estas características se aplicam à experiência baiana. Ao que parece, a política de isenção fiscal representa uma certa objetividade do governo estadual, sem se ater a paixões ou posições políticas, ao traçar o objetivo de impulsionar o desenvolvimento industrial baiano primeiramente, com o PROBAHIA e o desenvolvimento regional promovido pela atração e desconcentração industrial com o DESENVOLVE.

A ação, nesse sentido, quanto à implantação desses programas foi unicamente do estado, sem que houvesse a presença de outras instâncias do poder público (como a municipal), nem da iniciativa privada. Isso pode ser observado na fala dos dois entrevistados.

Na verdade, a política é planejada pela SEFAZ e SICM que são as secretarias que mais interagem nessa questão dos investimentos da iniciativa privada e no que diz respeito a investimentos no setor industrial (Colaborador 2).

De maneira mais técnica, o Colaborador 1 assegura que

Na criação dos programas [PROBAHIA e DESENVOLVE], os incentivos são dados mediante a verificação da SEFAZ através de um grupo que existe com membros da DITRI, [além] do Secretário [da Fazenda] que analisa os pleitos de incentivo [a serem] dados pelos possíveis programas dentro dos limites de incentivos que podem ser dados pela Lei [federal e estadual].

O Colaborador 1 afirma, ainda, que nesse processo de formulação das políticas de isenção fiscal, no que tange à Secretaria da Fazenda, existe um Grupo

de Estudo Permanente de Incentivos Fiscais ao qual cabe uma avaliação constante tanto no que se refere a criação de novas políticas ou de atualização legal das políticas já existentes, bem como quando da análise do nível de isenção que algum projeto de empresas, que foi submetido ao Conselho Deliberativo dos programas, será concedido.

Dentro da Secretaria [SEFAZ] tem um grupo formado por técnicos de algumas áreas da DITRI e da Diretoria de Planejamento, além do Secretário que analisa os pleitos de incentivos que são direcionados para o Secretário da Fazenda [pelo Conselho Deliberativo ou pelo gestor estadual]. Então nós só vamos acionar o que já existe na legislação, as condições e junto com a área de planejamento [fazendário] observar quais seriam os impactos na arrecadação que aquele projeto traz [já que ele aumentará o nível de renúncia do estado]. Se ele vai complementar uma cadeia produtiva e ele vai gerar mais empregos dentro do escopo geral do projeto. Isso, tanto na criação dos programas, quanto nos projetos individuais encaminhados [por ele]. Esse grupo se chama Grupo de Estudo Permanente de Incentivos Fiscais (COLABORADOR 1).

Dentre os atores envolvidos com a formulação das políticas em questão, todos representavam o estado nas suas funções e qualificações profissionais e na atuação enquanto técnicos, atuando pelos objetivos determinados: o de formular uma política.

A participação de entidades fora do âmbito administrativo estadual só é percebida após o processo de formulação, quando da possibilidade de fomentar a atração industrial. Nesse momento é que participam as entidades organizadas tanto na esfera industrial (que no caso da Bahia é representado pelos pleitos de incentivo encaminhados pela Federação das Indústrias do Estado da Bahia – FIEB, quando de um grupo ou segmento produtivo do ramo industrial). E pelas empresas individuais ao encaminharem, diretamente ao Conselho Deliberativo dos Programas os projetos de implantação e/ou modernização e reativação de suas atividades.

No contexto municipal, as prefeituras também não participaram do processo de elaboração ou formulação das políticas. Sua participação é identificada, apenas, em situações *ex-post*, quando as cidades pleiteiam a instalação industrial.

A partir daí, as prefeituras, de acordo com o seu interesse em determinado segmento industrial, passa a oferecer algum benefício adicional àqueles oferecidos pela política estadual (como o terreno onde a empresa pode se instalar; algum tipo de benefício relacionado aos serviços públicos e, em última instância, um incentivo em relação ao Imposto Sobre Serviço – ISS – que na hierarquia tributária é de

responsabilidade dos municípios). Não participando, assim como as empresas ou a FIEB, do processo de formulação.

As prefeituras não participaram do processo de formulação por não ter nada a oferecer conjuntamente [com o estado] e até mesmo pela própria maneira de ação do governo do momento que era ACM [quando da criação do PROBAHIA], a própria maneira dele agir não contaria com a participação das prefeituras (Colaborador 1).

Ou como analisa o Colaborador 2:

As prefeituras geralmente participam depois do programa feito, através de objetivos específicos. Elas nos procuram oferecendo infra-estrutura (terrenos) ou na concessão do Imposto Sobre Serviços (que é de sua competência). Nesse sentido muitas prefeituras são muito ativas ou na concessão de terrenos (na implantação de distritos industriais [municipais] para nós apresentarmos às empresas), ou quando a SUDIC, que oferece terrenos também a preços mais baratos para as empresas [em nome do estado], não passa a oferecer. E onde não tem SUDIC cabe aos municípios oferecerem. No PROBAHIA isso era mais [sentido] devido a guerra fiscal entre os municípios] com as indústrias calçadistas por exemplo, alguns [municípios] chegaram a construir galpões [para as empresas].

A formulação da política de isenção fiscal baiana também precisou romper barreiras na disputa política nacional, devido ao formato que apresentava nos anos 1990. Naquele momento, o uso de política fiscal era muito controlado devido ao processo de falência do estado e seu processo de recuperação através de políticas fiscais e tributárias contracionistas.

Então, para se utilizar uma política de cunho fiscal (como ainda é hoje, mas de maneira mais flexível) os estados federados deveriam recorrer a uma aprovação do Conselho Nacional da Fazenda (CONFAZ) que deveria aprovar a iniciativa estadual para que ela tivesse aplicabilidade de acordo à Lei Federal nº 2475 que regula a receita tributária brasileira.

Alguns estados aplicaram políticas sem que essa apreciação ou autorização fosse confirmada pelo CONFAZ. O que fez com que algumas iniciativas (como o PROCOBRE e o PROBAHIA) fossem inviabilizadas por liminares impetradas pelo estado de São Paulo junto à justiça federal e ao CONFAZ.

Devido a concorrência dos estados mais produtivos e mais ricos do sul e sudeste [do Brasil], eles [os demais estados brasileiros, principalmente do nordeste] perceberam que não podiam deixar de ter esses programas de atração de investimentos, mas claro, que esses estados do sul começaram a entrar na justiça para anular esses programas de concessão de incentivo

porque no CONFAZ não havia aprovação [para a guerra fiscal entre os municípios] conforme determina a Lei 2475. Aí começaram a surgir as decisões contrárias no Supremo Tribunal Federal e aí houve essa preocupação desses estados em sentar e procurar um modelo mais seguro [o que culminará na formulação do DESENVOLVE] (Colaborador 1).

Assim, segundo Uderman (2006, p.156),

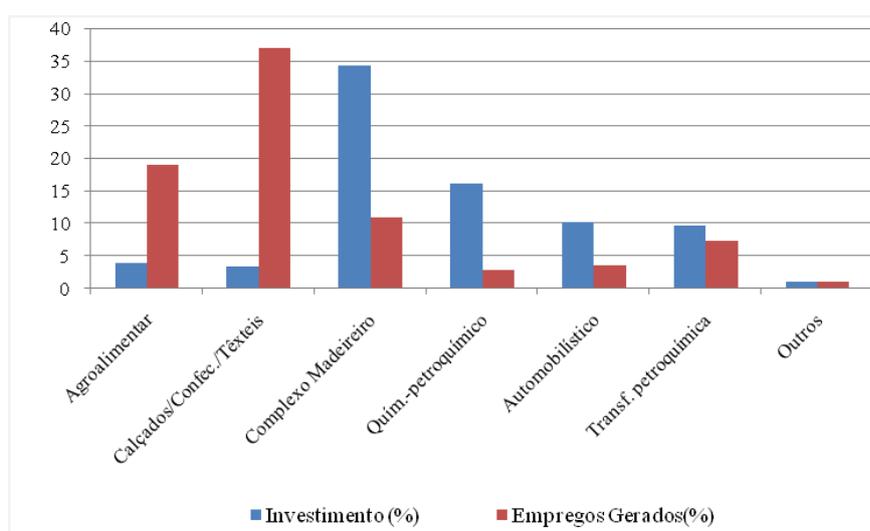
[...] no final da década de 1990, as dificuldades de dar prosseguimento à política de atração de investimentos implementada – tanto por limitações provenientes da capacidade fiscal e financeira do Estado como por impedimentos decorrentes da instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal e de uma série de contendas provocadas por ações judiciais de outros estados – indicavam a necessidade de formulação de novas estratégias. As mudanças na concepção e na operacionalização dos programas de desenvolvimento regional instituídos em nível federal, a orientação das instituições multilaterais de crédito – parceiras em vários projetos relevantes – e a restrita margem de intervenção das instâncias públicas subnacionais foram fatores cruciais na sua definição.

Essa inviabilidade gerada em torno do PROBAHIA pelo seu caráter eletivo à guerra fiscal entre os municípios levou à sua substituição. Porém, antes disso, o programa apresentou muitos resultados em relação ao seu objetivo, principalmente no que trata da atração de investimentos industriais do setor calçadista, criando um pólo de produção de calçados na região Sudoeste do estado com a implantação das duas maiores fabricantes de calçados do Brasil: a Azaléia em Itapetinga e a Ramarin em Jequié, que juntas, representam mais de 50% de toda a produção de calçados do estado e também a geração de empregos.

Quanto à chegada das principais indústrias de calçados na Bahia, entre 1992 e 2001, segundo Souza e Pacheco (2003), contou-se com a implantação de quarenta e sete empresas do ramo calçadista, o equivalente a 17,22% de todos os projetos industriais executados no Estado naquele período, num total de R\$ 480 milhões em investimentos e, projetando-se que, até 2007, os investimentos no setor chegassem a cerca de R\$ 774 milhões. E, em relação à geração de empregos, menciona-se que o setor calçadista é responsável por cerca de 21,7% do total das novas posições criadas no período, além de incluir a Bahia no ciclo do mercado exportador de calçados.

