

FLAVIO MOITINHO GOMES

**OS IMPACTOS DA POLÍTICA GOVERNAMENTAL DE ATRAÇÃO DE NOVOS
INVESTIMENTOS NA ECONOMIA BAIANA, NO PERÍODO 1992-1999**

**SALVADOR
2000**

FLAVIO MOITINHO GOMES

**OS IMPACTOS DA POLÍTICA GOVERNAMENTAL DE ATRAÇÃO DE NOVOS
INVESTIMENTOS NA ECONOMIA BAIANA, NO PERÍODO 1992-1999**

Versão definitiva da monografia apresentada no curso de graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Guilherme Furtado Lopes

**SALVADOR
2000**

RESUMO

Este trabalho monográfico tem como finalidade, o estudo da política de atração de novos investimentos, implementada pelo Governo do Estado da Bahia a partir do início desta década. Para tanto, a presente obra pretende dar uma visão abrangente de toda a política desenvolvimentista adotada, inclusive com a análise de alguns resultados alcançados. O texto aborda os objetivos e os instrumentos utilizados pela política governamental, ressaltando a sua importância para a dinamização da economia baiana, mas também analisando os benefícios que esta pode vir a trazer para a melhoria dos indicadores sociais do Estado.

O trabalho é composto por sete capítulos, incluindo a introdução e a conclusão. Um dos capítulos aborda a Teoria do Desenvolvimento Regional, buscando com isso dar um embasamento teórico ao tema. As experiências deste tipo de política em outros países, onde foram aplicados instrumentos parecidos, é tratado em outro capítulo. Foi feito também um histórico da economia baiana, desde o início de sua industrialização em meados da década de 60 até hoje, onde são mostradas as significativas transformações estruturais por qual passou o Estado. A disputa entre os estados pela atração dos novos investimentos também é estudada em um dos capítulos, que mostra as vantagens e desvantagens da chamada "guerra fiscal" que se instalou nos estados. Um capítulo é destinado somente à análise dos instrumentos da política governamental, ressaltando seus objetivos, formas de financiamento, resultados alcançados, enfim, analisando se a política tem alcançado os resultados esperados e cumprido com os objetivos determinados, seja na melhoria dos indicadores econômicos ou na melhoria das condições de vida da população do Estado, como a criação de emprego e renda.

Em uma análise inicial, o trabalho monográfico mostra que os benefícios gerados têm sido benéficos nos dois casos, através do desenvolvimento, da diversificação e da desconcentração da economia baiana, e da criação de novos empregos e da geração de renda para as famílias baianas. Com relação à receita que o estado deixa de receber, ao conceder financiamento e renúncia fiscal para que as empresas aqui se instalem, este estudo preliminar mostra que os benefícios são superiores às perdas, mas esta é uma análise para um outro trabalho monográfico, que se destine a esse fim.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	06
2	TEORIA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	09
2.1	ORGANIZAÇÃO REGIONAL.....	12
2.2	TEORIAS DA LOCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES SÓCIO-ECONÔMICAS.....	13
2.2.1	A Teoria Weberiana.....	14
2.2.2	A Teoria de von Thünen.....	18
2.2.3	A Teoria da Organização Espacial.....	19
2.2.4	A Interdependência Locacional.....	20
2.2.5	As Áreas de Mercado.....	22
2.2.6	As Regiões Econômicas de August Lösch.....	23
2.2.7	Contribuições Modernas às Teorias da Localização.....	24
2.3	A TEORIA DA BASE ECONÔMICA REGIONAL.....	26
2.3.1	Sistemas de Pólos Planejados.....	26
3	O PAPEL DOS INCENTIVOS GOVERNAMENTAIS NA ATRAÇÃO DE NOVOS INVESTIMENTOS – EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS RECENTES	28
3.1	A CORÉIA DO SUL E O SUDESTE ASIÁTICO.....	29
3.2	A EXPERIÊNCIA NA AMÉRICA LATINA.....	32
3.3	OS INCENTIVOS NA CHINA.....	33
3.4	OS INCENTIVOS NA REUNIFICAÇÃO DA ALEMANHA.....	35
4	A ECONOMIA BAIANA E O DESENVOLVIMENTO DE SUA INDÚSTRIA	38
4.1	COMPOSIÇÃO DA INDÚSTRIA BAIANA.....	39
4.2	A POLÍTICA INDUSTRIAL NA BAHIA.....	41
4.3	O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DESENVOLVIMENTISTA.....	44
4.4	FATORES LOCACIONAIS.....	46
4.4.1	A Experiência do CIA.....	47
4.5	O DESENVOLVIMENTO RECENTE DA ECONOMIA BAIANA.....	48
5	A COMPETIÇÃO ENTRE OS ESTADOS PELA ATRAÇÃO DE NOVOS INVESTIMENTOS	54
5.1	OS PRÓS E CONTRAS DA COMPETIÇÃO ENTRE OS ESTADOS.....	54
5.2	CONDIÇÕES QUE JUSTIFICAM A CONCESSÃO DE INCENTIVOS.....	57
5.3	NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	60
6	BAHIA: POLÍTICA DE ATRAÇÃO - PRINCIPAIS INSTRUMENTOS	63
6.1	INSTRUMENTOS DA POLÍTICA GOVERNAMENTAL DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS.....	65

6.1.1	Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico - FUNDESE.....	67
6.1.2	Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia - PROBAHIA.....	71
6.1.3	Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia - PROAUTO.....	74
6.1.4	Crédito Presumido de ICMS.....	75
6.1.5	Programa de Incentivo ao Comércio Exterior - PROCOMEX.....	76
6.1.6	Programa Estadual de Desenvolvimento da Indústria de Transformação Plástica - BAHIAPLAST.....	77
6.1.7	Programa de Fomento aos Setores de Informática, Eletroeletrônica e Telecomunicações - PROTEC.....	79
6.2	IMPACTOS PRELIMINARES NA ECONOMIA BAIANA.....	80
7	CONCLUSÃO.....	84
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	87
	ANEXOS.....	92

1 INTRODUÇÃO

A atual conjuntura mundial, com a economia em processo de globalização, traz para o país e mais especificamente para a Bahia, a abertura de novos horizontes econômicos. No entanto, também gera a necessidade de repensar o modelo desenvolvimentista adotado até hoje para enfrentar tanto o mercado interno como o externo. Para tanto, exigem-se decisões competentes da iniciativa privada e, principalmente, do poder público, que pode determinar a decisão ou não de investir no seu mercado.

Na nova economia globalizada, o estado está deixando de ser controlador para se transformar em motivador do desenvolvimento sustentado. Com o atual panorama econômico nacional, no qual é de grande importância atrair investimentos, os governos estaduais estão lançando campanhas para a captação desses investimentos, na forma de empreendimentos que possibilitem a geração de emprego e renda e a dinamização da atividade econômica regional.

Apesar da aplicação desses tipos de instrumentos - políticas de atração de investimentos - ser bastante contestada quanto a sua legitimidade, como pode ser verificado no capítulo 5, sua implantação surge da necessidade fundamental de reduzir as enormes diferenças econômicas existentes entre as regiões brasileiras, surgidas desde o início do processo de industrialização da economia brasileira. O desenvolvimento das regiões mais pobres do país é uma necessidade imediata e, tal fato exige a intervenção urgente do poder público, através de suas políticas econômicas.

Citando Nicolau Maquiavel, em sua obra mais famosa (*O Príncipe*, 1513, p.101), "... o príncipe que baseia seu poder inteiramente na sorte se arruína quando esta muda. Acredito também que é feliz quem age de acordo com as necessidades do seu tempo, e da mesma forma é infeliz quem age opondo-se ao que o seu tempo exige.", fica claro esse propósito de agir com brevidade, sob o risco de perpetuar o subdesenvolvimento. Assim, a utilização desses instrumentos para atrair empresas é uma necessidade real do nosso tempo e para tal, o Estado deve agir utilizando-se dos meios disponíveis, desde que lícitos, contrariando agora o

pensamento Maquiavélico (Ibid, p.143), que fala que em política "... na conduta dos homens, especialmente dos príncipes, da qual não há recurso, os fins justificam os meios".

O Estado da Bahia tem obtido alguns resultados nessa estratégia de atração de investimentos. Esses resultados podem ser verificados através da quantidade de empreendimentos, montante de recursos, diversificação setorial, além das vantagens óbvias. Outra determinante é a alteração na matriz industrial do estado, até agora concentrada na produção de bens intermediários (químicos e petroquímicos, principalmente).

A escolha do assunto a ser estudado foi baseada na importância desses tipos de políticas que visam a atração de investimentos como fundamentais para o crescimento da economia do Estado. Essas políticas estão sendo responsáveis pela melhoria dos indicadores econômicos da Bahia, contribuindo para a diversificação e interiorização do processo produtivo baiano. Desse modo, é incontestável a relevância do assunto escolhido.

Um caso em particular que me chamou a atenção para esse assunto é a grande dependência da economia baiana ao setor de bens intermediários, mais precisamente químicos e petroquímicos. Daí a importância da necessidade de estudar políticas que visam, entre outros objetivos, a diversificação da economia do Estado, que, como pode ser observado na monografia, já tem surtido alguns resultados nesse sentido.

O objetivo desse trabalho monográfico é observar os efeitos das políticas desenvolvimentistas colocadas em prática pelo poder público estadual, ressaltando os resultados alcançados de acordo com os objetivos traçados e analisando se realmente é interessante a concessão de incentivos para atrair empresas, em função do retorno que estas trarão à economia do Estado.

A monografia foi dividida em cinco capítulos, excluindo a introdução e a conclusão. Começa com um capítulo que visa dar um embasamento teórico ao trabalho, abordando a teoria do desenvolvimento regional. No segundo capítulo, serão mostradas experiências recentes da aplicação de políticas de incentivo de atração de investimentos, ressaltando as particularidades de cada uma delas. O terceiro capítulo é destinado a uma análise do desenvolvimento da

economia baiana e, principalmente de sua indústria desde a década de 60 até os anos 90. A competição entre os Estados pela atração de investimentos - a chamada guerra fiscal - é o foco principal do quarto capítulo. O trabalho é encerrado com uma visão geral de toda a política estadual de atração de investimentos e seus instrumentos.

2 TEORIA ECONÔMICA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O desenvolvimento de uma região é diferente de seu crescimento econômico, já que o crescimento pode ser caracterizado apenas por um ciclo instável e pouco duradouro. O desenvolvimento de uma região depende da interação entre sua participação no uso dos recursos nacionais; da magnitude que as políticas econômicas nacionais tem sobre ela; e da capacidade de organização social da região, ou seja, de transformar os impulsos de crescimento em estados de desenvolvimento. Para isso é necessário resolver questões como o aumento da autonomia de decisão da região, aumento da capacidade regional em reter e reinvestir o excedente gerado pelo crescimento econômico, assim como observar a evolução da questão social e da preservação ambiental.

As economias regionais apresentam especificidades com relação às economias nacionais. Esse é um dos problemas existentes no processo de desenvolvimento regional, pois muitos governantes e políticos consideram a economia regional, uma extensão em menor escala da economia nacional. Devido estas particularidades apresentadas torna-se necessária a existência de teorias próprias para explicar processo de desenvolvimento das economias regionais. Dentre as especificidades pode-se ressaltar: os contatos mais estreitos e as interações mais intensas existentes entre as regiões de um país que entre nações soberanas; enquanto os países competem entre si com base nas vantagens comparativas, as regiões de um mesmo país concorrem com base nas vantagens absolutas; a região não possui soberania econômica com relação a certos instrumentos de política de desenvolvimento.

A busca por uma teoria explicativa de como uma região se desenvolve é uma tarefa complexa, pois essa teoria tem por objetivo interpretar contextos múltiplos e diferenciados de experiências históricas do desenvolvimento de regiões de um país.

Ao implantar em determinada região de uma economia uma nova atividade econômica, os impactos econômicos que essa atividade pode exercer sobre a economia regional são relacionados com a nova atividade. Essa interdependência pode ser classificada em: a) efeitos de dispersão ou de encadeamento para trás: dada a estrutura tecnológica da nova atividade

econômica, esta necessitará de determinadas quantidades de insumos para produzir determinadas quantidades de produtos. Assim, a economia da região pode se beneficiar desses efeitos diretos de encadeamento para trás. Um exemplo de setor com elevado poder de dispersão para trás é a indústria automobilística, com seus efeitos diretos e indiretos sobre as demais indústrias; b) efeitos de dispersão ou de encadeamento para frente: trata-se do beneficiamento que pode ser gerado com os produtos da nova atividade econômica na própria economia da região, através de efeitos causados em atividades que utilizam esses produtos como insumos, como exemplo desse tipo de setor de dispersão para frente está a indústria extrativa mineral; c) efeitos induzidos, que são provocados pela demanda final de bens de consumo ou de capital em função do crescimento da renda regional; d) efeitos fiscais: o desenvolvimento de uma nova atividade econômica irá causar o crescimento das receitas tributárias da região, devido o aumento na circulação de mercadorias.

A excessiva especialização da estrutura produtiva de uma região em um ou dois produtos pode fazer com que, ao longo do ciclo de expansão, os efeitos dessa nova atividade não sejam irradiados para outros setores da economia regional, que pode crescer sem se desenvolver. As regiões cujas economias apresentam maior grau de diversificação em sua estrutura produtiva têm maior poder de resistência frente aos ciclos econômicos. Além da diversificação como base para o desenvolvimento de uma região, é fundamental também, a dimensão do seu mercado interno, que depende de três variáveis: o tamanho de sua população, o nível de sua produtividade global e o perfil da distribuição da renda regional. Dessa forma, pode-se afirmar que uma das condições para que uma atividade econômica que se localiza numa região possa desenvolver um desenvolvimento sustentável dessa região e não estimule apenas um ciclo de crescimento instável, é que haja uma difusão do dinamismo da expansão da nova atividade econômica para outros setores da economia regional.