A instalação destas indústrias no estado demonstra a importância a ser dada ao PROBAHIA, pelo simples fato de que essas instalações, são acompanhadas por um processo de geração de empregos e renda.

De acordo com a Figura 8, fica evidente que, embora os investimentos calçadistas e têxteis tenham representado (entre 1999 e 2005) uma das menores parcelas de inversões, foram as principais responsáveis pela geração de empregos diretos. E ainda, para a Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração do Estado (SICM), em 2005, só a indústria calçadista (desmembrada da têxtil e de vestuário) foi responsável por quarenta mil novos empregos (ou 27,16% dos empregos gerados na Bahia por todos os seguimentos produtivos industriais e não-industriais).



Fonte: PESSOTI; SAMPAIO; SPÍNOLA (2008) / elaborado pelo autor.

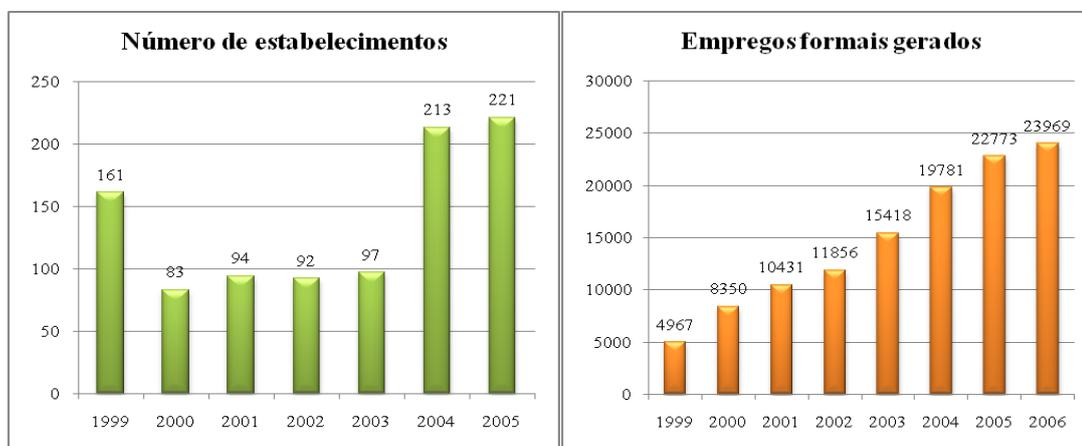
FIGURA 8 – Gráfico de Investimentos e empregos diretos industriais realizados na Bahia, 1999-2005 (em %)

Quanto ao número de estabelecimentos e o número físico de empregos gerados, a partir de dados extraídos da RAIS⁵² e do CAGED⁵³, relativo à evolução do quadro de empregos e estabelecimentos calçadistas existentes na Bahia, A Figura 9 mostra que o número de indústrias aumentou cerca de 37% entre 1999 e 2006 (de 161 em 1999 para 221 em 2006). Quanto aos empregos gerados, em 1999, as 161 indústrias existentes, juntas, empregavam 4.967 funcionários. Em 2006, as 221 indústrias já empregavam 23.969 trabalhadores, registrando um acréscimo de 388% na geração de vagas.

Ou seja, embora a quantidade de indústrias instaladas entre os anos de 1999 (sob a tutela do PROBAHIA) e 2006 (sob a tutela do DESENVOLVE) tenha sido significativa e importante (60 unidades), o que gerou uma evolução positiva de

52 Relação Anual de Informações Sociais processada anualmente pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).
53 Cadastro Geral de Empregados e Desempregados processado mensalmente pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

empregos, não foi, apenas, a quantidade de empresas instaladas, mas principalmente, o tamanho das indústrias e suas capacidades de contratação de mão-de-obra.



Fonte: RAIS (1999-2005); CAGED (2006); SPÍNOLA (2008) / elaborado pelo autor.

FIGURA 9 – Evolução dos números de estabelecimentos e de empregos formais na Bahia – 1999-2006

Entretanto, a partir de 1997 o PROBAHIA passou a apresentar falhas estruturais tanto no que se refere à dinâmica de funcionamento interno, devido às críticas quanto ao estímulo à guerra fiscal entre os municípios – uma característica intrínseca ao modelo utilizado, como no que tange à sua estrutura financeira.

A disputa de Estados e Municípios pela presença de empresas e a busca pelas empresas de lugares para se instalar lucrativamente é vista sobretudo nos seus aspectos fiscais. [...] Do ponto de vista das empresas, o mais importante mesmo é a guerra que elas empreendem para fazer com que os lugares, isto é, os pontos **onde desejam instalar-se** ou permanecer, apresentam um conjunto de circunstâncias vantajosas do seu ponto de vista (SANTOS; SILVEIRA, 2006, p.296).

Brandão (2004a, p.13), também evidencia essa análise ao constatar que

[...] essa luta dos lugares para realizar a melhor “renda da região ou da cidade”, com a busca desenfreada de atratividade a novos investimentos, melhorando o “clima local dos negócios”, subsidiando os custos tributários, logísticos, fundiários e salariais dos empreendimentos, tem conduzido a um preocupante comprometimento em longo prazo das finanças locais e embotado o debate das verdadeiras questões estruturais do desenvolvimento.

No aspecto financeiro, o modelo utilizado no PROBAHIA se extinguiu devido ao fato da subvenção financeira ser efetivada mediante contraprestação financeira do estado através do FUNDESE. As empresas recolhiam os impostos devidos e o estado, através do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico da Bahia devolvia à empresa o valor pago – levando o estado a exaurir as contas públicas e ter que providenciar uma mudança no programa.

O PROBAHIA, o primeiro incentivo, enquanto primeira tentativa baiana de atrair essas indústrias e criado, especificamente pelo interesse do estado de atrair essas empresas tem uma característica de incentivo financeiro com base no FUNDESE que é um fundo de desenvolvimento gerido pelo Desenbahia, que era na época o DESENBANCO, e ele financiava o imposto: o contribuinte [a empresa incentivada] recolhia ao estado e até 75% do que ele recolhia ele recebia um financiamento com juros subsidiados com parcelas e prazos de carência, etc e tal (COLABORADOR 1).

Situação que foi agravada pela estrutura nacional de reforma do Estado.

Ai outro fenômeno exigiu a mudança nesse modelo, ele começou a se exaurir porque com as vinculações constitucionais que foram aumentando, que foram se ampliando, com o fundo de educação, o fundo de saúde, começou a ocorrer esse grande fenômeno (dado pela competição entre os fundos pelo dinheiro e a sua distribuição) e o estado tava financiando [das empresas] muito mais do que ele estava recebendo, porque do que ele arrecadava efetivamente [com os programas de incentivo], menos de 60% ficava para o estado e ele, na verdade estava devolvendo 75% para as empresas, o que gerava um déficit. Então como não podia deixar de ser, isso foi exaurindo o modelo e junto com isso, a própria dinâmica nacional começou a mostrar a necessidade de busca de outros modelos [de atração de investimentos] (COLABORADOR 1).

Essa situação foi percebida pelo processo de avaliação da política realizada pelos próprios formuladores (enquanto etapa do *policy cycle* e executado após o processo de implementação), no caso, a SEFAZ, e impôs a necessidade de estudos para alterar a política para que não houvesse um retrocesso no processo de desenvolvimento econômico alcançado pela atração industrial, que já tinha mostrado resultados positivos até então.

Nesse sentido, com o fim da possibilidade de utilização do modelo proposto pelo PROBAHIA e, de acordo ao cenário nacional de redirecionamento das novas instalações industriais para áreas do centro-sul (como havia ocorrido a cerca de cinquenta anos antes) devido ao modelo de conduta da política nacional (neoliberal) de redução dos gastos e investimentos públicos, sem investir em infra-estrutura (de

transporte, principalmente), os estados do Nordeste e a Bahia como um dos principais expoentes da região, juntamente com Pernambuco e Ceará, tentaram se unir para criar uma política conjunta que pudesse contrapor as deficiências estruturais.

Acontece que após 1994, com a inflação controlada, o encargo, o ônus tributário começou a ser mais contido pelas empresas e isso gerou um movimento muito dinâmico de pretensão de benefícios fiscais, mas também não só pela questão do Plano Real, mas outros fatores como a própria questão trabalhista concentrada nos grandes centros do Sul e Sudeste que começaram a criar problemas com as empresas pela aglomeração de várias empresas nos mesmos lugares, foram levando ao movimento dessas empresas se mudarem pra outras regiões. Mas como a nossa economia [a economia baiana] ainda estava muito concentrada, as empresas que migravam, para fazerem seus produtos chegarem até o centro-sul, elas tinham que ter uma compensação porque a logística é muito mais cara [e as empresas queriam ir para a RMS], embora a mão-de-obra é mais abundante e menos qualificada, mas tem todo esse movimento de transporte e de funcionamento de logística e tudo o mais, e esse era o grande fundamento que eles usavam para requerer alguma vantagem pra se instalar aqui, vamos dizer, um esforço dos governos dessas regiões (COLABORADOR 2).

O início do processo de formulação do DESENVOLVE foi, justamente, dado pela união entre os três estados do Nordeste. Porém, por diferenças políticas e por causa de questionamentos sobre a criação de uma política igual para os estados que possuem características produtivas, econômicas e sociais diferentes, a política conjunta foi abandonada e o DESENVOLVE se tornou uma política estritamente baiana.