A teoria do desenvolvimento regional torna necessário estudar as vantagens locais de cada região para a atração de setores produtivos. Entre essas vantagens locais encontram-se variações nos custos de transporte, estímulos fiscais específicos para cada área, diferenciais nos preços dos insumos para cada região. Uma economia pode ter suas regiões classificadas em seis tipos (Haddad, org., 1989, p. 208, 209): Tipo 1: a região cresce mais rapidamente que

o crescimento da economia nacional, devido a sua estrutura produtiva e seu desempenho setorial favorável; Tipo 2: a região cresce mais rápido que a economia nacional, porque as vantagens de sua estrutura produtiva mais dinâmicas superam o mau desempenho do crescimento de seus setores; Tipo 3: trata-se de uma região tradicional em fase de progresso econômico; Tipo 4: é uma região com estrutura produtiva tradicional que cresce menos que a economia nacional; Tipo 5: região com predominância de setores dinâmicos (progressistas), que vem tendo mau desempenho quando comparada com o crescimento nacional; Tipo 6: é uma região tradicional em fase de declínio econômico. Essa classificação permite fornecer subsídios preliminares para a identificação dos tipos de política regional a serem adotadas para as diferentes regiões.

Uma das críticas mais fundamentadas e reiteradas que os especialistas em desenvolvimento regional verificam é o caráter mecanicista da prática de planejamento regional e as estratégias que dela derivam, sem considerarem as características reais dos países ou regiões onde são aplicadas. A proposta de interpretação do desenvolvimento regional tem como propósito contribuir para a formação de um paradigma alternativo de desenvolvimento regional, buscando um equilíbrio adequado entre uma doutrina demasiado específica e outra generalizada. A proposta deve incorporar elementos que a aproximem mais da realidade econômica, social e política dos países em desenvolvimento, deve ser reconhecido um papel no desenvolvimento regional, tanto para o setor público como para o privado.

Uma inclinação em favor do desenvolvimento industrial como motor do processo geral do desenvolvimento e da modernização social se constitui numa característica eminente do paradigma, com indiscutíveis efeitos sobre a política do desenvolvimento regional, o que inevitavelmente penalizou o desenvolvimento rural. Dessa forma, as políticas de industrialização regional ou localização industrial ocuparam um lugar prioritário nas estratégias ou planos nacionais de desenvolvimento regional. Em função da liberdade de localização da atividade industrial com relação a outros setores da economia, torna-se forte a pressão em favor de propostas de localização de indústrias, normalmente com processos intensivos em capital, surgindo daí prioridades concedidas a determinadas regiões, como meio de acelerar o desenvolvimento dessa região. Assim, surge a segunda característica do

paradigma do desenvolvimento regional, a inclinação em favor da urbanização em geral, em prol de algumas cidades em particular. Uma terceira característica é a centralização nos processos de decisão, de execução de políticas e programas de planejamento regional.

O desenvolvimento de uma região, e não só seu crescimento econômico, pode ser explicado como a interação de três tipos de processo: a) o desenvolvimento de uma região depende de sua participação relativa no uso dos recursos nacionais, quando se fala em recursos nacionais, considera-se os recursos do país, principalmente financeiros, apropriados para cada região; b) o desenvolvimento é afetado também pelos efeitos (regionais) das políticas macroeconômicas e setoriais; c) o desenvolvimento de uma região depende também de um conjunto de elementos políticos, institucionais e sociais que podem ser chamados de “capacidade de organização social da região”.

2.1. ORGANIZAÇÃO REGIONAL

Como já foi dito antes, existe uma diferença entre os processos de crescimento econômico e o desenvolvimento de uma região. O crescimento é uma condição necessária para o desenvolvimento, mas esse último depende da internalização do excedente gerado pelo próprio crescimento, assim como um aumento na capacidade da região em controlar as variáveis causais do crescimento. O processo de desenvolvimento implica crescente inclusão social em termos de participação política e de repartição do produto social, além de posições com relação à preservação do meio-ambiente. Essas ações podem ser criadas mediante políticas públicas e ações do governo central e da própria comunidade regional.

O problema da autonomia regional está ligado a idéia do processo de desenvolvimento, que não pode ser dependente nem totalmente independente, com isso busca-se a máxima capacidade de decisão autônoma, a capacidade regional para controlar as forças que determinam o crescimento. Uma dificuldade para esse aumento de decisão é que as receitas tributárias regionais e locais são mínimas, sendo a principal fonte de recursos, na maioria dos casos, as transferências de recursos do governo central, o que deixa claro que as decisões

regionais na área de alocação de recursos devem ser insuficientes para resolver os principais problemas regionais.

Outra questão importante é como conseguir que grande parte do excedente econômico gerado no processo de crescimento regional seja reinvestido na região, garantindo com isso a sustentação em longo prazo do seu desenvolvimento. Isso dependerá, principalmente, da forma como é apropriado o excedente entre setor público e privado ou das próprias oportunidades de crescimento oferecidas na região.

Uma outra condição necessária para transformar um processo de crescimento em um de desenvolvimento é a participação social, a questão da distribuição da renda mais igualitária. Muitos autores argumentam que a distribuição da renda piora nas regiões prioritárias de desenvolvimento urbano-industrial, o que cria a necessidade de o governo intervir com políticas sociais, que podem funcionar como corretivo às deficiências que o próprio estilo desenvolvimentista gera na distribuição da renda.

2.2 TEORIAS DA LOCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES SÓCIO-ECONÔMICAS

As Teorias da Localização se estruturam, essencialmente, na interpretação das decisões empresariais sobre o melhor sítio onde se localizar. Essas decisões visam minimizar os custos operacionais e os custos de transporte das matérias-primas e do produto final até o mercado consumidor. O conhecimento dos fatores que influenciam as decisões empresariais é crucial para o conhecimento das forças que conduzem à concentração geográfica das atividades e à escolha dos instrumentos que permitam o planejamento do desenvolvimento econômico da região. Um importante obstáculo ao interesse dos principais teóricos da economia, pelos problemas econômicos espaciais derivava do fato de que a contribuição da Escola Marginalista tornava-se de difícil aplicação aos fenômenos econômicos espaciais.

Os teóricos dividem a teoria da localização em dois grupos, um que considera que os mercados consumidores se concentram em pontos discretos do espaço geográfico, e outro grupo que considera os consumidores dispersos em áreas de mercado de diversos tamanhos.

As principais contribuições teóricas ao primeiro grupo são de Alfred Weber e Johann Heinrich von Thunen, diversos autores contribuíram à teoria do segundo grupo, ou seja, aquela que considera as áreas de mercado, entre eles, August Lösch, Harold Hotelling, Edgard M. Hoover, Walter Isard.

As teorias fundamentais da localização do primeiro grupo concentram-se na minimização dos custos de transporte, não tendo preocupações com a demanda para o produto final, pois admitem que toda a produção será vendida a preço de mercado, não dão grande importância à dependência das decisões locais de uma empresa as decisões das outras empresas, não se preocupam com as consequências da escala de produção planejada sobre a escolha do melhor local para se implantar uma fábrica, não consideram a substituição de insumos, já que admitem proporções fixas nos projetos industriais. As teorias fundamentais da localização do segundo grupo, também, consideram proporções fixas dos fatores de produção, assim como oferta elástica de insumos, negligenciando as consequências das condições de produção nas decisões locais, Lösch pressupõe rendimentos decrescentes.

Alguns autores consideravam à época a necessidade de integração das duas teorias fundamentais, e das condições de produção e de mercado, construindo uma teoria geral da localização, enfatizando uma interdependência local e as tendências de dispersão e concentração das atividades econômicas.

2.2.1 A Teoria Weberiana

Na Teoria Weberiana da localização industrial, três fatores influenciam a decisão local, que são o custo de transporte, o custo da mão-de-obra e um fator local caracterizado por forças de aglomeração e de desaglomeração, que significa concentrar ou dispersar as indústrias em certo ponto geográfico e é bem diferente do processo de distribuição regional das atividades. A teoria Weberiana visa responder onde se localizará uma dada atividade industrial, ao contrário da teoria da localização de von Thunen, que iremos ver posteriormente, que procura responder quais as atividades que deverão se localizar em determinado sítio. Weber inicia sua análise com a classificação dos fatores locais.

O fator locacional se constitui numa redução de custos, que uma atividade econômica obtém, quando se localiza em determinado ponto. Weber considera os fatores que afetam as indústrias, como os custos de transporte, os custos de mão-de-obra e em menor grau a “renda econômica”, além dos fatores específicos à indústria, tais como, as matérias-primas perecíveis, a umidade do ar, entre outros. Esses fatores, de acordo com a influência que exercem sobre a distribuição regional das indústrias podem caracterizar uma distribuição inter-regional das atividades, ou seja, a atração que esses fatores locacionais exercem sobre as atividades industriais, levando-as para certas regiões; ou de acordo com a tendência que possuem em aglomerar ou desaglomerar as indústrias dentro da região, que é a distribuição intra-regional das atividades. Weber inclui os custos da matéria-prima e da energia elétrica nos custos de transporte, além de distinguir os fatores naturais e técnicos de um lado e os fatores sociais e culturais de outro.

Weber analisa também a determinação do ponto de custo total mínimo de transporte e a circunstância nas quais ocorram vantagens oferecidas por baixos custos de mão-de-obra, ou vantagens ocorridas em função da aglomeração. Os custos de transporte têm papel fundamental na localização das manufaturas na teoria de Weber, eles são função do peso físico do produto e da distância a ser percorrida, Weber considera que as matérias-primas quando localizadas em determinado ponto, influenciam a escolha de algum lugar para a localização da atividade. A localização do custo de transporte mínimo acontece quando a relação entre peso do produto e distância a ser percorrida é mínima, que se refere ao transporte de matérias-primas para o local de produção e do produto final para o mercado. Segundo a teoria de Weber, o primeiro procedimento a ser verificado na análise locacional é analisar a possibilidade de localizar o empreendimento na fonte da matéria-prima, nos mercados ou nos entroncamentos das redes de transporte, além disso deve-se fazer a seleção de alguns locais que não possuem as características essenciais à localização do empreendimento, devido a falta de disponibilidade de água e insuficiência de energia elétrica, entre outros fatores.

O Modelo de Weber não considera a interdependência locacional das firmas e, no mesmo estilo de von Thunen, pressupõe um regime de mercado de concorrência perfeita, desse modo

o modelo pressupõe que seja nulo o custo das informações e, que os agentes econômicos que atuam na Teoria da Localização Industrial possuem perfeito conhecimento do mercado, o que implica disponibilidade total de informações e que as decisões dos agentes econômicos são tomadas em uma situação na qual não há riscos nem incertezas. O Modelo de Weber considera como condições básicas: as localizações dos pontos de consumo e a intensidade da demanda são dados e constantes (demanda perfeitamente elástica); as localizações dos depósitos de matéria-prima são dados, assim como, a oferta é infinitamente elástica; são dados os locais onde a mão-de-obra é disponível e nesses locais a oferta de mão-de-obra é perfeitamente elástica a uma dada taxa de salários reais.

Os custos de transporte são muito importantes na teoria Weberiana, orientando a localização das indústrias. Sua importância será maior quanto maior for a sua participação relativa no custo total de produção e quanto maior for a variação na relação entre custo de transporte e custo total de produção, no espaço geográfico estudado. Além disso, quanto maior for o custo de transporte, maior será o grau de dispersão das localizações. Essa dispersão será maior ainda se a indústria produzir um produto homogêneo em condições de concorrência perfeita. A demanda do produto também exerce influência na dispersão das atividades industriais, já que os altos custos dos transportes protegem as indústrias locais.

A orientação sobre onde a indústria deve localizar-se pode ser direcionada à matéria-prima ou ao mercado, se for orientada à primeira, tem como características: os custos de transporte variam com maior intensidade que outros custos, as matérias-primas perdem peso físico durante o processo de produção, as tarifas de transporte de matéria-prima são maiores ou iguais ao transporte do produto final. As indústrias podem ser orientadas ao mercado, nesse caso, o custo do transporte do produto final é mais caro que o das matérias-primas, o produto é perecível e a demanda do consumidor flutua intensamente, já que estando perto dos consumidores, a indústria pode manter estoques menores.

Outro ponto importante que Weber analisa em seu estudo sobre a teoria da localização é o efeito do custo da mão-de-obra, que ele considera como o segundo fator de localização regional, depois do custo do transporte. A idéia é que ocorre uma reorientação das indústrias,

com os centros, onde os custos da mão-de-obra são mais favoráveis ao produtor, atraindo as indústrias, com essas passando de localidades de custo de transporte mínimo para regiões onde a mão-de-obra é mais barata. Esta reorientação somente ocorre se o montante economizado com a mão-de-obra exceder o custo adicional de transporte que onera a empresa quando esta sai da localidade de custo mínimo de transporte. Weber estabelece que a “força de atração” exercida pelo local onde o custo da mão-de-obra é mais favorável depende da proporção do custo da mão-de-obra da indústria, com relação ao peso do produto, o que ele denomina “índice do custo da mão-de-obra”, o deslocamento de uma indústria dependerá da combinação do “índice” com o “peso locacional” (que Weber explica como sendo o peso do produto mais o peso das matérias-primas localizadas, por unidade de produto), que se denomina coeficiente de mão-de-obra. Esses índices servem para indicar se uma indústria é do tipo que se orienta pelos custos de transporte ou pelos custos de mão-de-obra.

Weber inclui em seu estudo um fator que ele próprio considera de natureza diferente dos demais, que são os fatores de aglomeração e desaglomeração. O transporte e mão-de-obra distribuem as indústrias sobre o espaço geográfico, fixando-as em locais de custo mínimo regional. Os fatores de aglomeração tendem a reunir as indústrias, concentrando-as em alguns pontos do espaço geográfico, causando-lhes certas economias de custos básicos, devido a proximidade a outras indústrias, havendo melhor comunicação com o mercado. O principal fator desaglomerativo é a “renda da terra”, que aumenta com o crescimento da concentração de indústrias em determinado local. Hoover afirma que a grande deficiência da teoria Weberiana da aglomeração é que ele combina três elementos bastante distintos que influenciam os custos de produção das atividades em dado local, ele combina economias de escala dentro de uma firma; economia de localização para todas as firmas de uma única firma, devido ao aumento da produção total da indústria e economias de urbanização para todas as firmas em todas as indústrias, devido o aumento do nível econômico em todas as indústrias. Weber conclui que a economia de custo da aglomeração deve ser maior nas indústrias com alto valor adicionado (aquelas que adicionam muito valor a seus produtos) e que um aumento na densidade populacional e diminuição das tarifas de transporte aumentam, em longo prazo, a aglomeração.

Um aspecto comum nas políticas de desenvolvimento regional, particularmente nas regiões menos desenvolvidas é o incentivo fiscal e financeiro, ou subsídios. O efeito de um subsídio é criar margens de lucro ampliadas em locais que são reduzidas. É necessário, porém, que se criem condições infra-estruturais e de mercado para a retirada dos incentivos no futuro. Por outro lado, a imposição de taxas ou impostos é um desincentivo para atividades econômicas. Weber desconsidera o custo do capital como um fator locacional efetivo, já que ele exclui de sua teoria fatores como taxa de juros, impostos, seguros, entre outros.

2.2.2 A Teoria de von Thünen

A Teoria Econômica Espacial pode ser dividida em duas categorias que são as análises das áreas de mercado, que se refere ao estudo da extensão da área de mercado de uma unidade de produção; e as áreas de abastecimento, que trata do estudo de um conjunto de atividades produtivas, disseminadas em torno de um mercado central, o qual abastecem. A característica das atividades, na análise de áreas de abastecimento é o uso do fator terra de forma predominante, o que obriga essas atividades a se dispersarem no espaço geográfico, devido a elementos tecnológicos e econômicos. O elemento tecnológico é o próprio uso do fator terra no processo de produção em que essas atividades estão envolvidas e o elemento econômico é o preço da terra, cujo valor afeta significativamente a sua utilização e no qual, se inclui o custo de transporte.

Como a disponibilidade de terra em torno do centro da área de abastecimento é pequena, o preço pago por esse fator assume as características de uma “renda econômica”, que é todo o excedente que se adiciona a qualquer unidade de um fator de produção. Na agricultura, a fertilidade afeta o rendimento da terra e a localização afeta o preço, dessa forma, a distância do mercado exerce papel essencial na determinação da renda.

O centro da Teoria da Localização Agrícola de von Thünen é o padrão do uso da terra, conseguido através do equilíbrio entre o fator que pressiona a dispersão das atividades econômicas, a renda da terra e o fator que pressiona a concentração das atividades junto ao mercado, o custo de transporte. Uma característica importante desse modelo é o nível de

agregação, que conduz à determinação da distribuição global de um conjunto de atividades competitivas em uma área geográfica. A diferença de enfoque principal entre a teoria de Weber e a de von Thünen é que enquanto a primeira visa responder qual o melhor local onde deve se realizar uma atividade, a segunda busca responder o que se deve produzir em determinado local.

A qualidade do solo, a existência de água, o clima, a topografia, a acessibilidade, a disponibilidade de mão-de-obra, entre outros motivos, determinam o preço da terra. Em seu estudo, von Thünen considera uniforme a fertilidade da terra, a qualidade e disponibilidade de transporte, para ele o que diferencia a terra é a localização com relação ao centro de consumo e o preço ou o que ele chama de “renda de localização” que as unidades econômicas estão dispostas a pagar por elas, a renda varia com a distância do mercado, diminuindo à medida que se afasta dele, essa função de renda, com relação à distância, von Thünen chama de gradiente de renda, que é o lance máximo que um produtor poderia oferecer pelo arrendamento da terra em locais diferentes, considerando que o proprietário da terra procurará obter a máxima “renda econômica” dos interessados ou explorará o cultivo que lhe proporcionar o maior rendimento.

O modelo original de von Thünen que explica o uso da terra agrícola tem como extensão importante, sua aplicação ao uso do solo urbano, enquanto no primeiro o fator locacional de atração é o custo de transporte e o de repulsão, a renda da terra, na extensão da teoria, o fator locacional é o custo das vendas, já que seu intuito é maximizar os lucros, e o fator de repulsão, o aluguel da área ocupada.

2.2.3 A Teoria da Organização Espacial

Alguns autores tentaram analisar um conjunto integrado de decisões locacionais visando explicar a distribuição das indústrias ou a relativa dispersão das atividades, entre eles Weber, que analisa de forma global a evolução da estrutura locacional em uma dada área, é ele quem demarca a diferenciação entre as análises locacionais parciais e gerais. Weber abandona o enfoque parcial e constrói uma análise geral da localização, denominado “processo evolucionário”. O enfoque evolucionário estuda o processo através do qual se configurou a

estrutura espacial. Seu método consiste em pesquisar as forças que atuam, quando uma área ainda não desenvolvida é ocupada e quando ali se estabelece um sistema econômico isolado, de início se estabelece um estrato agrícola, para garantir a subsistência e a partir daí surgem vários outros estratos. O enfoque evolucionário descreve as inter-relações entre as várias camadas e as influências de uma camada sobre a outra.

Outros autores desenvolveram o enfoque evolucionário, como Isard (Haddad, org.,1989, p. 247), que considera o método de Weber inadequado, "pois não apresenta um princípio heurístico (que significa chegar à verdade por seus próprios meios) geral, por meio do qual se possam ordenar as complexidades do fenômeno de organização da estrutura espacial, envolvidos no estudo do padrão locacional global das atividades econômicas". Ao introduzir economias de escala, economias de urbanização e economias de localização, resultando locais de aglomeração industrial, Isard deduz um plano de localização industrial com concentração das atividades em número limitado de locais permitindo superpor a estrutura de organização espacial à rede de áreas de mercado de Lösch (que será visto nos tópicos 2.2.5. e 2.2.6.) e às zonas de uso do solo agrícola de von Thünen.

Os modelos de organização espacial das atividades econômicas regionais são modelos gerais que consideram a interdependência das atividades econômicas, tanto técnicas como locais, o que é resultado da competição pelo mercado. Esses modelos são frágeis, devido a seu caráter essencialmente descritivo.

2.2.4 A Interdependência Locacional

Entramos com esse tópico, nas Teorias Fundamentais da Localização do segundo grupo, as quais consideram os consumidores dispersos em áreas de mercado de diversos tamanhos. O conjunto de teorias desse grupo enfatiza a interdependência locacional e considera determinante a influência das condições de mercado na decisão empresarial onde se localizar, nessa decisão a empresa tem de considerar a existência de concorrentes no local e a própria decisão locacional das outras empresas. As interdependências técnicas são um forte fator de aglomeração industrial, adicionadas às economias de localização e urbanização.

A primeira contribuição na discussão da interdependência locacional é de Hotelling, que trata de quatro assuntos, o primeiro é a prática de determinação de preços, o segundo trata da discriminação do mercado através de uma tarifa protetora, o terceiro é a decisão locacional influenciada pela presença de um concorrente e, por último, um quarto assunto trata da discriminação de preços entre os consumidores, praticando preços conforme o mercado e não um preço de custo fixo.

As Teorias da Localização do segundo grupo admitem vários consumidores dispersos em uma área, dessa forma, Hotelling considera, em seu estudo, que os consumidores estão dispersos uniformemente em uma reta, consumindo produtos homogêneos, assim, a demanda é perfeitamente inelástica e o custo de produção constante e/ou igual a zero, o experimento conceitual de Hotelling consiste em identificar a localização ótima (ele considera dois vendedores ao longo do mercado linear) dos vendedores, ou seja, a decisão que maximize seus lucros, gerando conseqüências espaciais, concentrando ou dispersando os dois empreendimentos.

Através de seu experimento, Hotelling (Boisier, 1982, p.165) conclui "que os dois vendedores tenderão a se encontrar no ponto central do mercado", sugerindo uma tendência a aglomeração das atividades econômicas como resultado da busca do maior lucro possível. Outra conclusão alcançada por Hotelling é que (Ibid., p.165) "a solução locacional resultante da livre concorrência pode estar em desacordo com o interesse público", já que a localização central dos vendedores aumenta os custos dos consumidores com transporte. Então a decisão sobre o melhor local onde implantar uma empresa deve considerar a presença e reação dos concorrentes e os custos e benefícios sociais. É verificada uma tendência a diminuição da importância dos custos de transporte na decisão locacional e aumento de outros fatores como disponibilidade e preço da mão-de-obra, acesso aos mercados, infra-estrutura, entre outros.

As conclusões de Hotelling sobre as tendências à aglomeração e as possibilidades de conflito entre o interesse público e o privado, são contestadas por outros autores que mostram a fragilidade desse modelo, considerando que os duopolistas (os dois únicos vendedores, no modelo de Hotelling) se localizariam no centro do mercado somente se estes

desconsiderassem as reações dos rivais. As conclusões de Hotelling se sustentam em uma situação de hipóteses limitadas e distantes das possibilidades reais, porém, seu experimento conceitual é relevante para mostrar as conseqüências que podem surgir da interdependência locacional, mesmo sem conseguir atender os aspectos e implicações dos mercados consumidores sobre as decisões locacionais.

2.2.5 As Áreas de Mercado

O princípio econômico da área de mercado, ao contrário do modelo de Hotelling, considera uma situação mais próxima da realidade, com os consumidores dispersos em uma área geográfica e as empresas localizadas de modo a atender o maior número possível de consumidores. Essa proximidade com os consumidores possibilita a empresa um poder de monopólio, devido a redução nos custos de transporte, o que permite as empresas bem localizadas junto aos consumidores eliminar os seus concorrentes.

As áreas de mercado das empresas, assim como seus limites, são determinados considerando constantes os custos de produção e dada a localização das empresas e as tarifas de transporte. Dessa forma, Petter, formula a lei geral das áreas de mercado como:

“O limite entre duas áreas de mercado de empresas concorrentes para produtos homogêneos, é um hipercírculo. Em cada ponto da linha que estabelece esse limite, a diferença entre os custos de transporte até esse ponto é exatamente igual à diferença entre os preços de mercado, enquanto que em ambos os lados dessa linha essas diferenças são desiguais. A razão da diferença de preços com relação à tarifa e a razão entre as tarifas relativas aos dois mercados determinam a localização da linha limítrofe; quanto maior o preço relativo e menor a tarifa relativa, maior é a área de mercado” (Haddad, org., 1989, p.216).

Hoover demonstra que uma empresa ao atender áreas de mercado maiores pode tornar-se mais competitiva, se considerarmos a existência de rendimentos crescentes de escala, nesse caso, o aumento do preço de entrega ao consumidor, em locais mais distantes, é compensado com a diminuição dos custos operacionais e, conseqüentemente, dos preços. O atendimento a áreas de mercado maiores com rendimentos crescentes de escala possibilita a empresa diminuir os preços do consumidor ou aumenta-los menos que os custos da distribuição do produto final,

ampliando a capacidade concorrencial das empresas dinâmicas que invadem as áreas de mercado das outras empresas menos eficientes.

2.2.6 As Regiões Econômicas de August Lösch

A natureza das regiões econômicas de Lösch é identificada através do equilíbrio de longo prazo das firmas em concorrência monopolística. Com o surgimento de novas firmas, esse equilíbrio é atingido com coeficientes fixos e rendimentos de escala variáveis. Segundo Lösch, a concorrência monopolística caracteriza-se por uma situação em que há grande número de produtores, com plena liberdade de entrar ou sair do mercado, contudo, cada produtor vende um produto diferente dos demais, vendidos por seus concorrentes. O fato de esses produtos serem diferentes, significa que a sua demanda não é mais infinitamente elástica para as firmas que o produzem, como acontece na concorrência perfeita.

As distinções dos produtos que Lösch ressalta, baseia-se na diferença nas suas características físicas (cor, qualidade, tamanho, etc.), nas suas características peculiares (marcas tradicionais), pela embalagem ou pelas condições de venda. Além das distinções nos produtos, outra motivação à concorrência monopolística é a acessibilidade dos consumidores à fonte de abastecimento de determinado produto em uma dada localização a outras fontes de abastecimento do mesmo produto, dessa forma, o fator de diferenciação dos produtos é acessibilidade.

Lösch, em seu trabalho, determina um padrão de distribuição das atividades econômicas, no qual haverá um maior número possível de coincidências de localização, o máximo possível de compras locais e a distância entre as localizações industriais será mínima. Porém, é importante considerar as conseqüências da instabilidade do oligopólio, que podem ser evitadas através da cartelização, fixação de preços, divisão de mercado, entre outros. A hipótese de concorrência monopolística de Lösch não esclarece nenhuma dessas situações, no entanto, o conceito de área de mercado continua sendo útil, já que enfatiza aspectos do planejamento espacial que não podem ser analisados apropriadamente por um enfoque de concorrência pura.

O modelo de Lösch é uma idealização normativa que está mais de acordo com uma distribuição ótima e planejada das atividades econômicas em uma economia centralizada do que com as realidades das economias capitalistas de mercado, nas quais, fatores como a interdependência locacional, as economias de escala, de localização e urbanização e a constituição oligopólica das grandes empresas alteram o padrão de distribuição das atividades econômicas, com fortes tendências à concentração geográfica das atividades.

2.2.7 Contribuições Modernas às Teorias da Localização

Alguns autores insistiam, desde o início do século, na necessidade de integrar a teoria da produção marginalista com a teoria da localização. Consideravam esses autores, que a teoria da localização é suscetível a análise dos princípios da substituição entre fatores. É particularmente esse princípio que constitui o enfoque da primeira contribuição a essa integração entre as teorias da localização e a teoria da produção neoclássica, o modelo de Isard-Moses.