O DESENVOLVE foi uma criação que surgiu da conversa de três governadores da época, da Bahia, de Pernambuco e do Ceará, diante da dificuldade da região enfrentar a concorrência dos estados mais produtivos, mais ricos do Sul e Sudeste quando eles perceberam que não podiam deixar de ter esses programas de atração de investimentos [mesmo com as diversas ações impetradas no Supremo Tribunal Federal]. Juntaram-se os três estados e convidaram os outros estados da região para formar um bloco regional para fortalecer a aprovação de um modelo no Congresso que pudesse consolidar esses movimentos de atração de investimentos para a região. Mas como tudo em política é difícil de ter uma seqüência lógica, não teve muito sucesso. Os estados que começaram não continuaram, devido às diferenças regionais, mesmo sendo numa região só. As economias são diferentes em tamanho e os estados saíram e foram buscar um modelo só seu (CLABORADOR 1).

E a partir de então,

[...] a Bahia, que tinha mais urgência em fazer [a política] porque o modelo do PROBAHIA já tava exaurido, formulou e implantou [o DESENVOLVE] e não houve uma implantação imediata nos outros estados. Mas a bem da verdade, que percebemos hoje, é que todos os estados foram encontrando seus caminhos [mesmo independentemente] (COLABORADOR 1).

A política pública representada pelo DESENVOLVE foi então formulada para suprir a lacuna deixada pelo PROBAHIA. Formulada de forma mais abrangente, buscava não apenas o desenvolvimento econômico a ser alcançado pela atração industrial, mas um desenvolvimento mais amplo que perpassasse pela junção do desenvolvimento social, ambiental e humano. Para tanto, foram sendo “testados” modelos antes da formulação final do DESENVOLVE, em 2001.

A primeira tentativa foi a atração da Ásia Motores, em 1997, que já contava com alterações na estrutura da política a ser utilizada para abraçar a oportunidade de atrair à empresa. Entretanto, devido às características propostas pela política estadual que estava sendo alterada, e a aquisição da Asia Motores pela Hyundai, a empresa optou por não se instalar na Bahia, mesmo após já ter recebido alguns incentivos.

Assim, as alterações realizadas para atrair a Asia Motores acabou por permear as alterações necessárias para a formulação definitiva do DESENVOLVE, que conta, inclusive com a possibilidade de se criar políticas secundárias programa central de acordo ao setor produtivo a ser buscado. Nesse contexto, como processo de formulação, ainda, do DESENVOLVE, a Bahia atraiu a maior montadora de automóveis do Brasil, que veio a montar seu complexo produtivo no município de Camaçari (na infra-estrutura que seria da Ásia Motores).

E, logo em seguida, já com o formato formulado do DESENVOLVE, foi montado o pólo de informática de Ilhéus. Estava formulada e definida, então, o novo formato da política de atração de investimentos industriais da Bahia, como base não apenas no desenvolvimento econômico, mas nele e nos demais encadeamentos produtivos, sociais e ambientais necessários ao desenvolvimento regional baiano como um todo.

Então como não podia deixar de ser isso, o modelo do PROBAHIA foi se exaurindo e junto com isso, a própria dinâmica nacional começou a mostrar a necessidade de busca de outros modelos, segmentados, quando começou a surgir o modelo com crédito presumido adotado lá pelos idos de 1997. O que antes era todo agregado ao PROBAHIA foram sendo feitos em planos setoriais, porque outros estados já estavam fazendo isso também. E isso se ampliou com a proposta do plano automotivo gerado pela Ásia

Motores em 1997, quando se criou uma legislação pra isso e continuou em 1999 com a sinalização da vinda da Ford, que se concretizou porque se utilizou a estrutura já montada para a Ásia que acabou por não vir para a Bahia. E daí foi elaborado um novo projeto de lei (com decretos, contratos) e resultou na criação do programa de incentivo a indústria automobilista no estado que vem a culminar no DESENVOLVE – que é um incentivo mais completo por que ele tem um viés financeiro e tributário na forma de crédito [e não renúncia] fiscal e porque em sua proposição está o financiamento de capital de giro (que o estado realiza opcionalmente) ou pela concessão de recursos financeiros pelos recursos do próprio FUNDESE ou captados no próprio mercado financeiro com juros diferentes (de acordo às regras) o que, devido a forma como foi feito o retorno ao estado é baixo mas acontece e as empresas, hoje [em 2010], já estão devolvendo as parcelas dos primeiros anos do incentivo (COLABORADOR 1).

Análise que é partilhada por Uderman (2006, p.170).

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 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 antecipado do imposto devido. 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 política ainda está pautada na guerra fiscal, mas não mais nos moldes da guerra dos municípios e sim dos estados, mas de forma legal pelo tipo de benefício que as empresas recebem, onde não existe a renúncia, de fato, dos tributos, mas um aprazamento sobre o recebimento ou o desconto, apenas, caso o pagamento seja antecipado.

Mas a bem da verdade, o que percebemos hoje, é que todos os estados foram encontrando seus caminhos com alguma adaptação e a guerra fiscal ainda continua, já que os estados não conseguiram, ainda, encontrar um modelo de produção, como é cobrado muitas vezes no CONFAZ – através de uma proposta de convenio que visa estabelecer um marco final para os incentivos e a partir daí se trabalhar uma situação de igualdade pra que o imposto volte à neutralidade que se pretendia. Só que os estados também têm consciência que se não houver uma substituição desse modelo por algo mais consistente, que fosse uma política nacional que compensasse essas desvantagens, que geraram a guerra fiscal, acaba que as desigualdades voltariam a se ampliar e temos que ficar o tempo todo buscando essa alternativa e enquanto ela não vem a gente continua na guerra fiscal e

levando esse modelo que tem muitos pontos desfavoráveis, até porque o ideal é que não houvesse essa necessidade de renúncia de receita, mas que de uma forma ou de outra tem gerado um desenvolvimento na região e que provavelmente sem isso não se teria conseguido (COLABORADOR 1).

E,

[...] o FUNDESE é o fundo que abriga o PROBAHIA, ate mesmo pelas suas características. O DESENVOLVE não. No PROBAHIA era o recurso do FUNDESE que financiava o PROBAHIA. Hoje o crédito presumido é diferente, não é mais financeiro e sim de desconto (COLABORADOR 2).

E os objetivos, mesmo que possibilitados por uma prática de política que mesmo não sendo completa e perfeita é a alternativa pra eliminar as desigualdades, tanto num sentido mais amplo (como o caso das desigualdades brasileiras) como em escala menor (as desigualdades regionais estaduais), tem sido bastante proveitosas devido ao caráter da política aplicada pós-2001, que atrela o recebimento do benefício aos encadeamentos possibilitados pela indústria beneficiada.

Uma contrapartida tem que ser dada pela empresa já que o estado não é irresponsável ao ponto de abrir mão de receita em troca de nada, já que ela tem que cumprir umas exigências que compõem uma matriz de aderência, por que não são dados benefícios gratuitamente. O estado tem aqueles objetivos como o desenvolvimento tecnológico, social, a geração de empregos, a desconcentração regional, econômica, a integração das cadeias produtivas, a geração intensiva de mão-de-obra. Então estamos com um programa mais completo e, de vez em quando vamos encontrando a necessidade de ajustes já que a atividade econômica é muito dinâmica e principalmente num país como o nosso (COLABORADOR 1).

E,

[...] hoje se persegue muito o desenvolvimento social como contrapartida dos governos, mas antes não [com o PROBAHIA]. Não é que não se buscasse isso, mas não se tinha essa preocupação específica. Hoje até as empresas têm que dar essa contrapartida: vai ter programa de treinamento? Vai ter programa ambiental? Que vai fazer alguém da produção? (COLABORADOR 2).

Após explanação acerca do processo de formulação e o modelo de funcionamento das políticas baianas, pode-se depreender o comportamento da política de isenção fiscal sob todo o aspecto do ciclo da política e que, de maneira

concreta, esse começa de fato, no processo de formulação que é totalmente único e praticado apenas por um ente (o estado).

Assim sendo, e seguindo a lógica apresentada por Cavalcanti (2007, p.250), o ciclo da política de isenção fiscal baiana se inicia no processo de formulação, dada pela concepção dos ‘tomadores de decisão’ (o *policy maker*, o estado) no âmbito de um processo decisório assumido pelo próprio estado. Tendo sido elaborada de maneira não-participativa (por agentes externos ao poder público estatal) com característica de formulação “de gabinete” e de “cima pra baixo”.

E, contradizendo o modo comum de formulação de políticas que asseguram que as políticas implementadas de “cima para baixo” tem sempre um processo de formulação incremental, a política de isenção fiscal baiana foi formulada seguindo uma lógica racional e planejada (principalmente no que tange ao DESENVOLVE).

Esse processo de formulação foi dividido em fases com característica linear (etapa por etapa), obedecendo a uma escala temporal e seqüencial desde a percepção do problema da falta do desenvolvimento regional, perpassando pela formulação até o momento em que foi implementada, avaliada e, como se mostrou necessário com o PROBAHIA, corrigida – cumprindo assim todo o *policy cycle*.

Se Frey (2000) determina que a necessidade de formulação de uma política pública é tratada como a escolha de um tema entre um número infinito de possíveis campos da ação política, então a formulação da política de isenção fiscal se confirma como a formulação de uma política pública. Afinal, dentre os diversos temas eletivos para o atendimento do estado, o desenvolvimento regional (mesmo tendo sido desprivilegiado pelas próprias ações governamentais anteriores) passou a figurar na agenda política e a se converter em demanda capaz de ser atendida por uma política pública através do sentido de necessidade criado por ele próprio.

E dentre as etapas constantes do *policy cycle*, a etapa que antecedeu a formulação foi registrada pelo diagnóstico do próprio estado de suas falhas anteriores ao não observar suas diversas regiões no processo histórico de desenvolvimento (quando o desenvolvimento era aliado à industrialização e, mesmo, assim, não impediu a concentração industrial em torno da RMS). Essa característica comprova o caráter racional empregado na formulação das práticas utilizadas para reverter tal situação.

O seu caráter racional direciona-se aos formuladores das políticas públicas por estes conhecerem não apenas os fatos geradores do problema, mas,

principalmente, pelo fato de terem noção dos mecanismos que podem corrigir os mesmos, propondo soluções para uma situação conhecida e considerada incômoda. O que, de certa forma contradiz a crítica de Herbert Simon (1957) ao afirmar que “a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, [...] auto-interesse dos decisores etc.” (SOUZA, 2006, p.23).

De forma analítica, segundo observações sobre o processo de formulação das políticas em foco e de acordo às considerações de Cavalcanti (2007), pode-se afirmar, que de fato, a formulação é o momento mais importante da política, pois é nesse estágio que se estabelece a fórmula a ser utilizada e onde se ordenam alternativas propostas. É nesse momento, de fato, onde se prescreve ‘o como’, ‘o quando’, ‘o porquê’; e se exprime (através dos objetivos propostos) os resultados que se esperam da política a ser formulada através das alternativas para a solução do problema público.

Porém, convém também, discordar do que afirma Fucks (2000) ao generalizar que para todas as políticas, a emergência de questões na agenda pública e a formulação explicam-se mais de acordo com a dinâmica social e política do que com os atributos intrínsecos dos problemas a serem sanados.

Tal observação não fica evidente ao se entender que a política de isenção fiscal entrou na agenda pública por causa da falta de desenvolvimento regional sentida pelo próprio poder público, originando-se de uma demanda sentida pelo próprio estado e não por indicação de atores sociais e passando a ser eleita a entrar na agenda pública, como prioridade, através de um jogo de interesses entre esses atores outros e o estado.

E, no que tange à formação da agenda governamental, as políticas de isenção fiscal foram formuladas com o intuito de resolver, primeiramente, as demandas hierarquicamente privilegiadas pelo Estado, no caso estabilidade econômica e produtiva. O que confirma a visão de Flexor e Leite (2007) ao afirmarem que na hierarquia determinada pelo interesse estatal, no que tange à formulação de políticas públicas, cronologicamente, as que primeiro são formuladas são aquelas que objetivam contribuir para a estabilidade macroeconômica e o crescimento.

O que aconteceu com a política baiana, em tempo do PROBAHIA, o objetivo era, evidentemente, a busca do desenvolvimento econômico, o que corrobora a

visão de um modelo ortodoxo de perseguição de objetivos (onde se encaixou o crescimento econômico e, o que ele trouxesse com ele, seria oportuno e aproveitado).

Já no DESENVOLVE, observa-se um caráter heterodoxo da prática política, onde se busca o desenvolvimento unido com todos os encadeamentos que esse desenvolvimento possa apresentar (encadeamento produtivo, social, ambiental entre outros), mesmo não sendo os encadeamentos declarados entre os objetivos diretos da política formulada.

Sobre o contexto do jogo de interesses que permeiam sempre, teoricamente, a formulação de políticas públicas, no caso da política de isenção fiscal baiana isso não ocorre tendo em vista que os demandantes pela política, bem como os agentes que esperam os resultados estão representados pelos mesmo “indivíduos”, ou seja, o próprio estado. (pois todos os agentes são representados e denominados pelo próprio estado que é *policy maker*). Assim, todos os contextos, conjunturas, e meandros estarão abarcados no próprio planejamento.

A relação entre a política em si (*policy*), e seus formuladores é unitária. A prática da ação política ou o processo político (*politics*) e sua relação com os interesses políticos do governo (*polity*) são unitários. Ou seja, a interação entre os conflitos, os jogos de interesse, a formação da agenda pública e a política pública não existem, deixando também de existir o conflito entre os agentes visíveis e invisíveis na busca da formação da agenda política e na formulação da política, conforme indicam Souza (2006) e Calife (2005).

Afinal, segundo apresentam os teóricos, os agentes visíveis atuam como indicadores do problema (o estado) enquanto o grupo dos agentes invisíveis é representado por aqueles atores que não se relacionam diretamente com o público-alvo da política, mas que acaba por determinar, de fato, os rumos que elas tomarão – o próprio Estado.

Desse ponto de vista, a escolha de um problema para integrar a agenda de ação do estado, representa que a convicção do próprio estado sobre um problema pode levá-lo a formular uma política pública e, internamente, o transformar em um problema de *policy* sem a convergência de idéias entre atores visíveis e invisíveis e sem os confrontos políticos (*politics*).

No que tange ao caráter funcional da formulação das políticas baianas, fica evidente que seu caráter elitista (formuladas com base nas decisões, interesses e

percepções, unicamente, de quem está no poder que as formulam de acordo ao seu interesse e à sua agenda governamental, ou à sua observação do que é necessário fazer ou não em prol do coletivo) a relação entre *politcs* e *polity* em nada alterou o resultado esperado de sua ação, ao contrário, garantiu, de maneira objetiva, a possibilidade do alcance dos objetivos.

As primeiras são formuladas com base nas decisões, interesses e percepções, unicamente, de quem está no poder (elaborando-as) – os governos. Estes as formulam de acordo ao seu interesse e à agenda governamental, ou à sua observação do que é necessário fazer ou não em prol do coletivo (*politcs*, *polity*).

Por fim, o processo de formulação das políticas de isenção fiscal praticadas na Bahia foi estabelecida pelo próprio estado enquanto *policy maker*, dessa forma, a sua implementação, foi executada por ele mesmo mas especificamente pelos mesmos formuladores (nesse caso, a SEFAZ e a SICM através do Conselho Deliberativo das políticas que é a representação de suas próprias entidades).

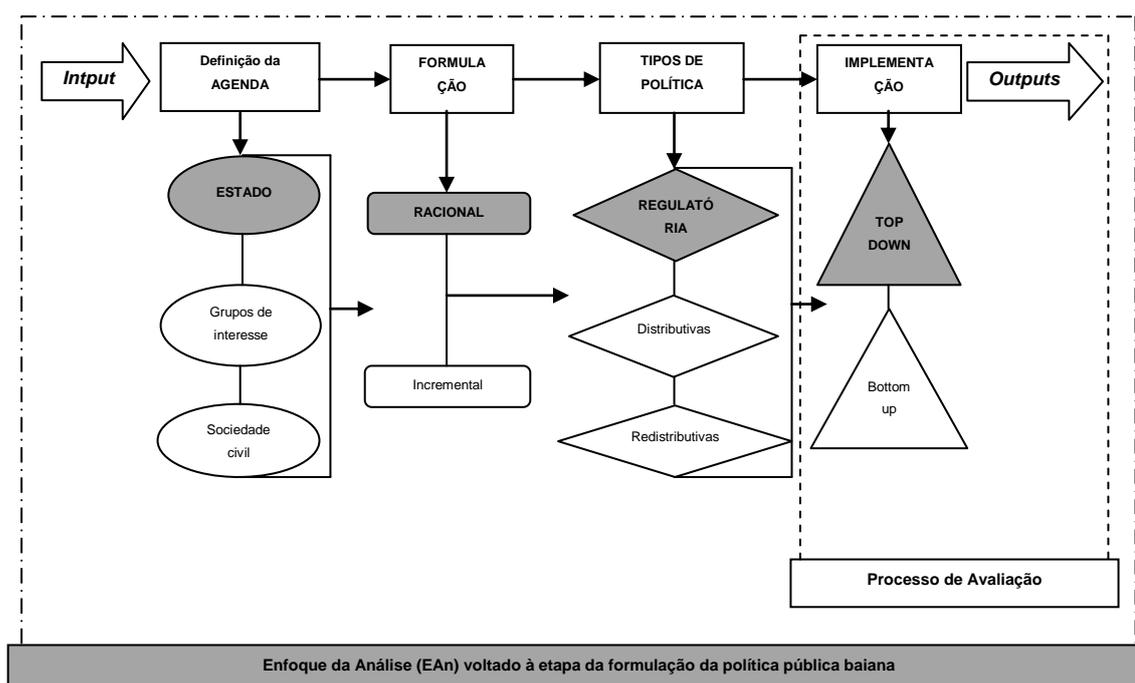
O que caracteriza uma implementação guiada pelos preceitos de interesse do Estado, através de sua ação direta o que assinala uma implementação tida como de cima para baixo (*top down*). Ou seja, uma política elaborada, formulada, e implementada por uma instância governamental.

No sentido mais histórico e interativo, no que concerne ao próprio estado e sua responsabilidade sobre o problemas que demandou uma ação direta do estado, a política fiscal é uma ação direta e indutiva do estado, que procura sanar circunstâncias que interferem num determinado contexto originado por uma ação dele próprio, o que tornam as políticas baianas um conjunto de políticas regulatórias, criadas para interagir com uma situação detectada, oriunda, muitas vezes, de uma falha estrutural criada por ele próprio e que depende, dessa forma, da sua própria atuação na solução.

E, embora, estruturalmente, nas políticas regulatórias nem sempre seja expressa, de maneira clara, como surgirão os recursos financeiros necessários para os custos de sua ação, as políticas baianas contaram, diretamente com uma fonte de intermediação financeira para buscar seus objetivos, através dos recursos do PROIND e do FUNDESE.

E chegando ao fim de nossa análise, de uma maneira ilustrativa que busca mostrar o ciclo da política em destaque, a Figura 10 apresenta as diversas etapas que compõem o esquema técnico-cronológico deste ciclo (*policy cycle*), que para a

política de isenção fiscal é, de fato, considerado como linear e sequencial. Composto pelos estágios, etapas ou fases desde seu aspecto ideológico (*inputs* – ou situações que fundamentaram sua formulação – a falta do desenvolvimento) até a prática do alcance da meta final da política (o seu objetivo, *outputs* – que no caso do não alcance, plenamente do desenvolvimento regional, ao menos gerou o desenvolvimento econômico de algumas regiões).



FONTE: Elaboração do autor.