Ambos tem particularidades em seus modelos, mas enfatizam a integração das teorias e tem subsídios comuns à análise locacional. A conclusão que eles pretendem chegar é que o lucro máximo exige um ajustamento do nível de produção, da combinação dos insumos, da localização das empresas e do preço de venda do produto final. Para isso, eles se utilizam de dois métodos, um em que consideram a distância do local de produção do produto final até o mercado consumidor constante e outro que considera essa distância variável.

No primeiro, o método Isard-Moses conclui que a decisão de localizar um empreendimento é influenciada pelo volume de produção planejada, como esse volume depende das condições de mercado, a decisão locacional não pode se restringir às considerações relativas à oferta, conclui também, que a hipótese de rendimentos constantes de escala e coeficientes técnicos de produção fixos das teorias da localização é restritiva para se determinar a localização ótima. Com a utilização do segundo método, define-se que a localização ótima, depende dos preços básicos dos insumos, das tarifas de transporte dos insumos e do produto final, da posição geográfica das matérias-primas e dos mercados, da função de produção e da demanda

O método Isard-Moses define como aspecto mais importante do mercado para a análise locacional, as complicações e implicações da interdependência locacional, que constituem o grande desafio na análise da localização das atividades econômicas e que dificulta a sua introdução em modelos operacionais.

Uma crítica às Teorias Fundamentais da Localização é que essas não diferenciam o tamanho das empresas. De acordo com esses críticos, o fator dinâmico que influenciam as decisões locacionais de uma empresa é o seu tamanho, como fala Storper:

“Nos anos 50, as contribuições à teoria da localização estavam completamente restritas a desenvolver os objetivos lógicos e metodológicos dos paradigmas neoclássicos de Weber e Lösch, mas a ênfase primordial era na empresa constituída por uma única fábrica em regime de concorrência perfeita. Nos anos 60, contudo, as atenções começaram a mudar na direção das explicações da dinâmica locacional das organizações constituídas por múltiplos estabelecimentos e de sistemas de produção em múltiplas localizações...” (Storper, 1985, p.269).

Apesar das teorias fundamentais da localização darem suporte para a identificação das tendências à aglomeração ou dispersão das atividades econômicas, o movimento agitado do capital nesse cenário de transformação afeta as decisões de investimento e as decisões locacionais, inclusive relocizando os empreendimentos. Enfim, as teorias fundamentais são indispensáveis para a explicação de decisões onde a empresa localizar-se, para a concentração das atividades e de todas as variáveis do desenvolvimento regional, por outro lado, as teorias dinâmicas procuram compreender as relocações, a segmentação da produção, a interdependência das decisões locacionais a médio e longo prazo, como resultado da aglomeração dos oligopólios.

2.3 A TEORIA DA BASE ECONÔMICA REGIONAL

É notório, hoje em dia, que o processo de desenvolvimento provoca os mais diferentes impactos dentro e fora do território de uma nação. Daí surge a necessidade de adaptações para cada subsistema nacional, a fim de que os objetivos almejados sejam realmente alcançados.

Esta teoria classifica os empregos numa região como básicos e não básicos. Os empregos básicos estão diretamente vinculados às atividades básicas, isto é, as que visam atender, prioritariamente, pessoas não residentes. Na mesma linha de raciocínio, os empregos não básicos estão diretamente vinculados às atividades não básicas, isto é, as que visam atender, prioritariamente, pessoas residentes. O emprego de um operário que trabalha numa empresa exportadora é considerado emprego básico, e o do motorista de um veículo de transporte urbano é emprego não básico.

A teoria diz que o emprego básico tem efeito multiplicador e, justifica dizendo ser possível que as flutuações favoráveis ao seu crescimento gerem, também, situações favoráveis ao crescimento da oferta de empregos não básicos. Na verdade, a Teoria da Base Econômica Regional identifica as atividades de exportação, que em maior ou menor extensão são necessárias à existência da região, como agregado econômico componente da renda regional.

2.3.1 Sistema de Pólos Planejados

O desenvolvimento nacional implica uma diferenciação setorial e espacial, que traz relevantes questões de difícil solução em curto prazo. E uma das alternativas lógicas em que se apóia a diretriz governamental de política espacial, para solucionar este impasse é a elaboração de programas para a criação dos pólos planejados, numa ação concentrada sobre áreas previamente selecionadas.

A criação desses pólos ressalta alguns aspectos adicionais, como os enumerados a seguir: abrandar as desigualdades regionais no processo de desenvolvimento nacional; acelerar os movimentos migratórios de pessoas em direção aos lugares centrais, carentes de recursos humanos; aliviar os centros de ordem superior, quando estes se apresentam progressivamente ineficientes; e ativar os chamados "centros deprimidos".

No instante em que uma nação resolve adotar uma política de pólos planejados, surge a necessidade de observar três elementos relevantes: O número, a quantidade de pólos a serem criados, que se dá em razão direta do volume global de recursos financeiros destinados à implantação do sistema de pólos e a especificação das linhas gerais de ação; A escala, de significação temporal e dinâmica, podendo ser visualizado o tamanho do pólo e sua trajetória evolutiva, no tempo e no espaço; A localização, é o elemento que representa os critérios de escolha dos pontos estratégicos do espaço nacional onde se deve situar um pólo planejado.

Durante o período de vigência de um pólo planejado, decisões serão tomadas no sentido de uma distribuição coerente dos recursos financeiros a disposição. Deve-se considerar alguns itens, como os que seguem:

- Infra-estrutura de transportes, comunicações, energia elétrica e saneamento básico urbano;
- Política de industrialização. Através de estímulos e incentivos fiscais, permite-se a mobilidade mais eficaz de recursos nacionais e sua utilização por regiões carentes;
- Pesquisas sobre recursos naturais. Ressalta as vantagens locacionais da região;
- Promoção dos recursos humanos. Busca elevar o nível de vida do ser humano;
- Melhoria da produtividade local. Dá-se através de um processo gradativo de mudanças tecnológicas.

3 O PAPEL DOS INCENTIVOS GOVERNAMENTAIS NA ATRAÇÃO DE NOVOS INVESTIMENTOS – EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS RECENTES

Ao final da Segunda Guerra Mundial, muitos economistas abordaram a teoria do desenvolvimento econômico como parte de um processo natural, sem necessidade de explicação, e enfocaram o problema teórico apenas para explicar as barreiras que impedem o crescimento de certas regiões ou países. Hoje, o que se observa é que essa abordagem não corresponde à realidade. A teoria do desenvolvimento precisa explicar o motivo e como ocorre o aumento de produtividade e competitividade de regiões ou nações.

Um erro comum é pensar no desenvolvimento econômico como a substituição do velho pelo novo, do sistema econômico tradicional por outro sistema mais moderno. O desenvolvimento é um processo contínuo de aumento de produtividade, da evolução e criação de novos métodos produtivos através de progresso tecnológico.

As teorias de desenvolvimento existentes tentam explicar quais fatores levam um país a ingressar em um processo de mudança e o que determina a que taxa essa mudança deve ocorrer. Dessa forma, surge a questão: Quais as políticas que possibilitarão a alavancagem do desenvolvimento econômico, maximizando seu ritmo? O país ou região pode adotar diversas formas de desenvolver sua economia, uma delas é buscar a captação de recursos, principalmente estrangeiros, na forma de empreendimentos que possibilitem a dinamização da economia, possibilitando incremento na geração de emprego e renda.

Em países subdesenvolvidos, como o Brasil, o empresário fica temeroso em investir, devido, tanto a fragilidade da economia como a capacidade incipiente desta, como fala Nurkse:

“O induzimento para investir pode ser baixo, em decorrência do pequeno poder aquisitivo do povo, derivado de sua pequena renda real, que por sua vez, deriva da baixa produtividade. Entretanto, o baixo nível de produtividade resulta do pouco capital empregado em produção, o que pode ser ocasionado, pelo menos parcialmente, pelo pouco induzimento para investir” (Nurkse, 1953, p. 47,48).

É principalmente nesses países em que há uma necessidade de oferecer garantias e benefícios visando a atração de investimentos produtivos, justamente pela falta de segurança que a economia desses países propicia aos empresários. Para que ocorra essa captação de recursos é necessário que haja políticas que tornem o país ou a região mais atraente a esses investimentos que outras localidades. A região deve possibilitar a existência de um diferencial, seja pela sua localização estratégica, pela infra-estrutura já existente, pela mão-de-obra, enfim por uma série de fatores. Dentre os principais fatores, senão o principal, está os incentivos, tanto fiscais como financeiros, oferecidos por determinada região a quem investir nela.

3.1 A CORÉIA DO SUL E O SUDESTE ASIÁTICO

A Coréia do Sul tornou-se nos anos 80 um exemplo de crescimento rápido entre as nações em desenvolvimento. O Governo Coreano promoveu uma série de medidas projetadas especificamente para atração de novos investimentos ao país, dentre estas estão os incentivos oferecidos aos investidores estrangeiros, principalmente na indústria eletrônica, telecomunicações e produtos químicos. Além de abrir suas indústrias ao capital estrangeiro, eles simplificaram os procedimentos de investimento. Para se ter uma idéia do processo de abertura que a economia coreana passou, em 1997, 98% do total de linhas de negócio executados em toda a economia teve participação de capital estrangeiro ("Doing Business in Korea, <http://www.accessKorea.com/company.html>).

Essa imensa participação de empresários estrangeiros ocorreu, em grande parte, pelos programas executados pelo Governo Coreano. Nesses programas, eram oferecidos benefícios de impostos para os projetos acompanhados por tecnologia avançada em sete áreas industriais de alta tecnologia, incluindo a isenção de 100% dos impostos nos primeiros cinco anos do investimento. As sete áreas industriais beneficiadas são eletrônica, telecomunicações, maquinaria de precisão e processos avançados, ligas novas e metais industriais, indústria de material biológico, equipamentos ótico e médico, indústria aeroespacial e transporte e energia. Outra medida importante foi a eliminação de muitas limitações na importação de importantes bens. Uma outra medida foi a criação de parques industriais específicos para investidores estrangeiros.

Com a aplicação dessa política de atração de capital estrangeiro, a Coréia buscou a modernização de seu parque industrial, partindo para a produção de bens de grande valor agregado. Isso fez com que o perfil da economia coreana mudasse, e por conseguinte a estrutura de seus negócios com o exterior. Os seus principais sócios econômicos, Japão, Estados Unidos e Europa investiram em 1996, 65% a mais que no ano anterior (Ibid.). Desde 1995 que os investimentos Europeus e Americanos ultrapassaram os investimentos Japoneses, que, tradicionalmente sempre foram os principais parceiros econômicos da Coréia. O que se pode observar com esse exemplo da Coréia é que foi utilizada uma política de incentivos fiscais para captar investimento estrangeiro e, com isso alterar toda sua malha industrial, passando a produção de bens de consumo final de alto valor tecnológico.

A Coréia do Sul, assim como os outros países do sudeste Asiático, Taiwan, Singapura, entre outros, seguiram a trajetória de voltar suas economias para o comércio exterior como uma solução aos seus reduzidos mercados internos. No entanto, a industrialização Coreana foi caracterizada por um intenso processo de conglomeração, onde surgiram grandes grupos econômicos, como a Samsung, Hyundai, Daewoo e outros. O principal fator que possibilitou o surgimento desses grupos foi o acesso privilegiado aos incentivos concedidos pelo governo. Outros países em desenvolvimento utilizaram o mesmo instrumento, sem, no entanto, obter os mesmos resultados. Um argumento utilizado para explicar porque na Coréia deu certo é que lá o governo selecionou as empresas que poderiam participar dos programas de investimento, dando importância apenas aos grupos mais fortes, minimizando assim os riscos e incertezas, constituindo-se, assim, numa estratégia do Governo Coreano de constituição de grupos fortes capazes de marcar presença ativa da nação no mercado internacional.

Os Coreanos não se limitaram a criar condições para absorver de maneira eficaz a tecnologia estrangeira, eles buscaram condições para poder gerar sua própria tecnologia. O país enviou um grande número de engenheiros e cientistas ao exterior para estudar *in loco* as tecnologias que estavam sendo adquiridas, além das modernas técnicas organizacionais. Foram criados institutos nacionais de tecnologia em várias áreas estratégicas como eletrônica, energia e química, além de ciências avançadas. O governo Coreano buscou o aumento do conteúdo nacional dos seus manufaturados através de créditos a taxas preferenciais e outros incentivos a

firmas que nas áreas automobilística, eletrônica e naval substituam seus fornecedores estrangeiros por nacionais.

Um bom exemplo do esforço Coreano em absorver a tecnologia importada, foi a implantação do incentivo à eficiência. Neste o Governo Coreano dava proteção às empresas até que estas adquirissem a tecnologia necessária à produção. Foi o que aconteceu com a LuckyGold Star, que teve proteção do governo contra a entrada de concorrentes estrangeiros por 3 anos, nesse período a LG era obrigada a aprender a tecnologia. Assim, o Governo Coreano, mesmo com a ineficiência, mantinha a proteção a essas empresas até o término do prazo, após, o mercado era novamente aberto, mas, agora com a empresa com a tecnologia incorporada. Esse é o chamado argumento de proteção à indústria nascente.

O Sudeste Asiático utiliza um extensivo sistema de incentivos fiscais e financeiros com o intuito de promover o investimento e, conseqüentemente, o crescimento econômico a níveis maiores. Alguns autores concordam que o grande crescimento econômico de Coréia e Taiwan foi o responsável pelo aumento das oportunidades de investimento na região, tendo os incentivos atuado de forma significativa na criação e desenvolvimento dessas oportunidades.

Uma questão importante é identificar nesses países quais peculiaridades poderiam explicar um grau de eficiência maior em determinados países ou regiões que outros, no uso dos incentivos fiscais. A política de taxas de incentivos e a aplicação delas é um diferencial que pode determinar se o instrumento vai ser bem sucedido ou não. Na Coréia do Sul, Taiwan e Singapura esse instrumento foi bem utilizado, esses países conseguiram mudar a sua vantagem comparativa, concentrando as taxas de incentivo nas atividades de exportação de alta tecnologia. Com essa mudança nas vantagens comparativas desses países, eles passaram da atuação em setores tradicionais da economia, onde o crescimento é lento, para setores de alta tecnologia, onde a produtividade é elevada e, é notório que uma maior produtividade impulsiona o crescimento econômico.

A orientação dos incentivos na direção de investimentos domésticos ou estrangeiros diferiu de país para país. A Coréia, por exemplo, apesar de também propiciar a abertura da economia ao

capital estrangeiro através de incentivos para que estes investissem no país, direcionou boa parte de sua taxa de incentivo ao investimento industrial doméstico. No outro extremo, Singapura é conhecida por ser extremamente receptiva aos investimentos estrangeiros, é onde tem as menores restrições ao capital estrangeiro.

Outros países do leste da Ásia não foram tão bem sucedidos nas políticas de incentivos fiscais. A Indonésia, simplesmente liquidou grande parte delas durante as reformas de 1983-86. Tailândia, Malásia e Filipinas foram incapazes de direcionar adequadamente essas políticas, elas foram utilizadas para resolver problemas como investimentos, exportações, pesquisas. Essa extrema diversificação, aliada a pouco monitoramento, impediu esses instrumentos de atingirem seus objetivos, com isso, o único resultado alcançado foi a queda dos rendimentos fiscais.

3.2 A EXPERIÊNCIA NA AMÉRICA LATINA

A América Latina, assim como o leste da Ásia, utiliza-se com frequência dos incentivos fiscais para atrair investimento estrangeiro. Uma grande diferença entre os processos de industrialização dos chamados "Tigres Asiáticos" e a América Latina é quanto à estrutura e forma de organização de suas empresas. No sudeste Asiático, a acumulação de capital se baseou nas empresas privadas, com participação relativamente elevada de capital privado nacional. Enquanto isso, na América Latina a acumulação ficou com as empresas estatais e as multinacionais.

O limitado sucesso das políticas de incentivo na América Latina foi causado por razões similares às de Tailândia, Malásia e Filipinas. Os incentivos fiscais foram utilizados para alcançar uma ampla variedade de objetivos, tendo sido gastos indiscriminadamente. Foram oferecidos privilégios durante mais anos e colocado menos restrições ao tipo de atividade desenvolvida que no sudeste Asiático. Outro problema crônico referente a implantação desse tipo de política na América Latina é com relação à alta taxa de capital, que mesmo com incentivo, ainda é demasiadamente alto. Isso acontece particularmente no Brasil que, com o

encargo fiscal, os níveis já baixos de investimento que caracterizam a economia brasileira ficam ainda piores.

Utilizando a taxação do capital como um indicador das efetivações dos incentivos fiscais, podendo ser comparado em regiões diferentes, tem-se que na Coreia do Sul as taxas são particularmente baixas, sendo mais atraentes ao capital estrangeiro. Um outro diferencial dos países do sudeste Asiático foi que acompanhando os incentivos fiscais, os governos colocaram em prática uma consistente política educacional, fortemente baseada na direção dos campos tecnológicos. Esse conhecimento técnico difundido permitiu uma eficiente absorção da tecnologia moderna na medida em que, começando com tecnologias simples, o país era capaz de manipular rapidamente os mais sofisticados meios de produção.

3.3 OS INCENTIVOS NA CHINA

A China, que sempre se caracterizou por ser uma economia planificada pelo Estado socialista, onde a programação econômica administrativa era baseada nos planos quinquenais, tendo uma indústria obsoleta, com nível tecnológico e os padrões de qualidade industrial baixo vem, recentemente, passando por um processo de abertura econômica, visando, justamente, uma maior produtividade de sua indústria para poder se inserir no comércio internacional.

Dentro desse processo de abertura econômica, recentemente foram ampliados os limites permitidos para os investimentos estrangeiros. Embora, formalmente o investimento estrangeiro esteja restrito às atividades industriais, tem-se permitido alguma atividade no setor terciário, como finanças, comércio, turismo e setor imobiliário. As políticas de atração de investimentos na China são diferenciadas quanto à localização das cidades, tendo as cidades costeiras políticas preferenciais.

O país voltou sua atenção para a utilização dos investimentos estrangeiros e para a importação de tecnologia avançada, de importância estratégica para a aceleração do processo de modernização socialista. Para isso, foram criadas zonas econômicas especiais como áreas prioritárias para o investimento externo. As empresas criadas com investimento estrangeiro

situadas nessas zonas receberam incentivos, sob a forma de redução de impostos e alíquotas especiais, e até isenção dos impostos. Além disso, foi oferecida a essas empresas liberdade de operação nunca vista na economia chinesa. Com o tempo, a China passou a se preocupar cada vez menos com a estrutura do capital das empresas estrangeiras, e assim surgiram empresas totalmente estrangeiras.

Para atender esse interesse estrangeiro na China, o Conselho de Estado promulgou uma regulamentação, em 1986, relativa aos investimentos estrangeiros. Essa legislação concede aos investidores estrangeiros, redução de impostos na ocupação da terra, redução de taxas, redução nos custos de certos insumos e nos custos trabalhistas. Além disso, os procedimentos para a aprovação e licença de funcionamento de empresas de capital estrangeiro foram bastante facilitados.

Dentre os aspectos essenciais da política Chinesa de atração de investimentos estrangeiros, destaca-se (Hüijiong, 1994, p. 46,47):

- Projeto de melhoria tecnológica das antigas empresas abrange especialmente as grandes e médias empresas estatais. A tarifa de importação e o imposto sobre a produção não incidem sobre os equipamentos necessários aos projetos tecnológicos que não podem ser produzidos no momento.
- Incentivos ao desenvolvimento da exportação de produtos acessórios da linha agrícola, podendo haver isenção de tarifa e de imposto sobre a produção para equipamentos de processamento, visando o desenvolvimento da exportação de produtos agrícolas acessórios.
- A alíquota do imposto de renda de empresas do setor de produção e de capital estrangeiro será de 24% para os investidores estrangeiros na área de tecnologia e projetos na área de ciência, ou para investimentos estrangeiros acima de US\$30 milhões; Projetos para os setores de energia, transporte, portos e cais, a alíquota do imposto será de 15%.
- Pode haver isenção de taxas alfandegárias de importação para equipamentos, matérias-primas, peças e componentes para empresas de investimento estrangeiro. Pode haver também isenção de taxas alfandegárias de exportação.

3.4 OS INCENTIVOS NA REUNIFICAÇÃO DA ALEMANHA

Em 3 de outubro de 1990, a República Federal da Alemanha absorveu cinco novos estados, que compunham a antiga República Democrática Alemã, extinta nesta mesma data. Culminava-se a desintegração da Alemanha Oriental, que havia existido por quatro décadas e ganhava ímpeto um outro processo, este de integração entre os dois países. Com a entrada dos cinco novos estados, os cidadãos da antiga nação passaram a ter os mesmos direitos e ser sujeitos às mesmas leis que os demais habitantes da República Federal.

Com cerca de 18 milhões de habitantes, distribuídos em 108 mil quilômetros quadrados, os cinco novos estados, representam aproximadamente 22% da população e 30% da área total da Alemanha agora reunificada. As condições materiais de vida na Alemanha Oriental ficavam (e ainda ficam) muito abaixo das observadas no outro lado da antiga fronteira. Estimativas feitas indicam que as despesas reais de consumo das famílias de trabalhadores na antiga Alemanha Oriental, na segunda metade dos anos oitenta, não alcançavam 50% dos valores correspondentes da República Federal. Outros elementos estruturais indicativos entre as duas Alemanhas, como os que se referem aos salários reais, à produtividade do trabalho e ao estoque do capital também são significativos.

Sob a ótica da comparação direta de rendas médias, conclui-se que a renda per capita média nos cinco novos estados corresponde a cerca de 46% da renda média do país como um todo (Gomes, 1993, p.22). Estes números revelam que o problema regional alemão tem uma gravidade, em termos relativos, comparável ao brasileiro, em especial o representado pelo Nordeste. No Brasil, uma estimativa recolhida por Magalhães (1992, p. 47) indica que a renda per capita no Nordeste correspondia, em 1990, a 41% da renda per capita do Brasil, apenas um pouco menos, portanto, da verificada na antiga Alemanha Oriental com relação ao país unificado.

As ações do Governo Federal Alemão para reduzir as disparidades de renda per capita que separam os novos estados do resto do país podem ser classificadas em quatro categorias: medidas de ordem legal/institucional; privatização de empresas; construção de infra-estruturas

social e econômica no Leste; e oferta de incentivos financeiros, empréstimos e garantias em condições favorecidas.

Uma exigência da unificação como processo político foi a transferência para o Leste, de todo o aparato legal e institucional existente na parte Ocidental do país. Também se impôs como uma necessidade da estratégia de redução das disparidades de renda entre as regiões. Uma das medidas relevantes no campo legal/institucional foi a unificação monetária, além dessa outras medidas tiveram importância, como a abertura das fronteiras, extensão aos novos estados de todos os direitos trabalhistas vigentes na antiga Alemanha Ocidental, enfim foram criadas um vasto número de leis, como as leis de proteção da competição (anti-truste), lei de defesa da propriedade industrial, entre outras.

Outra ação do Governo Alemão no campo das mudanças legais foi a recriação da propriedade privada dos meios de produção. Outra categoria de ação da Alemanha foi a criação de um Fundo para a Unidade Germânica, que seria utilizado no território da antiga Alemanha Oriental visando a criação de infra-estrutura econômica e social nos cinco estados.

A principal linha de ação do Governo Alemão foi a oferta de incentivos governamentais ao investimento privado. Dentre os incentivos, que se iniciaram em 1991, têm-se a modalidade de deduções de investimento e os auxílios para investimento. São incentivos financeiros oferecidos a investidores nacionais ou estrangeiros que tenham projetos aprovados para o território da antiga Alemanha Oriental. Garantias do Banco Europeu de Investimento e do Banco Industrial de Berlim também foram oferecidas em condições atrativas.

Os empréstimos em condições especiais foram disponibilizados nas seguintes modalidades: Empréstimos do Fundo ERP (empréstimos de longo prazo, com taxas de juros reduzidas), destinados a pessoas físicas e a pequenas e médias empresas privadas para a criação de empresas e a realização de investimentos; Programas de apoio ao capital acionário, empréstimos a pequenas e médias empresas e profissionais liberais visando apoiar o estabelecimento de empresas privadas, negócios ou escritórios de profissionais liberais; e

empréstimos para investimentos da Corporação para a reconstrução, que incentiva os grandes grupos econômicos a investirem nos cinco estados.

4 A ECONOMIA BAIANA E O DESENVOLVIMENTO DE SUA INDÚSTRIA

Com a criação da CHESF, em 1948, e da PETROBRÁS, Banco do Nordeste e SUDENE, nos anos 50, inicia-se a mudança de perfil da economia baiana. A indústria passou a ser o principal dinamizador do crescimento econômico regional. Desde 1955, o Estado vem colocando a política industrial como um componente fundamental da sua política de desenvolvimento, considerando assim, a indústria como o setor-chave no processo de formação de capital¹. Dessa forma, o desenvolvimento da economia baiana dependeria da formação e consolidação de um setor industrial com magnitude e dinamismo suficientes para eliminar, ou pelo menos reduzir as diferenças entre os indicadores de produção, produtividade e renda da Bahia com relação ao resto do país.

A economia baiana, que até os anos 60 caracterizou-se pela produção de bens agrícolas, voltados à exportação, a partir dos anos 70, dentro do contexto desenvolvimentista e do processo de substituição de importações defendidos pelo Brasil, foi contemplada com vários projetos industriais, que se baseavam na produção de bens intermediários, intensivos em capital. O processo de industrialização baiana, começou com a implantação da Refinaria Landulfo Alves, na década de 50, aproveitando-se dos recursos naturais disponíveis. Teve continuidade com a formação de um complexo minero-metalúrgico em Candeias, na década de 60. O processo seguiu com a implantação do CIA, do COPEC e da metalurgia do cobre, sendo esta última nos anos 80.

A industrialização da Bahia, que se definiu gradualmente como um movimento polarizado pelo setor petroleiro e químico, destacou-se no quadro brasileiro, pela formação de um núcleo que opera à escala do mercado nacional, voltado para a exportação. Com isso, a economia baiana tornou-se mais sensível aos movimentos dos ciclos econômicos internacionais. Trata-se, portanto, de interpretar o desenvolvimento da indústria baiana, situando-a como fenômeno realmente integrado aos movimentos globais da indústria brasileira.

¹ É fundamental observar que o "modelo de industrialização" até a década de 50 caracterizava-se, essencialmente, pela captação do mercado interno para a transformação de matérias-primas locais abundantes e baratas, ignorando as possibilidades industriais de vantagens de localização.

A formação do núcleo petroquímico foi consequência de uma oportunidade identificada na própria evolução do setor petrolífero e químico do Brasil, que introduziu uma nova dinâmica industrial no Estado, com perspectivas de investimento independentes dos demais gêneros industriais do Estado. A implantação do complexo petroquímico gerou profundos efeitos sobre o funcionamento da economia estadual em seu conjunto. Aumenta a capacidade da indústria baiana para reagir a impulsos positivos na demanda global, mas também aumenta sua vulnerabilidade às contrações do setor no mercado internacional.

4.1 COMPOSIÇÃO DA INDÚSTRIA BAIANA

Em se tratando de desenvolvimento da economia baiana, a indústria foi determinante para que ocorressem as transformações necessárias. Assim, a melhor forma de analisar o desenvolvimento da economia baiana é estudar a estrutura do parque industrial do Estado, enfatizando o desenvolvimento dos principais distritos industriais. A análise do comportamento dos principais agregados macroeconômicos do setor secundário estadual demonstra que a indústria no Estado da Bahia, no período compreendido entre 1960 e 1990, apresentou um vigoroso processo de transformação e crescimento.