NOTA: o processo de análise se volta para todo o *policy cycle* (definição da agenda, formulação e implementação), entretanto pode se ater, também, a apenas uma dessas fases, enquanto o processo de avaliação, geralmente, está diretamente ligado às etapas da implementação e dos resultados.

FIGURA 10 – O ciclo da política de isenção fiscal baiana

De certa maneira, sobre todos os aspectos abordados nessa pesquisa e com base no processo da formulação da política pública baiana, por mais que estas representem ações anódinas do estado para sanar um problema criado por ele mesmo, tem-se que discordar do que é afirmado por Silva e Melo (2000), ao assinalar que uma política pública é uma ação que para ter efetividade deve perpassar por situações onde prevalecem a troca, a negociação, a barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos, e onde os formuladores expressam suas preferências individuais ou coletivas, através de ações cujo conteúdo pode ser divergente daquele da coletividade.

As políticas públicas de isenção fiscal praticadas na Bahia em prol do desenvolvimento através do Programa de Promoção de Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA) e no Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE), representam, de certa maneira, a junção dos aspectos teóricos de que trata a teoria da política pública.

Entretanto, apresentam características próprias de uma situação peculiar onde não há espaço para as lutas de interesses individuais, mas a busca do alcance de um contexto futuro melhor onde, com base no alcance das metas previstas pela iniciativa política do estado, possa gerar um ambiente onde não só aspecto econômico pode ser relevante, mas o conjunto destas dimensões que são múltiplas e retroalimentam-se entre si: as dimensões econômicas, sociais, trabalhistas, ambientais e participativas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se pensar em tratar da temática acolhida nesse estudo – a política pública e o desenvolvimento regional – se tornou fundamental a explanação, inicial, do que caracteriza (significa, quer dizer) cada um desses termos e em que contextos podem ser utilizados.

Os dois primeiros capítulos desse trabalho representaram, então, justamente, esse papel, o de definição. A definição do que (se) trata política pública e como foi promovido o desenvolvimento no Brasil, seja no contexto nacional ou regional, para que, a partir do terceiro capítulo fosse possível compreender como foi empreendido os processos de planejamento e promoção do desenvolvimento no contexto baiano, através da utilização de formulação e implementação de políticas públicas.

Assim sendo, após a compreensão da política pública nos aspectos teórico-conceituais, assumiu-se como definição que a política pública é vista como a opção, ou não, de um governo realizar determinadas ações de intervenção para solucionar ou minimizar situações (de qualquer ordem) e, com elas, produzir efeitos planejados de uma maneira que todos os envolvidos se beneficiem. As situações foco da política, muitas vezes, no momento da elaboração da ação acabam por referenciar a falha existente na ausência ou, de certa forma, responsabilidade do próprio estado.

Entretanto a definição não funciona no sentido da compreensão de como pode ser determinada, mas, de fato, na sua utilização ao compor um conjunto complexo de atos, interesses e objetivos que são representados desde o momento em que o problema, a ser enfrentado, entra na pauta da gestão pública (a sua inclusão na agenda pública), pelo momento da decisão de criá-la (presente nas etapas de elaboração e formulação) até o momento de utilizá-la (ou seja, implementá-la).

A criação da política pública perpassa, então, pela definição da agenda política e de sua definição do que deve, precisa e se “quer” fazer, compondo a determinação de sua agenda política (*agenda setting*), que será determinada pela “percepção” do quadro de necessidades expostas pelas diversas demandas do Estado, e aquela que será escolhida para sofrer a intervenção da política pública (evidenciando o problema a ser atacado, o *input*).

A definição dos problemas a serem solucionados, entretanto, também, não representa, simplesmente, a escolha individual do Estado, na maioria dos casos, mas a conjunção de interesses dentre aqueles que participam da etapa decisória. Essa decisão perpassa pela junção de interesses entre os agentes que integram o grupo de formuladores, definindo o jogo de interesses entre as partes. Assim, as políticas públicas podem ser criadas pelo Estado para atender uma demanda do próprio Estado ou para atender uma demanda privada (seja da iniciativa empresarial ou de entidades que representem a sociedade civil).

A política pública ao se tornar uma ferramenta de ação de fato, passa por uma seqüência lógica, mas não necessariamente linear (cronológica) de criação. Essa seqüência representa o ciclo da política (*policy cycle*) que é formado pelas etapas de formulação, implementação e avaliação de política pública. Durante este processo é que se faz visível o jogo de interesses que circundam a utilização da política pública. Como, porque e para que ela foi (é criada)? No caso da política de baiana, a análise foi pautada, justamente no entendimento desse processo. Como a política pública de isenção/incentivo fiscal foi formulada e implementada? Com qual objetivo? Realmente foi na intenção de promover o desenvolvimento regional ou, apenas, o desenvolvimento econômico?

O entendimento do desenvolvimento aplicado à formulação das políticas baianas sempre se pautaram, conforme pôde ser apreendido pelos aspectos teórico-conceitual e empírico (através da contribuição dos colaboradores da pesquisa), nos aspectos econômicos do desenvolvimento, ficando qualquer outro fator relevante, relegado à segunda instância da política, ou seja, aos desdobramentos da variável econômica, como foi fato marcante na época do desenvolvimentismo.

Quanto ao aspecto da formulação, de fato, as políticas praticadas na Bahia, contaram com uma elaboração própria do estado, na sua percepção da necessidade de ação em prol da busca do desenvolvimento através da promoção da desconcentração industrial da RMS. Para tanto, se formulou ao longo dos anos 1990 e, posteriormente, em 2001, práticas pautadas numa formulação de maneira racional, ou seja, que contemplaram, de certa forma, o conhecimento da situação a ser atacada bem como os instrumentos a serem utilizados.

Para tanto, contou-se com a formulação de políticas regulatórias e estabelecidas nos objetivos sentidos e indicados pelo próprio planejamento do

desenvolvimento do estado baiano, que, no sentido da implementação e sistematização das mesmas, descreveu uma implementação do tipo *top down*, de cima para baixo, também considerado como exógeno, que sinalizam, simplesmente, a prática da implementação executada pelos próprios formuladores da política, ou seja, o próprio estado da Bahia.

As políticas públicas de isenção/incentivo fiscal, praticadas na Bahia em prol do desenvolvimento e pautadas no Programa de Promoção de Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA) e no Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE) representam, de certa maneira, a junção dos aspectos teóricos do que trata a teoria da política pública, bem como apresentam características próprias de uma situação peculiar onde não há espaço para as lutas de interesses individuais, mas a busca do alcance de um contexto futuro melhor onde, com base no alcance das metas previstas pela iniciativa política do estado

A revisão teórica, então, foi fundamental para se compreender como foi promovido o desenvolvimento brasileiro até os anos 1980. Este se deu com base na ação do Estado desenvolvimentista, produtor por excelência de políticas públicas de desenvolvimento, que em sua realização foi sensivelmente ligada ao jogo de interesses das classes dominantes historicamente: inicialmente os grandes produtores de café, posteriormente os grandes capitalistas industriais nascentes e por fim os grandes grupos de capitais internacionais.

E assim, pautou-se o exemplo brasileiro num processo de desenvolvimento que desprivilegiava o total espaço territorial do país e aplicava seus esforços (suas políticas) para a criação, manutenção e especialização produtiva numa única região, afinal, naquele contexto, o desenvolvimento regional era entendido como fruto dos fatores de aglomeração e especialização produtivo-industrial, com interesse na promoção da produtividade econômica e pela competitividade entre os mercados.

O que acabou por determinar, pela própria ação estatal, um quadro de diferenciação e desigualdades regionais entre os espaços territoriais, potencializados pela sua possibilidade (ou não) de potencialização do desenvolvimento industrial. Esse fato determinou a segmentação percebida no espaço territorial brasileiro e, em escala proporcional, no contexto baiano, da criação de espaços de destaque (espaços luminosos), no Brasil (como ocorreu com o Sudeste) e na Bahia (com a Região Metropolitana de Salvador) e, de espaços

opacos, que no Brasil foram representados pelas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste e, no caso baiano, todas as demais regiões do estado exceto a RMS e seu entorno mais próximo, como é o caso do município de Feira de Santana.

Assim, no processo de execução do sistema de planejamento para o desenvolvimento baiano, contou-se com a formação de pólos industriais, inicialmente na Região Metropolitana de Salvador, apoiadas nas referências e entendimentos desenvolvimentistas que seguiam as teorias de desenvolvimento regional defensoras da polarização de atividades industriais estimuladoras e potencializadoras que visavam os ganhos de escala e de aglomeração fundamentais para o processo de expansão econômica.

Nesse sentido, as instituições públicas formuladoras e implementadoras de políticas de desenvolvimento regional, tanto no aspecto nacional, regional, bem como estadual, praticaram, sempre, o uso de ferramentas de política industrial que acabaram por fundamentar um processo de industrialização fora das regiões periféricas (do Brasil, do Nordeste e, principalmente, da Bahia), que sempre respeitaram e seguiram as proposições e interesses estabelecidos pelo próprio avanço da atividade industrial.

A diferença que se faz, entretanto, é que no período desenvolvimentista os esforços da promoção da aglomeração industrial pressupunham a necessidade de sustentar grandes projetos industriais, que acabavam por se beneficiar das economias de escala enquanto as estratégias praticadas a partir da década de 1990 destacam a importância da busca pelo fortalecimento do capital social, que ocasionaria um esforço de mobilização e valorização das condições locais e do estabelecimento de vínculos de parceria e cooperação entre estado e agentes sociais, o que de fato não ocorrem, na prática, na formulação das políticas de desenvolvimento.

Afinal, a partir dos anos 1990, as políticas eram propostas, quando não voltadas para a reestruturação do aparato administrativo e da recuperação das finanças estaduais, ao estabelecimento do processo de planejamento e coordenação com posição de destaque para a necessidade de se adequar as condições institucionais e administrativas do setor público às novas circunstâncias vigentes, conforme sinaliza Uderman (2006).

Assim, o êxito dessas ações institucionais de apoio ao desenvolvimento industrial demonstrou-se decisivo, mas incompleto, tendo em vista o não

aproveitamento do ambiente favorável à realização de projetos inovadores que pudessem encadear um desenvolvimento regional amparado pelos sentidos multidimensionais do desenvolvimento. Os programas propuseram, apenas, um novo ciclo de expansão industrial baseado numa forte competição interestadual pela atração de novos empreendimentos e, sobretudo, na concessão de incentivos fiscais.

O estado baiano, quanto ao seu planejamento, teve, novamente, um papel de destaque nesse processo, ao conseguir acarretar grandes e importantes investimentos para o seu território. A formulação dessas estratégias, nos últimos vinte anos, ainda se mostrou pautada na industrialização e nos seus aportes de adensamento, integração e verticalização de cadeias produtivas. Apresentando como intuito principal, a busca por desenvolver o estado com base na desconcentração espacial e na diversificação da matriz industrial que, segundo Uderman (2006), cumpriam esforços voltados para a estruturação de programas de atração de investimentos, sustentando propostas de intervenção e, de certa maneira, direcionando agressivas ações que visavam, apenas, aproveitar oportunidades derivadas do processo de realocização de empresas ou, puramente, pelas intenções de realização de novos projetos, por elas, no território baiano.

Assim, pautou-se o desenvolvimento, novamente, na indústria e, nessa mesma instituição, fundamentou-se a crença na necessidade conquistá-la para se promover o desenvolvimento. Nesse momento é que as políticas públicas passaram, de fato, a ter papel crucial na conquista do desenvolvimento e, por esse motivo surgiram as práticas da isenção/incentivo fiscal como modelos possíveis de aguilhoamento da conquista do desenvolvimento.

A prática da isenção fiscal foi proposta, primeiramente pelo Estado desenvolvimentista, para auxiliar na supressão da necessidade dos os espaços regionais, em conquistar o desenvolvimento, primeiramente privilegiaram o Sudeste do país e, posteriormente foram utilizadas, também, para as demais regiões, quando da percepção dos desequilíbrios espaciais.

Nesse propósito, dado cerca de vinte anos após o início do processo de desenvolvimento industrial nacional dos anos 1930, a prática da isenção fiscal passa a ser uma realidade para todas as regiões do Brasil, entretanto, ainda, privilegiando um pequeno espaço temporal, tendo em vista o próprio modelo de desenvolvimento que foi proposto pelo Estado desenvolvimentista.

Entretanto, após um período de grande ascensão do desenvolvimento industrial concentrado tanto no contexto nacional, quanto estadual e regional, pautado na formulação e implementação de políticas públicas de atração industrial, o processo do desenvolvimento dirigido pelo estado entra em decadência e deixa como legado, além do que já tinha sido conquistado (a concentração produtiva e a competitividade internacional, mas também os desequilíbrios sociais e regionais além do modelo da isenção fiscal como propulsor do desenvolvimento).

A partir de então, os estados federados foram obrigados a tomar, para si, a busca do desenvolvimento de cada espaço do seu território, e passam a utilizar a mesma política de isenção fiscal (agora numa escala estadual e municipal) para induzir os investimentos industriais e o desenvolvimento.

Desse modo percebeu-se o uso de um padrão de desenvolvimento heterogêneo entre os diversos estados federados e, internamente a eles, que realça a coexistência diferenciadas práticas para o mesmo modelo, marcados por particularidades regionais, setoriais, organizacionais e institucionais. Essa diversidade foi observada ao se levar em consideração, na formulação e implementação de políticas públicas, os objetivos e características regionais.

Essas práticas responderam por mudanças na base produtiva, tecnológicas organizativa do estado e de sua matriz industrial, aliando-se e apropriando-se das propostas neoliberais em vigor, que possibilitavam a atração industrial, novamente, como propulsora de desenvolvimento.

Entretanto, nesse momento, com base nas conseqüências e realidades vividas e promovidas durante a ação do Estado desenvolvimentista, além dos novos contextos políticos e administrativos dados pela crise e falência do Estado e, justamente, da ascensão do neoliberalismo, acabou-se por mudar o entendimento sobre o que vem a ser desenvolvimento que deixa de ser entendido, apenas, como resultado do aporte produtivo-econômico, para se fundamentar em um conceito amplo e caracterizado pelas melhorias econômicas, mas, também, pelas melhorias sociais, culturais e ambientais.

Nesse sentido, surgiu a preocupação desta pesquisa e a busca do entendimento sobre o papel e interesse do estado em formular políticas de desenvolvimento regional pautadas em modelos praticados, anteriormente pelo Estado desenvolvimentista, como a política de isenção fiscal. Seria concebível se pautar, ainda, o desenvolvimento com base nos aspectos produtivos? O estado

ainda considerara que o desenvolvimento deve ser regulado pela instalação e produção industrial?

De acordo ao exposto durante o processo de apresentação da pesquisa, percebeu-se que, a criação das políticas públicas de isenção fiscal não se apropriam de uma compreensão do estado quanto aos novos paradigmas do desenvolvimento. A aposta, ainda, nos velhos moldes, nas velhas e conhecidas políticas de desenvolvimento praticadas historicamente, buscam sim, de fato o desenvolvimento econômico, como aconteceu no período desenvolvimentista e atrelam à indústria, ainda, a função de mola propulsora de encadeamentos positivos que, juntos, abarcarão o processo de desenvolvimento regional nas áreas territoriais baianas.

O objetivo contido no Programa de Promoção de Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA) e no Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE) propunha o desenvolvimento das regiões proporcionalmente ao desenvolvimento industrial e, no sentido de sua formulação, foi pensado assim desde o processo de sua elaboração.

O que se propunha era desconcentrar a produção industrial do estado, até então quase totalmente localizada na Região Metropolitana de Salvador (RMS) e, com isso, promover a produtividade industrial e a capacidade do estado, ficando os aspectos sociais e ambientais, apenas atrelados às externalidades dessa indústria.

Entretanto, embora não se possa afirmar da ineficiência destas políticas, o que se percebeu foi que a desconcentração industrial também não registrou sucesso. A matriz industrial do estado foi ampliada. Integraram-se à cadeia produtiva novos segmentos como o papel-madeireiro, o turístico, o de informática e calçados, além do principal expoente da industrialização baiana nos últimos vinte anos, o pólo automobilístico.

Todavia, essa ampliação foi dada, como aconteceu historicamente, de forma concentrada, quando não na RMS (como aconteceu com o setor automotivo), em pequenas porções do interior como no caso da indústria de papel e celulose e madeireiro no Extremo Sul e de informática no Litoral Sul. Além do setor de alimentos (no que tange à produção de frutas para a exportação) no Norte do estado.

De encontro à essa característica concentrante, o único setor que se polarizou no estado, entre as suas diversas regiões, de fato, foi o setor calçadista. Inicialmente direcionados para o Sudoeste (nas cidades de Jequié e Itapetinga), hoje

se encontram localizadas, além daqueles municípios, em cidades como Valente, Santo Estevão, Santo Antonio de Jesus, entre outros, cada um, pertencente a uma região econômica do estado.

Entretanto, nas palavras de Ferreira Júnior e Santos (2006), quando se baseia o desenvolvimento na competitividade e em incentivos fiscais, se registra uma política de difícil sustentação no longo prazo, pois as empresas beneficiadas não se preocupam em desenvolver um processo produtivo naquela região, pois sua competitividade no mercado é registrada pela diminuição dos custos de produção dado pela isenção fiscal e não pela estrutura produtiva. E, futuramente, ao terminarem os incentivos, as empresas se mudam para outras localidades que se encontram “sedentas” em recebê-las com um mesmo quadro de benefícios fiscais, como aconteceu com as novas indústrias de calçados que se dirigiram para a Bahia deixando o Estado do Ceará, no início dos anos 2000.

Nesse sentido, para Monastério (2005), a experiência existente, na aposta da criação de políticas públicas de desenvolvimento regional com base no investimento em fatores tradicionais de crescimento econômico, como a indústria, mostrou-se incapaz de gerar condições suficientes para garantir um desenvolvimento de longo prazo.

Além disso, outra discussão relativa à tentativa de se estabelecer um processo de desenvolvimento regional baseado na implantação de indústrias, estimuladas pela política de isenção fiscal, é que existe a tendência à saída da empresa da região ao fim do período de isenção. Nesse sentido, Pires, Müller e Verdi (2006) afirmam que a formulação de políticas de desenvolvimento deve observar além dos aspectos tradicionais creditados ao desenvolvimento, pelo mesmo ter deixado de ser visto apenas do ponto de vista economicista, institucionalista e sistêmico. Agora o desenvolvimento regional tem de ser um misto de teoria, observação e prática na construção de um desenvolvimento que leve em conta as especificidades, particularidades e potencialidades das regiões além de sua capacidade humana e ambiental.

Em linhas gerais, observou-se que o conteúdo das proposições modificou-se ao longo do tempo. O planejamento que associa de maneira direta e inequívoca o processo de desenvolvimento da Bahia à expansão de atividades industriais polarizadas é substituído, no período mais recente, por propostas que, além de preverem incentivos para a implantação de empreendimentos industriais indutores

do crescimento da economia estadual (privilegiando diretrizes de diversificação, adensamento, integração e verticalização de cadeias produtivas) legitimam e apóiam a formação de redes e a construção de um tecido social local tido como capaz de gerar externalidades positivas e promover o progresso, mas de fato, não possibilitam, diretamente, e nem se propõem a tal objetivo, que é o desenvolvimento regional desalinhado do econômico.