O crescimento industrial da Bahia no período de 1959 a 1970 se caracterizou por uma simples ampliação da capacidade de produção, baseada na renovação da capacidade instalada de fábricas já existentes e na implantação de processos industriais de transformação e empreendimentos agropecuários. A expansão industrial na Bahia continuou carente de um impulso predominante que permitisse identificar uma ruptura com o esquema de economia regional estagnada característico do período anterior.

Apesar da carência desse impulso, o processo de modernização do parque industrial do Estado, neste período, começou a se refletir quantitativamente, à medida que se identificou uma mudança de estrutura de participação das classes, onde as indústrias dinâmicas passaram a liderar com relação às tradicionais. Essa tendência modernizante, que se mostrou mais acentuada a partir de 1975, foi, sem dúvida, acelerada com a implantação, em 1967, do Centro

Industrial de Aratu. Deve-se ressaltar a tendência evolutiva registrada, entre 1960 e 1980, do setor químico, alcançando em 1980, a significativa participação de 59,5% do total do valor da produção do Estado (Bahia. Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração, 1983, p.79). Tal fato deve-se principalmente à contribuição das indústrias localizadas no Pólo Petroquímico de Camaçari. Outro setor que tinha uma grande participação nesse período foi o metalúrgico, principalmente em função da participação da USIBA, SIBRA e FERBASA.

A indústria mecânica também teve boa participação no total do valor da produção, além de se apresentar com perspectivas de desenvolvimento, estimulado, entre outros aspectos, pela demanda das atividades ligadas à indústria do petróleo (Refinaria Landolfo Alves), pelo setor naval e pelas possibilidades de desenvolvimento da agroindústria no Estado. Estes setores dizem respeito ao chamado segmento dinâmico da indústria. As indústrias consideradas tradicionais (produtos alimentares, têxtil, madeira, entre outros), demonstravam uma tendência declinante na participação sobre o valor de produção do Estado.

Dessa forma, a economia baiana ficou bastante dependente do setor químico, de produtos farmacêuticos e veterinários e de matéria plásticas, em função do Complexo Petroquímico; do setor mecânico e metalúrgico em função das atividades industriais, naval e petrolífera e da agroindústria; do setor de material elétrico e de comunicações em função da presença da metalurgia do cobre da Caraíba Metais. Fica evidente, portanto, a predominância do gênero de indústria dinâmica, numa nítida especialização do Estado no segmento de produção de bens intermediários.

Analisando a participação no valor bruto da produção, evidencia-se a extrema concentração da indústria baiana. Em 1980, a CIA, o COPEC e a RLAM participam com 61,1% do total do valor da produção estadual, restando aos distritos industriais do interior e às outras áreas, uma participação conjunta de 37,9% (Ibid., p.88). O eixo CIA-COPEC-RLAM proporcionou um efeito propulsor sobre toda a economia do Estado, intensificando as relações interindustriais, uniformizando os procedimentos administrativos e aumentando o parque produtor de bens intermediários e de capital.

A análise do crescimento do emprego no período compreendido entre os anos de 1959 e 1980 demonstra que, ao nível do Estado, este crescimento registrava uma taxa de 162,2%, destacando-se o desempenho obtido pela classe de indústrias dinâmicas, que registrou uma evolução da ordem de 340,6%, contra 70,6% da classe tradicional (Ibid., p.82). No entanto, a ampliação do nível de emprego na indústria de transformação do Estado posiciona em patamares extremamente inferiores aos obtidos pelo crescimento do valor da produção desse tipo de indústria (3953%) no mesmo período. Esse fato pode ser explicado pela característica dessa indústria, que se utiliza de processos tecnológicos mais complexos, e exige uma menor absorção de mão-de-obra.

Outro fato importante é com relação ao montante dos salários pagos pela indústria de transformação do Estado, que no período entre 1959 e 1980, registrou um crescimento da ordem de 3416,9% contra apenas 703,6% da indústria tradicional (Ibid., p.83,84). Esta significativa taxa de crescimento dos salários, se comparada com o indicador do pessoal ocupado, demonstra, mais uma vez, e com maior ênfase, o processo de transformação estrutural por que passou o parque industrial baiano, onde as unidades mais dinâmicas, intensivas de capital, assumiram de forma marcante, a representatividade do Estado, em detrimento das indústrias tradicionais.

4.2 A POLÍTICA INDUSTRIAL NA BAHIA

A política industrial do Estado seguiu, sucessivamente, as fases que se costuma atribuir à industrialização em regiões subdesenvolvidas. Passou, primeiro, por um planejamento genérico do setor, com algumas atividades ao nível de projetos específicos, principalmente de iniciativa estadual (1956 a 1962), prevendo um setor industrial mais ou menos equilibrado entre a produção de bens de consumo e a de bens de capital. Uma segunda etapa, com maior ênfase no uso dos recursos institucionais e financeiros - Banco do Nordeste e SUDENE - principalmente sob a forma de canalização desses recursos para projetos de investimento, coincidindo com a criação do Centro Industrial de Aratu. Nesta segunda etapa, houve uma orientação a uma polarização industrial moderada, numa política baseada no aproveitamento das vantagens locais da Bahia (1963 a 1970). Uma terceira etapa apoiada na captação das

possibilidades oferecidas por uma industrialização polarizada e especializada, beneficiando-se de alguma forma das etapas anteriores e trabalhando a escalas de mercado nacionais e internacionais, o que correspondeu à implantação do Pólo Petroquímico de Camaçari.

Um dos marcos da industrialização no Estado, foi a presença da PETROBRÁS no recôncavo baiano, através da RLAM, induzindo os meios econômicos a profundas transformações nas relações entre indústrias, nas características do mercado, na ocupação do solo e em outros aspectos da atividade econômica estadual. Assim, através da mais importante empresa brasileira, a Bahia implantou sua política industrial apresentando um certo grau de integração com as políticas no âmbito regional, funcionando a CPE - Comissão de Planejamento Econômico, de 1955 - em estreita articulação com os diferentes agentes desenvolvimentistas que precederam a implantação da SUDENE, que surgiu sob a proteção das teses Cepalinas, datando de 1960 o primeiro Plano de Desenvolvimento do Estado da Bahia - I PLANDEB. Esse plano recomendava exatamente a formação de um núcleo da indústria química/petroquímica próximo às unidades petrolíferas do Recôncavo, além da constituição da Usina Siderúrgica da Bahia - USIBA, iniciativa posta em prática pelo I Plano Diretor da SUDENE.

A política industrial do Estado utilizou-se dos mecanismos de incentivos, que, através da Lei nº 571 de 1953, concede incentivos de origem tributária, em decorrência dos efeitos do funcionamento das primeiras unidades da PETROBRÁS no Recôncavo, às indústrias novas aqui instaladas. O principal interesse à época, era induzir as empresas a aumentarem a produção ao longo dos seis anos em que o benefício da isenção dos impostos estaduais vigorava, cabendo a prorrogação por mais quatro anos, se os resultados do período anterior fossem positivos.

O Conselho de Desenvolvimento Industrial - CDI, criado pela Lei nº 1573 de 1961, incorporou aos incentivos então concedidos o pressuposto do planejamento governamental como fator de seletividade das empresas a serem beneficiadas em suas decisões. Em 1963 foi criada a Secretaria para Assuntos de Desenvolvimento Econômico, que passou a coordenar a

reforma administrativa do Estado em conjunto com a CPE, constituindo um novo núcleo à frente da política industrial.

A estratégia desenvolvimentista do Estado, pautada sobre as vantagens comparativas da Bahia para a industrialização de base, em face das suas disponibilidades de matérias-primas essenciais, começou a tomar contornos mais definidos. No entanto, apesar de dispor de condições adequadas para atrair capitais orientados para a indústria, faltava ao Estado, espaços industriais que reunissem as empresas optantes pela Bahia junto a SUDENE, aproveitando os incentivos fiscais oferecidos por esta autarquia e os recursos financeiros do Banco do Nordeste.

Com a criação do Centro Industrial de Aratu - iniciativa pioneira no que se refere a planejamento e implantação de áreas específicas para a atividade industrial na região nordestina - a lacuna representada pela inexistência de espaços industriais deixou de ser um empecilho para atração de novas empresas. A criação do CIA em 1967, propiciou o surgimento de uma nova mentalidade administrativa, formando um consenso quanto à necessidade de orientar a localização racional e concentrada dos investimentos industriais.

Os recursos incentivados da SUDENE, na Bahia, destinaram-se, principalmente, para os projetos industriais localizados no Centro Industrial de Aratu e no Pólo Petroquímico de Camaçari, criados no Governo Lomanto Júnior (1963-67), que implementou uma reforma administrativa onde foram criados também a Secretaria de Indústria e Comércio e o Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia - DESENBANCO.

A partir de 1964, com as mudanças operadas no quadro político-institucional do país, a indústria petroquímica passou a ser encarada pelo Governo Federal como uma indústria efetivamente de ponta no processo de modernização e expansão da base econômica nacional, requerendo portanto, maiores incentivos e uma estrutura de apoio mais ampla. A União tomou para si as decisões quanto à implantação de plantas petroquímicas, definindo as escalas, oferecendo facilidades para financiamentos e uma gama de estímulos de natureza fiscal e de

infra-estrutura. O Estado da Bahia foi considerado uma boa opção devido à existência de matérias-primas, vantagens locacionais, infra-estrutura e espírito desenvolvimentista.

A Bahia conseguiu reunir vantagens consideráveis em relação aos outros Estados do Nordeste ao se beneficiar da implantação, ainda no antigo modelo substitutivo de importações, de indústrias intensivas em capital, articuladas nacionalmente. No entanto, este é um aspecto fundamental da industrialização da Bahia, a escassa participação do Estado no tipo de industrialização que é geralmente identificado no Brasil com a substituição de importações. Uma análise retrospectiva permite observar que, no período marcado pela predominância do mecanismo de substituição de importações como elemento motor da industrialização brasileira, basicamente de 1946 a 1960, a expansão da indústria na Bahia em seu conjunto foi um movimento tímido, que se limitou a incorporar alguns projetos industriais de pequeno e médio porte.

Esta marginalização da Bahia no processo de substituição de importações pode ser atribuída a diversos fatores, entre os quais as desvantagens em que se encontrava a economia baiana, para promover uma expansão de um mercado regional próprio que fosse suficiente para absorver os custos de novos investimentos. O atraso do Estado nesse processo se manifestaria na pouca diversificação de seu parque industrial e, depois, explicaria, em parte, as razões da elevada concentração dos programas industriais. Daí, surgiu a perspectiva de uma industrialização que depende de decisões de investimento que obedecem a outra lógica, que não a da substituição de importações. O desenvolvimento do setor industrial da Bahia aparece, na década de 70, respondendo a outras necessidades da expansão da economia nacional.

4.3 O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DESENVOLVIMENTISTA

O Pólo Petroquímico da Bahia contou com recursos públicos para a implantação de sua infra-estrutura sofisticada, caracterizada com a construção das unidades industriais. Mais de 85% do investimento global foram de recursos públicos, computando os empréstimos do BNDES, os incentivos fiscais do CDI, SUDENE e Governo do Estado, os recursos próprios do Estado e da

Prefeitura de Camaçari, os investimentos da PETROBRÁS na ampliação do seu parque de refino e os dispêndios federais em obras públicas na RMS.

O papel dos incentivos fiscais e financeiros, tanto da SUDENE como do governo estadual, foram determinantes para o processo de industrialização do Estado. Um bom exemplo foi a implantação do CIA, neste, o papel dos incentivos na atração de fábricas foi indispensável para o sucesso do projeto. Em 1978, uma pesquisa realizada pela SEPLANTEC naquele centro industrial, mostrou que das 82 empresas em funcionamento naquela época, apenas 24% se localizaram de forma espontânea, enquanto 76% haviam se implantado devido à ação governamental.

A análise do financiamento do parque industrial do Estado, encarada sob o ângulo do volume de recursos aprovados pelo Fundo de Investimento do Nordeste - FINOR, demonstra a significativa participação da SUDENE no processo de desenvolvimento industrial da Bahia. A estratégia industrial da SUDENE produziu resultados positivos, especialmente em função dos incentivos fiscais e financeiros do sistema 34/18-FINOR, como reconhece Moreira:

"A política industrial baseou-se em diferentes mecanismos, entre os quais os incentivos fiscais e financeiros são os mais importantes, fundamentalmente o conhecido como sistema 34/18, que desempenhou um papel central no forte movimento das inversões industriais no Nordeste, proporcionados através do baixo custo do capital. Resumidamente, este sistema consiste em que pessoas jurídicas possam deixar de pagar ao Tesouro Nacional até 50% do montante de seus impostos sobre a renda para investir ou reinvestir em projetos na área do Nordeste, reconhecidos pela SUDENE como prioritários para o desenvolvimento da região" (Moreira, 1979, p.53,54).

O Sistema 34/18, cuja denominação faz referência ao artigo 34 da Lei 3995, de 1961, e ao artigo 18 da Lei 4239, de 1963, passou por várias modificações desde sua criação. Em 1974, foi incorporado ao FINOR, e tinha como objetivo assegurar condições de execução financeira aos projetos aprovados pela SUDENE, responsável pela administração do Fundo. Os recursos utilizados eram, em quase sua totalidade, dos incentivos fiscais do sistema 34/18. O Banco do Nordeste era o agente operador do FINOR, liberando os recursos para os empreendimentos selecionados e aprovados pela SUDENE.

No caso da industrialização baiana, os incentivos fiscais e financeiros da SUDENE foram de fundamental importância, sendo este o Estado que recebeu o maior volume de recursos incentivados. No entanto, no caso da Bahia, antes mesmo da criação da SUDENE, já havia planos e estudos governamentais visando o desenvolvimento industrial, assim, as diretrizes de industrialização da SUDENE tiveram um papel complementar, no entanto, de fundamental importância. Os recursos incentivados por esta autarquia na Bahia, se destinaram, basicamente, para os projetos industriais localizados no CIA e no Pólo Petroquímico, como também beneficiaram projetos de criação e ampliação nos setores de minero-indústrias e agroindústrias. Isso se deveu em função de o sistema 34/18-FINOR direcionar-se, prioritariamente, para empreendimentos de grande porte.