Afinal, segundo a visão filosófica de Schneider (2004), não se pode deixar de sinalizar que, mesmo de forma a estimular um processo de desenvolvimento, seja local ou regional, a imposição externa (exógena, de cima para baixo) de políticas pode descaracterizar o processo do desenvolvimento – principalmente o promovido por ações de cunho industrial, clássico e quantitativo –, tendo em vista que nem sempre o local vai estar preparado para abrigar determinado empreendimento e, pior ainda, pode não suportar os desdobramentos que este pode registrar (flexibilização da mão-de-obra, degradação ambiental etc). A imposição de uma visão ou ação pode se transformar em uma arbitrariedade e numa situação onde o regional será suprimido pelos interesses territorial ou global.

Além disso, se faz necessário uma participação coletiva na construção dessas políticas – no processo de formulação – para que se garanta o real objetivo das mesmas, que é a busca de melhorias das situações às quais as políticas se destinam.

Tal necessidade é expressa por Dagnino (2004) ao afirmar que para as políticas de fato funcionarem de forma eficaz, seria necessário um processo de formulação conjunta entre estado, grupos sociais e interessados, diretamente, no objetivo da política – evidenciando a necessidade de um processo participativo – que poderia ser realizado através de ferramentas criadas no processo de inovação da gestão pública como os conselhos e comitês administrativos e o planejamento participativo – o que nem sempre acontece, como observado no processo de formulação das políticas baianas.

REFERÊNCIAS

- AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento regional endógeno: (re)construção de um conceito, reformulação de estratégias alternativas (à guerra fiscal). ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA. Salvador-BA. ANPEC, **Anais...**, 1995.
- AMIN, Ash. Política regional em uma economia global. IN: DINIZ, Clélio Campolina (org). **Políticas de desenvolvimento regional**: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil. Brasília-DF: Editora UNB, p.13-36, 2007.
- AZEVÊDO, José Sérgio Gabrielli de. **Industrialização e incentivos fiscais na Bahia**: uma tentativa de interpretação histórica. Dissertação (Mestrado). Curso de Mestrado em Economia da UFBA. Salvador-BA: 1975.
- BACELAR, Tania. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro-RJ: Revan/Fase, 2000.
- AZEVEDO BRANDÃO, Maria David de. A regionalização da grande indústria do Brasil: Recife e Salvador na década de 70. **Revista de Economia Política**. São Paulo-SP: v.5, n.4, p.77-98, out./dez. 1985.
- BAHIA. Governador (Paulo Souto) 2003-2006. **Bahia 2020**: o futuro a gente faz. Plano Estratégico da Bahia. Salvador-BA: SEPLAN, 2003.
- BAHIA. Decreto nº. 8.205, de 03 de abril de 2002, que aprova o Regulamento do Programa de Desenvolvimento e de Integração Econômica do Estado da Bahia – DESENVOLVE e constitui o seu Conselho Deliberativo. Salvador-BA: **DOE**, ano LXXXVI, n. 17.938, 2002.
- BAHIA. Lei nº 7.980, de 12 de dezembro de 2001, que 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. Salvador-BA: **DOE**, ano LXXXVI, n.17.853, 2001
- BAHIA. Decreto nº 840, de 18 de dezembro de 1991, que aprova o regulamento do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia – PROBAHIA. Salvador-BA: **DOE**, ano LXXVI, n. 14.941, 1991.
- BAHIA. Lei nº 6.335, de 31 de outubro de 1991, que institui o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia – PROBAHIA e dá outras providências. Salvador-BA: **DOE**, ano LXXVI, n.14.902, 1991b.
- BALANCO, Paulo; NASCIMENTO, Marcelo Xavier do. Uma análise exploratória da desconcentração e da reestruturação da indústria baiana no período 1990-2000. I Encontro de Economia Baiana. Salvador-BA: SEI, **Anais...**, p.1-24, 2005.

BARQUERO, Antonio Vasquez. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre-RS: UFRGS Editora, 2002.

BELL, Judith. **Projeto de pesquisa**: guia para pesquisadores iniciantes em educação, saúde e ciências sociais. Porto Alegre-RS: Artmed/Bookman, 2008.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro-RJ: Contraponto, 1996.

BOISIER, Sergio. Política econômica, organização social e desenvolvimento regional. IN: HADDAD, Paulo Roberto (org). **Economia regional**: teorias e métodos de análise. Fortaleza-CE: Banco do Nordeste do Brasil, 1989.

BRANDÃO, Carlos Antonio. O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o “Jogo de Escalas”. In: Desigualdades regionais. **Série Estudos e Pesquisas**. Salvador-BA: SEI, n.67, 2004a.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba-PR: n.107, p.57-76, jul./dez. 2004b

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil**: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. São Paulo-SP: Editora 34, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A teoria do desenvolvimento e a crise de identidade do Banco Mundial. **Revista de Economia Política**. São Paulo-SP: v.15, n.1(57), p.5-40, jan./mar. 1995.

BRITO, Adriana Fernandes; BONELLI, Régis. **Políticas industriais descentralizadas**: as experiências européias e as iniciativas subnacionais no Brasil. Rio de Janeiro-RJ: IPEA, T.D. nº 492, jun.1997.

BROSE, Markus. **Fortalecendo a democracia e o desenvolvimento local**: 103 experiências inovadoras no meio rural gaúcho. Santa Cruz do Sul-RS: EDUNISC, 2000.

BRUE, Stanley L. **História do pensamento econômico**. São Paulo-SP: Pioneira Thomson Learning, 2005.

BUARQUE, Sergio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro-RJ: Garamond, 2002.

CALIFE, Flávio Estévez. O financiamento para o desenvolvimento local: agenda e formulação de políticas. **Revista Integração**. São Paulo-SP: FGV, ano XI, n.41, p.105-118, mai./jun. 2005.

CANO, Wilson. Questão regional e urbana no Brasil: alguns impasses atuais. IN: DINIZ, Clélio Campolina (org). **Políticas de desenvolvimento regional**: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil. Brasília-DF: Editora UNB, p.249-265, 2007.

CARDOSO, Gil Célio de Castro. **A atuação do Estado no desenvolvimento recente do Nordeste**. João Pessoa-PB: UFPB/Editora Universitária, 2007.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas**: uma contribuição para a área educacional. 2007. 289f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP: UNICAMP, 2007

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2008.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: do que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de cidadania y sociedad civil em tiempos de globalización**. Caracas: FACES/Universidad Central de Venezuela, p.95-110, 2004.

DESENBÁHIA (Agência de Fomento do Estado da Bahia). Institucional: histórico. Disponível em: <<http://www.desenbahia.ba.gov.br/institucional/historico.asp>>. Acesso em 18 de março de 2010.

DINIZ, Clélio Campolina. **A industrialização nordestina e suas respectivas perspectivas**. Fortaleza-CE: Banco do Nordeste do Brasil, 2004.

DOWBOR, Ladislau. Cidadania e desenvolvimento local: renegociando o conceito de desenvolvimento local. X Colóquio Internacional sobre Poder Local: desenvolvimento e gestão social de territórios. Salvador-BA: **Anais...**, v.1, p.1-13, 2006.

DUNN, William N. **Public policy analysis**: an introduction. New Jersey: Prentice Hall/Englewood Cliffs, 1994,

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice-Hall, 1984.

EASTON, E. D. **A framework for political analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

EHRENBERG, Ronaldo G; SMITH, Robert S. **A moderna economia do trabalho**: teoria e política pública. São Paulo-SP: Makron Books, 2000.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Estudos Sociais**. São Paulo-SP: ANPOCS/RBCS, v.20, n.59, p.97-109, out. 2005.

FERREIRA, Rosilda Arruda. **A pesquisa científica nas ciências sociais**: caracterização e procedimentos. Recife-PE: Editora Universitária/UFPE, 1998.

FERREIRA JÚNIOR, Hamilton de Moura; SANTOS, Luciano Damasceno. Sistemas e arranjos produtivos locais: o caso do Pólo de Informática de Ilhéus (BA). **Revista Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro-RJ: n.10(2), p. 411-442, mai./ago. 2006.

FLEXOR, Georges G.; LEITE, Sérgio Pereira. Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. IN: LIMA, Eli de F.; DELGADO, Nelson; MOREIRA, Roberto (orgs.). **Mundo rural IV: configurações rural-urbanas – poderes e políticas**. Rio de Janeiro-RJ: Mauad, p.199-216, 2007.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro-RJ: IPEA/PPP, n.21, p.211-259, jun. 2000.

FUKS, Mario. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**. Rio de Janeiro-RJ: Editora Relume Dumará, n.40, p.79-94, jan./jun. 2000.

GALVÃO, Antonio Carlos Figueira. A política brasileira de desenvolvimento regional e o ordenamento territorial. IN: DINIZ, Clélio Campolina (org). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil**. Brasília-DF: Editora UNB, p.329-351, 2007.

GALVÃO, Olímpio J. de A. Concentração industrial no Brasil segundo os censos, 1907-1980. **Revista Análise Econômica**. Porto Alegre-RS: UFRGS, ano 9, n.15, p.143-181, mar. 1991.

HIRSCHMAN, Albert. Estratégia de desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro-RJ: Fundo de Cultura (1962). Tradução de: HIRSCHMAN, Albert. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

HOLANDA, Nilson. **Incentivos fiscais e desenvolvimento regional**. Fortaleza-CE: BNB, 1975.

JATOBÁ, Jorge. Desenvolvimento regional no Brasil: políticas e controvérsias. IN> SAYAD, João (org.). **Resenhas de economia brasileira**. Série ANPEC de leituras de economia. São Paulo-SP: Saraiva, p.199-291, 1979.

JESUS, Ana Cristina Santos de. A pobreza e sua inserção na agenda pública brasileira. III Jornada Internacional de Políticas Públicas. **Anais...** São Luis-MA: UFMA, 2007.