4.4 FATORES LOCACIONAIS

O modelo de industrialização da Bahia assumiu, desde o início, uma configuração espacial concentrada, refletindo a estratégia de potencialização dos recursos aplicados. Os escassos volumes de inversões, associados às carências de infra-estrutura da região inviabilizavam qualquer movimento de dispersão, sob pena de comprometer os resultados do processo de industrialização do Estado. O modelo de industrialização territorialmente concentrada definiu-se a partir do planejamento e da implantação de um esquema intersetorial, de aproveitamento das vantagens indiretas oferecidas pelos projetos pioneiros no Estado: A siderurgia e o refinamento do petróleo.

O CIA, surge como uma consequência natural desta opção de localização com o intuito de aproveitar as economias externas. Além disso, serviria para garantir infra-estrutura física e proximidade de serviços de apoio para as novas indústrias. O padrão de localização industrial da Bahia passou por uma mudança estrutural muito importante com a implantação do Pólo Petroquímico de Camaçari e o consequente fortalecimento de empresas do grupo químico e metalúrgico. Isso ocorreu devido às repercussões que o volume de operações entre as empresas localizadas na área de concentração metropolitana, tanto no Pólo como no CIA, causaram.

Do ponto de vista do Estado, a opção pela petroquímica em Camaçari obedeceu a estratégia de promover um eixo industrial CIA-Camaçari-Candeias, onde as empresas se instalariam, preservando, assim, a vocação turística do litoral do Estado. Ao mesmo tempo, atendeu à necessidade de preservar a zona de indústrias pesadas do CIA para outros segmentos de indústria que viessem a se instalar na economia baiana, senão, seriam necessários novos projetos de infra-estrutura, para absorver estas indústrias.

4.4.1 A Experiência do CIA

O CIA é o resultado de vários estudos realizados desde os anos 50, que propunham a implantação de um pólo industrial nas proximidades de Salvador. Nestes estudos era enfatizada a necessidade de o governo estadual criar condições locais para atrair novos projetos industriais para a Bahia, através da construção de "cidades industriais". O CIA representou uma experiência pioneira no processo de industrialização do Nordeste. A sua principal finalidade era a de servir como fator de atração de projetos industriais para o Estado. No CIA, esses projetos contariam, além de terreno vendido a preço baixo em área equipada com infra-estrutura, com vários tipos de incentivos fiscais e financeiros provenientes da SUDENE e governo estadual.

O CIA pode ser considerado uma síntese das tentativas de industrialização do Estado, ocorridas nos anos 50 e 60, e sua concretização decorreu da existência de condições que atuaram como fatores locais para sua viabilização. Dentre esses fatores, pode-se destacar: A exploração e refino de petróleo no Recôncavo, através da PETROBRÁS; a construção de rodovias pavimentadas ligando a Bahia aos estados do sudeste e nordeste; os serviços de transporte através do aeroporto da capital e portos de Salvador e Aratu; o fornecimento de energia elétrica pela CHESF; a fabricação de produtos siderúrgicos pela USIBA; além dos incentivos da SUDENE.

Além desses fatores locais, a escolha de Aratu (área que se estende por Salvador, Simões Filho, Candeias e Lauro de Freitas), para sediar o centro industrial, levou em conta a tendência de vocação industrial dessa área. Na própria área reservada ao CIA, ou nas proximidades, já

estavam em funcionamento, na época, várias empresas, como, Cimento Aratu, Cerâmica Limeira, Tintas Renner, Eternit, Concreto Redimix, Frimasa e Alimba. Em suma, o objetivo básico do CIA era o de assegurar uma oferta estável de terrenos industriais, em área bem situada, racionalmente zoneada e bem equipada, assegurando condições competitivas, através das vantagens iniciais e dos baixos custos de implantação.

4.5 O DESENVOLVIMENTO RECENTE DA ECONOMIA BAIANA

O PIB baiano teve sua participação no índice nacional reduzida de 4,6% para 4,4% de 1985 para 1998, segundo dados da Fundação Instituto Miguel Calmon (Imic), que analisou os indicadores econômicos e sociais da Bahia nos últimos 20 anos. O estudo aponta que o setor primário teve uma significativa redução de sua contribuição na composição do PIB estadual no período, tendo seu papel substituído por setores como o de serviços e a indústria de transformação e a construção civil. Em outras palavras, o Estado superou sua base rural, saltando de um índice de urbanização de 49,3% para 62,1%, segundo o Imic.

O estudo mostra que os anos 80 não foram uma década perdida para a Bahia, devido ao crescimento registrado no Estado nos primeiros cinco anos (tendo inclusive registrado taxas superiores à média nacional) em decorrência da implantação do Pólo Petroquímico e o conseqüente desenvolvimento de uma indústria de bens intermediários. Tendo observado, também, melhoras nos indicadores sociais como a taxa de analfabetismo e esperança de vida ao nascer. O percentual de analfabetos caiu, segundo o IBGE, de 52,12% em 1970 para 26,9% em 1997 e a esperança de vida saltou de 48,77% para 66,8% no mesmo período.

O desempenho da economia baiana na década de 90, foi afetado, em parte, pela recessão econômica a que foi submetida o Brasil. Essa recessão afetou significativamente o desenvolvimento da economia baiana. No período 90-91 a Bahia atravessou uma das maiores retrações em sua economia, com o PIB caindo mais de 6% nesses dois anos, baseado em dados do SEI. Os setores mais afetados foram a Indústria de Transformação, o Comércio e o setor de Construção Civil, sendo este último o mais afetado.

O ano de 1992 marcou o processo de recuperação da economia baiana, tendo crescido o PIB em 1,3%, com praticamente todos os setores apresentando crescimento, excetuando o comércio, que ainda sentia os efeitos do arrocho salarial, da política monetária contracionista e da restrição do crédito ao consumidor.

A sustentação dessa trajetória de crescimento foi possível devido à dimensão estratégica dos segmentos responsáveis pela expansão da economia baiana: Petroquímico, Metalurgia, e mais recentemente, o Papel e Celulose. Esses segmentos contribuíram de forma decisiva para a retomada do crescimento econômico e recuperação do setor industrial, principalmente depois da entrada em operação da Bahia Sul Celulose.

Com a economia baseada nesses segmentos, o ano de 1993 marcou um crescimento de 2,8%. Neste ano apenas três segmentos apresentaram desempenho negativo: Agropecuária, em função da prolongada estiagem que se abateu sobre o Estado; Comércio, afetado pela queda do salário real imposta pela inflação e a Extrativa Mineral.

Neste período de desenvolvimento recente da economia baiana, o ano de 1994 foi o melhor, atingindo uma taxa de 6,7% de crescimento do PIB. À exceção da Indústria Extrativa Mineral, todos os outros setores apresentaram desempenho positivo nesse ano, inclusive o Comércio, que apresentou uma taxa de crescimento de 14,7% após quatro anos de retração, e a Agropecuária, com um crescimento de 9,7% recuperando-se da estiagem entre 92-93. A renda per capita que vinha caindo desde o início dos anos 90, cresceu nesse ano 4,5%, acima inclusive da taxa nacional, que foi de 4,1%.

No ano seguinte, em 1995, a economia baiana cresceu 1,8% passando a ser o quarto ano consecutivo de crescimento do PIB. No entanto, neste ano o crescimento foi afetado pela política restritiva adotada pelo governo a partir da segunda metade do ano, tendo impactos diretos no setor petroquímico. Como o gênero químico responde por 50% da indústria de transformação, qualquer alteração no seu desempenho repercute sobre os demais setores da atividade econômica do Estado e, nesse ano essa indústria teve um desempenho negativo de 0,5%. A Agropecuária teve o pior desempenho da década, afetando diretamente as culturas de

café, milho e feijão. O Comércio teve pelo segundo ano consecutivo uma taxa de crescimento positiva.

Em 1996, a economia baiana cresceu 3,9%, taxa essa maior que a média nacional que foi de 2,9%. O desempenho apresentado mostra que a economia conseguiu responder de maneira eficiente aos incentivos governamentais e às novas oportunidades geradas pelo processo de globalização e de estabilidade econômica. Esse índice positivo por cinco anos consecutivos demonstra a maturidade alcançada pela economia baiana, através da atração de investimentos possibilitados pelo seu potencial competitivo.

Neste período recente de desenvolvimento da economia baiana, começa a crescer um outro segmento de indústria: o papel e celulose, que é caracterizado por grandes empreendimentos produtores que elevaram a participação desse ramo ao segundo ou terceiro lugar na estrutura do produto industrial. Segundo dados do SEI, a participação desse ramo na estrutura da indústria de transformação passou de 1,2% em 1990 para 5,8% em 1996, enquanto todos os outros gêneros mantiveram ou diminuíram sua participação.

A Bahia apresentou-se, neste período, aliado às sucessivas taxas de crescimento, maiores inclusive às taxas nacionais, como um Estado receptivo na atração de indústrias. Dispondo de fatores capazes em atrair indústrias baseadas em recursos naturais, outras guiadas pelos incentivos fiscais, além das empresas que buscam situar-se em ambientes econômicos com externalidades significativas em termos de infra-estrutura e suporte.

Com a abertura econômica iniciada pelo Governo brasileiro no início dos anos 90, a integração ao comércio internacional afetou de maneira considerável a economia baiana, constituindo-se em um aumento de 57,42% no comércio exterior baiano entre 1992-96. Os principais fatores contribuintes para esse crescimento foram o salto nas importações, em função da abertura comercial e o surgimento de novos segmentos na pauta de exportações. A entrada do setor de papel e celulose na pauta de exportações do Estado a partir de 1993, foi determinante para essa nova pauta de exportações. A política de redução tarifária

implementada a partir do segundo semestre de 94, associado à retomada do crescimento econômico, contribuíram para o salto das importações baianas.

A abertura econômica do país possibilitou a atração de indústrias, que cada vez mais, deslocam-se para países e regiões periféricas, na busca de vantagens de custo e de mercados emergentes. Essas empresas buscam além da mão-de-obra barata e dos mercados emergentes, os inúmeros benefícios oferecidos pelos Estados, que, na disputa por atrair um número cada vez maior de investimentos, reduzem ou mesmo isentam as empresas no recolhimento de determinados impostos.

O ano de 1997 caracterizou-se por duas situações distintas: o otimismo, em função da manutenção da estabilidade econômica e a inflação baixa, além do nível de atividade econômica ter apresentado sinais de aquecimento, principalmente o comércio, que foi estimulado por queda nos juros. A outra situação é de preocupação, principalmente quando se observa os números da balança comercial, onde persiste a tendência de apresentar déficits cada vez mais elevados.

O crescimento da economia nesse ritmo pode agravar as contas externas através de duas maneiras: pelo aumento nas importações; e pela redução do excedente exportável, gerando, portanto, sucessivos déficits. Nesse quadro, o Governo da Bahia criou o Programa de Incentivo ao Comércio Exterior, com o intuito de promover a exportação de produtos baianos e financiamento do imposto de importação para as novas indústrias que se instalarem no Estado.

A alteração na base exportadora do Estado, principalmente em função da entrada da indústria de papel e celulose, ao mesmo tempo em que aumenta a diversificação da produção, amplia o mercado consumidor local, através do surgimento de novos produtores e distribuidores. Essa busca pela diversificação dos investimentos não significa que a Bahia esqueceu seu passado de produtora de matérias-primas e bens intermediários. Esse segmento continua sendo responsável pela maior parte da geração de riqueza do Estado.

Nos dois anos seguintes, a economia baiana diminuiu o ritmo de crescimento, mantendo uma taxa de crescimento próxima à média nacional. Esse crescimento foi liderado por alguns setores, como a agropecuária e a indústria de transformação. O desempenho favorável da indústria baiana nesse período pode ser explicado pela desvalorização do Real, o que resultou na substituição do produto importado. No entanto, o comércio, depois de anos sucessivos tendo crescimento, apresentou uma sensível queda, refletida pela deteriorização do poder de compra dos consumidores. As exportações responderam em termos de valor, à recuperação de sua competitividade, estimuladas pela desvalorização do Real.

As taxas de crescimento do PIB baiano têm evoluído de forma positiva desde 1992. Nos dois últimos anos, particularmente, em função da desaceleração da economia brasileira, que chegou inclusive a registrar índices de crescimento negativo em 1998. A Bahia conseguiu manter razoáveis taxas de incremento da sua produção, cerca de 1,6% ao ano. Como em 1997 a economia cresceu 6,7%, acumula, nos últimos três anos, uma taxa de expansão de 10,1%, contra um índice acumulado de apenas 4,3% para a economia brasileira, segundo o SEI.

A economia baiana tem se destacado nos últimos anos, como mostram os números do SEI. Esse desempenho satisfatório iniciou-se, como já foi dito, nos anos 60 e 70 com o processo de industrialização por qual passou o processo produtivo estadual, sendo este fator determinante na alteração do perfil econômico do estado. Essa alteração fica evidente ao observar a participação setorial do PIB estadual, que em 1960 registrava uma participação de 40% do setor primário, 12% do secundário e 48% do terciário. Refletindo o processo de industrialização por qual passou o Estado, em 1998 a participação do setor secundário subiu para 37,4%, enquanto que o setor primário caiu para 9,7%, apesar da modernização e diversificação de algumas atividades agropecuárias. O setor terciário continuou sendo o de maior peso na estrutura do PIB estadual com 52,9%, acompanhando uma tendência mundial.