KEYNES, John Maynard (1926). O fim do *laissez-faire*. IN: SZMRECSÁNYI, T. (org.). **John Maynard Keynes**. São Paulo-SP: Ática, 1984.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento**. São Paulo-SP: Cortez, 1998.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. **Economia internacional: teoria e prática**. São Paulo-SP: Makron Books do Brasil, 1999.

LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José Eduardo. Novas políticas na era do conhecimento: o foco em arranjos produtivos e inovativos locais. **Revista Parcerias**

Estratégicas. Brasília-DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), n.17, setembro 2003.

LASWELL, H. D. (1936). **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland, Meridian Books, 1958.

LINDBLOM, Charles E. The Science of muddling through, **Public administration review** 19: 78-88, 1959.

LOPES, Roberto Paulo Machado. **Universidade pública e desenvolvimento local: uma abordagem a partir dos gastos da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia**. Vitória da Conquista-BA: Edições UESB, 2003.

LYNN, L. E. **Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis**. Santa Monica-CL: Goodyear, 1980

MEAD, L. M. Public Policy: vision, potential, limits. **Policy Currents**. 1995.

MELLO E SILVA, Sylvio Carlos Bandeira de; FONSECA, Antonio Angelo Martins da. Políticas territoriais de integração e fortalecimento urbano e regional para o Estado da Bahia. **Revista de Desenvolvimento Econômico (RDE)**. Salvador-BA: UCSAL, ano X, n.17, jan. 2008.

MENEZES, Vladson B. O comportamento recente e os condicionantes da evolução da economia baiana. **Tendências da Economia Baiana**. Salvador-BA: SEPLANTEC, v.1, p.23-56, 2000.

MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro. Desigualdade e políticas regionais de desenvolvimento: o que diz a abordagem do capital social? In: CARVALHO, José Raimundo; HERMANNNS, Klaus (orgs.). **Políticas e Desenvolvimento Regional no Brasil**. Fortaleza-CE: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro-RJ: Ed. Saga/UFRJ, 1957.

NARDINI, Bruno. O BNDES e o desenvolvimento industrial brasileiro: o passado e perspectivas futuras. IN: PASSOS, Carlos de Faro (org.). **Política industrial e desenvolvimento econômico**. São Paulo-SP: PLANEF Consultores Associados/OCDE, p.121-125, 1990.

PASSOS, Carlos de Faro. Política industrial e desenvolvimento econômico: à procura do melhor caminho. IN: PASSOS, Carlos de Faro (org.). **Política industrial e desenvolvimento econômico**. São Paulo-SP: PLANEF Consultores Associados/OCDE, p.81-84, 1990.

PERROUX, François (1955). O conceito de pólo de crescimento. IN: SCHWARTZMAN, Jacques. **Economia Regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte-MG: Cedeplar, 1977.

PESSOTI, Gustavo Casseb; PESSOTI, Bruno Casseb. Uma análise da política de atração de investimentos industriais da Bahia com especial referência ao Recôncavo Baiano no período 2000-2004. **Revista Desenhahia**. Salvador-BA: Desenhahia/Solisluna, v.5, n.9, set. 2008.

PESSOTI, Gustavo Casseb; SAMPAIO, Marcos Guedes Vaz; SPÍNOLA, Noélio Dantaslé. Incentivos fiscais e a política de atração industrial na Bahia: uma análise pós 1990. **Revista Desenhahia**. Salvador-BA: Desenhahia, v.5, n.8, p.7-23, mar. 2008.

PETERS, B. G. **American public policy**. Chatham-NJ: Chatham House, 1986.

PIRES, Elson L. S.; MÜLLER, Geraldo; VERDI, Adriana Renata. Instituições, territórios e desenvolvimento local: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. **Geografia**. Rio Claro-SP: v. 31, n. 3, p. 437-435, set./dez. 2006.

PREBISCH, Raúl. Por uma nova política comercial em prol do desenvolvimento (1964). IN: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro-RJ: Record, 2000a.

PREBISCH, Raúl. Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano (1963). IN: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro-RJ: Record, 2000b.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais (1949). IN: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro-RJ: Record, 2000c.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. IN: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria (orgs.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília-DF: Paralelo 15, 1998.

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-RJ: v.22, n.2, p.52-74, abr./jun. 1988.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro-RJ: Record, 2006.

SCHNEIDER, Sérgio. A Abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**. Porto Alegre-RS: ano 6, n.11, p.88-125, jan./jun. 2004.

SCHULTZ, Theodor. **O capital humano**. Rio de Janeiro-RJ: Zahar Editores, 1971.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo-SP: Companhia das Letras, 2005.

SICSÚ, João; DE PAULA, Luiz Fernando; MICHEL, Renaut. Porque novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**. São Paulo-SP: v.27, p.507-534, out./dez. 2007.

SILVA, Mariene Valadares da. **Política industrial e interesses empresariais: o II PND (1974-1979)**. 2003. Disponível em: <http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_64.pdf>. Acesso em 10/novembro/2008.

SILVA, Pedro Luiz Barros da; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. São Paulo-SP: UNICAMP/NEPP, 2000.

SIMON, Herbert. **Comportamento administrativo**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo-SP: Atlas, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre-RS: ano 8, n.16, p.20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Celina. "Estado de campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo-SP: ANPOCS/RBCS, v.18, n.51, p.15-20, fev. 2003a.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Cadernos CRH**. Salvador-BA: UFBA, v.39, p.11-24, jul./dez. 2003b.

SOUZA, Celina. Por que mudam as formas de gestão pública? **Gestão Pública: a trajetória da função administração no Estado da Bahia**. Salvador-BA: Fundação Luis Eduardo Magalhães, p.39-49, 2003c.

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

SUZIGAN, Wilson. Estado e industrialização no Brasil. **Revista de Economia Política**. São Paulo-SP: v.8, p.5-16, out./dez. 1988.

TAUILE, José Ricardo. Novos padrões tecnológicos, competitividade industrial e bem estar social: perspectivas brasileiras. **Revista de Economia Política**. São Paulo-SP: v.9, ano 3, p.43-67, 1989.

TAVARES, Maria da Conceição; ASSIS, José Carlos de. **O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário**. Rio de Janeiro-RJ: Jorge Zahar Editor, 1985.

TEIXEIRA, Francisco; GUERRA, Oswaldo. Os 50 anos de industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. **Bahia Análise & Dados**, Salvador-BA: SEI, v.10, n.1, p. 87-98, jul. 2000.

UDERMAN, Simone. Políticas de desenvolvimento regional no Brasil: limites de uma nova agenda para o Nordeste. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**. São Paulo-SP: ABER/USP, v.2, p.104-129, jul./dez. 2008.

UDERMAN, Simone. **Padrões de organização industrial e políticas de desenvolvimento regional**: uma análise das estratégias de industrialização na Bahia. Tese (Doutorado). Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Salvador-BA: 2006.

UDERMAN, Simone. A indústria de transformação na Bahia: características gerais e mudanças estruturais recentes. **Revista Desenhahia**. Salvador-BA: Desenhahia, v.2, n.3, p.7-34, set. 2005.

UDERMAN, Simone. Estratégias de desenvolvimento regional: uma análise dos desembolsos do sistema BNDES para a Bahia nos anos 90. **Série Políticas Públicas**. Salvador-BA: SEPLANTEC/SPE, n.5, 2001.

VIDAL, Francisco Carlos Baqueiro. A problemática do semi-árido nordestino à luz de Celso Furtado: permanência da pobreza estrutural. **Série Estudos e Pesquisas**. Pobreza e Desigualdades Sociais. Salvador-BA: SEI, n.63, p.197-217, 2003.

YIM, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre-RS: Bookman, 2005.

APÊNDICE

APÊNDICE A**ESQUEMA DE QUESTIONÁRIO PARA PESQUISA DE CAMPO**



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO - PPG
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - CAMPUS V

Programa de Pós-Graduação em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional
 Mestrado Multidisciplinar em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional
 Linha de Pesquisa II: Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional

Apoio: **FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DA BAHIA (FAPESB)**

ESQUEMA DE QUESTIONÁRIO PARA PESQUISA DE CAMPO

MESTRANDO: **CARLOS EDUARDO RIBEIRO SANTOS**

ORIENTADORA: **DR^a. PAULA ARCOVERDE CAVALCANTI**

- Em sua opinião o que é uma política pública?
- Como você acha que se dá o processo de formulação de uma política pública?
- Você tem ou teve conhecimento das políticas baianas de desenvolvimento: PROBAHIA e DESENVOLVE? Qual a sua atuação junto a esses programas?
- Como eles foram criados? Com qual finalidade? Qual o processo de sua formulação?
- Você conhece os objetivos dessas políticas públicas? Em caso afirmativo, quais os objetivos que você conhece?
- Qual o entendimento de desenvolvimento que eles pressupõem?
- Você conheceu ou participou do processo de formulação da(s) políticas de desenvolvimento para a Bahia? Em caso afirmativo, como se deu o seu envolvimento no processo? Caso não tenha participado, como você acha que deveria ser a participação da comunidade, políticos, etc. em tal processo?
- Quais os atores (sociais, políticos, da iniciativa privada) que participaram da formulação dessas políticas?
- Você acredita ou tem conhecimento que o processo de formulação destas políticas se deu com base numa participação de todos os setores da sociedade ou de apenas pessoas ligadas diretamente aos interesses gerais? Quais seriam essas pessoas?
- Em sua opinião, a quem ou a que as políticas de desenvolvimento procuram beneficiar? Quem seria, então, o maior beneficiado por elas?
- Você acredita que realmente as políticas promovem o desenvolvimento regional? Em caso afirmativo, como seria em sua opinião, o desenvolvimento produzido por essas políticas?
- No caso da isenção/incentivo fiscal na Bahia, quais foram os demandantes dessa ação estatal para a criação dessas políticas? Quem sinalizou essa necessidade?

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)