Como fica comprovado pelos números do SEI, o processo de industrialização pelo qual passou a economia baiana, iniciado nos anos 60, teve seus resultados mais significativos a partir dos anos 80, como diz o superintendente da Fundação Instituto Miguel Calmon (Imic), Ronald Lobato, "Podemos dizer que nestes 20 anos, apesar das dificuldades, o Estado saiu-se bem e

não perdeu o espaço na economia brasileira, a despeito da política concentradora da produção na região Sudeste do país, promovida pelo Governo Federal".

5 A COMPETIÇÃO ENTRE OS ESTADOS PELA ATRAÇÃO DE NOVOS INVESTIMENTOS

Os Estados brasileiros tem disputado entre si a recepção de novos empreendimentos, tal disputa - a guerra fiscal - é travada mediante concessão, à revelia da lei, de incentivos financeiros e fiscais relacionados, principalmente, ao ICMS. A guerra fiscal se trava contrariando a Lei Complementar nº 24/75, de 7 de Janeiro de 1975, que veda a concessão de isenções e outros incentivos relacionados ao ICMS, salvo quando previstos em convênios celebrados em reuniões do Conselho de Política Fazendária - CONFAZ. A Lei determina que a aprovação de concessão de um benefício depende de decisão unânime dos Estados representados e prevê penalidades em caso de desacato aos seus dispositivos.

O fato é que a guerra fiscal continua e tem se tornado um fenômeno amplamente difundido, mesmo contrariando uma Lei de 25 anos. Trata-se de uma situação de conflito na Federação, onde o Estado que ganha impõe, na maioria dos casos, uma perda a algum ou alguns dos demais, abalando, assim, uma relação que deveria ser de cooperação entre as unidades federativas.

5.1 OS PRÓS E CONTRAS DA COMPETIÇÃO ENTRE OS ESTADOS

Os defensores da guerra fiscal argumentam que o incentivo fiscal é a renúncia a uma receita que, na prática, os governos efetivamente não teriam, já que sem a isenção, essas empresas não se instalariam no Estado. Portanto, mesmo abrindo mão de parte dos impostos a serem arrecadados, amplia-se o volume de receita tributária, pois há uma parcela não isenta que é revertida aos cofres públicos. Além disso, com a ampliação da base de produção local, a economia torna-se mais aquecida e consegue-se incrementar a geração de emprego e renda na região.

Ainda alegam os defensores da guerra fiscal que a criação ou dispensa de impostos e as alterações em suas alíquotas são instrumentos de política econômica amplamente utilizada por distintas instâncias governamentais em âmbito mundial. Assim, uniformização nacional das

alíquotas de tributos cobrados na esfera estadual, privaria as administrações das unidades federativas de uma importante ferramenta de política fiscal, além de infringir os princípios básicos da forma Federativa de Estado. A concentração do poder de decidir sobre a legislação tributária na instância federal conferiria ao Estado brasileiro uma indesejável configuração unitária.

Os que defendem uma posição contrária à guerra fiscal, por outro lado, definem a concessão de isenções como uma prática extremamente perigosa, que compromete a arrecadação e, conseqüentemente, a capacidade de realização dos investimentos infra-estruturais na base territorial contemplada com inversões vinculadas a incentivos dessa natureza. Criticam, também a ineficácia desse expediente como mecanismo de atração de novos investimentos, uma vez que abre a possibilidade da concessão indiscriminada do benefício, fazendo desaparecer o diferencial que ele proporcionaria se aplicado de forma exclusiva por algum território. Dessa maneira, tende a se perpetuar uma política inócua de concessão de subsídios, que termina privilegiando exclusivamente interesses de certos grupos empresariais, contemplados com uma redução tributária que não os leva a optar por uma localização diferente da que haviam inicialmente planejado.

Independente de posições favoráveis ou contrárias à competição entre os estados pela atração de investimentos, é importante lembrar que existem situações em que a concessão de incentivos fiscais e financeiros por governos estaduais pode ser considerada legítima. Um dos exemplos disso são as políticas voltadas para a interiorização do crescimento do processo produtivo em estados que se caracterizam por uma acentuada concentração espacial do parque industrial. Outro exemplo pode ser as políticas que visam a diversificação da economia da região, em casos que esta se caracteriza pela produção de poucos bens. Nesses termos, as condições fundamentais para a legitimidade dessa concessão são que os incentivos façam parte de políticas cujos objetivos não tenham caráter competitivo, sendo previamente discutidos e aprovados pelo CONFAZ.

Para se ter uma idéia de como também pode ser, além de legítimo, positivo do ponto de vista do benefício social, a concessão de incentivos à atração de empresas, observe o exemplo dos

estados de Santa Catarina e Minas Gerais, onde a produção em 1996 aumentou 12,4% e 11,3%, respectivamente. Nesses estados a arrecadação ficou abaixo da média nacional perdendo, por exemplo, para São Paulo, que teve sua arrecadação acrescida em cerca de 10% acima da média nacional, mesmo este tendo sua produção industrial crescido menos que a média nacional. Com a concessão dos incentivos, Santa Catarina e Minas Gerais levaram os investimentos, mas ficaram sem os impostos. Em compensação, esses estados tem uma das menores taxas de desemprego na indústria do país, enquanto São Paulo tem uma das maiores.

Considerando que haja vencedores e perdedores nessa disputa pela atração de novos investimentos, as principais beneficiadas nessa competição seriam as empresas diretamente favorecidas por reduções de alíquotas e ampliações de prazos de recolhimento, que teriam sua lucratividade aumentada. A população da região também pode ser beneficiada através da geração de empregos que esses empreendimentos possam promover, além disso os consumidores podem ser beneficiados caso as reduções de tributos sejam repassados aos preços das mercadorias, o que poderia ocorrer em alguns setores onde a competição é mais acirrada, mas dificilmente ocorreria no caso de setores oligopolizados.

Nessa disputa entre vencedores e perdedores, enquanto um Estado ganha, o outro perde. O Estado vencedor ganha receita e cria empregos, enquanto o outro perde receita. Um exemplo de como funciona a guerra fiscal: Uma indústria "incentivada" de outro Estado vende seus produtos em São Paulo, com alíquota interestadual de 12% de ICMS. Se a mercadoria sai da fábrica por R\$100,00, a empresa tem crédito de R\$12,00 contra o fisco paulista. Se o produto for vendido em São Paulo por R\$150,00, o ICMS deveria ser de R\$27,00 (18%, que é a alíquota em São Paulo, sobre os R\$150,00). Como R\$12,00 já foram "pagos" no outro Estado, São Paulo só recebe R\$15,00. Considerando a hipótese que, sem os incentivos a empresa não se instalaria nesse Estado, o custo da isenção é zero.

O argumento da União é que o grande perdedor nessa disputa é ela, afinal, segundo esse raciocínio, as empresas, independente da disputa, instalariam-se em alguma das unidades federativas, gerando receita ao Tesouro Nacional que tem sua arrecadação reduzida. Com a isenção oferecida pelos estados, essa receita deixaria de existir. No entanto, essa argumentação

da União é falha, já que a instalação de empresas em qualquer uma das Unidades Federativas geraria recursos para o Governo Federal, independente da localização. Essa argumentação teria fundamento se as empresas deixassem de se instalar no território nacional, em função da competição.

Outra contestação feita pelo Governo Federal é com relação aos desequilíbrios das contas públicas estaduais, que serve para aumentar o déficit fiscal do país. O Governo demonstra sua hipótese com um estudo do IPEA - órgão de pesquisa da Secretaria de Planejamento - que responsabiliza a guerra fiscal pela crise financeira em que se encontram os estados brasileiros e que conclui que as isenções entre os estados se anulam, só restando a perda de arrecadação para os envolvidos. "Os estados brasileiros optaram por uma política de investimentos e geração de empregos, em detrimento de uma política fiscal estável, que propiciasse o saneamento de suas finanças", dizem os pesquisadores do IPEA, Marcelo Piancanstelli e Fernando Perobelli.

5.2 CONDIÇÕES QUE JUSTIFICAM A CONCESSÃO DE INCENTIVOS

O produto da arrecadação de um tributo nada mais é que a transferência monetária do setor privado para o setor público, logo, não é um custo para a sociedade. O custo social de um imposto é gerado pelas distorções causadas pela alocação de recursos. A tributação justifica-se na medida em que o benefício gerado pelo uso público dos recursos da sociedade, possibilitado pela arrecadação, seja maior que seu custo de oportunidade, medido pelo benefício social do melhor uso privado dos recursos. Dessa forma, estatisticamente, a renúncia fiscal é sempre injustificada, no entanto, o incentivo fiscal pode ser considerado como uma eliminação marginal do tributo, em virtude do surgimento de uma nova oportunidade de uso privado dos recursos da sociedade, cujos benefícios sejam superiores aos do uso público a que se destinavam.

O ICMS é o foco para o qual convergem as principais políticas de diferenciação fiscal. De fato, isentando, incentivando ou diferindo prazos de pagamento do seu principal tributo, os governos estaduais procuram oferecer condições atrativas para a captação de investimentos em

seus territórios. É certo que esse tipo de procedimento algumas vezes traz resultados benéficos para os setores e regiões envolvidas, gerando efeitos positivos do ponto de vista da arrecadação indireta e da geração de renda local. Baseado nessa argumentação, os incentivos fiscais assumiram um papel de destaque no rol das políticas de desenvolvimento regional promovidas pelos diversos estados, passando a ser utilizado de forma contínua.

Esse raciocínio, no entanto, quando visto em uma base econômica mais ampla do que a regional, conduz a conclusões distintas das anteriores. A explicação de que a receita que deixa de ser arrecadada não existiria de qualquer maneira, uma vez que as empresas não optariam pela instalação de suas unidades produtivas naquele território caso o benefício não fosse concedido, pressupõe a estrutura tributária como poderoso fator locacional. Esse pressuposto, não parece ser freqüentemente verdadeiro, principalmente porque como quase todos os estados entram no jogo concesso de benefícios, o diferencial dos níveis de tributação cobrados é muito pequeno, não adquirindo relevância enquanto parâmetro de decisão empresarial, tornando a competição inócua.

Sem a utilização dos incentivos à atração de investimentos, as empresas tendem se instalar em regiões mais desenvolvidas, que já contam com uma rede infra-estrutural mais sólida, ou então estados financeiramente mais equilibrados. Assim, seguindo essa visão, se os estados não procurarem formas de atrair essas empresas, este perderia em arrecadação e não se conseguiria resolver o problema dos desequilíbrios regionais.

É importante observar que a renúncia fiscal não é o único benefício oferecido às empresas que visam instalar-se em determinada região. Dentre as outras facilidades estão a doação de terrenos para a construção da fábrica, garantia de fornecimento de infra-estrutura básica (água, energia, serviços de comunicações, estradas, etc.) ao local.

É óbvio que, em face da dinâmica do desenvolvimento, se incluam entre os objetivos da política industrial, a desconcentração da produção e o desenvolvimento regional e que se utilizem recursos públicos com essa finalidade. No entanto, o Governo Federal considera que esses objetivos devem ser perseguidos sob a sua coordenação. A justificativa para esse

argumento é que, caso os objetivos sejam buscados através da guerra fiscal, os vencedores dessa disputa são, em geral, os estados de maior capacidade financeira. Outra justificativa é que ao renunciar à arrecadação, o Estado estria abrindo mão ou da produção dos serviços essenciais ou do equilíbrio fiscal, o que viria a gerar instabilidade macroeconômica, contribuindo para agravar o já grande déficit fiscal do país.

Sob a ótica do Governo Estadual a guerra pode ser benéfica, diferente do que pensa a União. Para o Estado, a atração de empresas gera relativamente pouca receita (25% do ICMS devido), entretanto, cria empregos e, conseqüentemente, renda adicional para os residentes nele, o que do ponto de vista econômico, é um bom negócio para a unidade. Além disso, segundo o ponto de vista estadual, a utilização de incentivos para atrair investimentos produtivos permite estabelecer uma relação menos dependente do Governo Federal, já que este não possui uma política nacional de desenvolvimento regional.

Realmente, parece perfeitamente legítimo que um governador conclua ser mais vantajoso para seus conterrâneos a criação de, digamos, 30 mil empregos por meio da renúncia fiscal de alguns milhares ou milhões de reais do que se utilizasse o mesmo montante construindo estradas cujo benefício social seja menor que o do valor gerado pela renúncia. Além de legítima, a busca por investimentos não pode ser vista como predatória, já que o investimento privado global em todos os estados teria sido maior.

Quanto aos apuros fiscais em que se encontram alguns dos estados, não se pode atribuir apenas à guerra fiscal essa culpa, esse fato vem desde os tempos dos governos militares, onde o desperdício era prática comum. Há de se comparar a perda de arrecadação gerada pela concessão a uma indústria atraída com todo o ganho futuro de arrecadação, direta e indireta, que tal decisão propiciará.

5.3 NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A história econômica do Brasil está marcada por circunstâncias que consolidaram uma acentuada heterogeneidade entre as diversas regiões brasileiras. Mas é possível dizer que, durante os anos 50 e 60, em alguma medida, a política nacional mostrava-se preocupada com essa problemática e organizou diversos programas regionais de desenvolvimento. Com isso, os estados estruturaram diferentes instrumentos de desenvolvimento, visando o grande projeto nacional de industrialização. Todos queriam participar dos benefícios do desenvolvimento, mas este aconteceu e continuava concentrando-se em apenas uma parte do território brasileiro.

Ocorre que, a partir dos anos 80, o Governo Federal passou a se concentrar exclusivamente nas políticas de combate à inflação, abandonando por completo a agenda de políticas de desenvolvimento e, em especial, das políticas regionais com o objetivo de reduzir as profundas desigualdades na distribuição do progresso ao longo do território nacional. Essa ausência de preocupação com o problema regional tem levado a uma alocação desigual das renúncias fiscais, investimentos e financiamentos dos órgãos públicos federais, onde as regiões mais desenvolvidas são as mais favorecidas. Nesse contexto, os governos estaduais ficaram isolados na formulação de programas que pudessem compensar tanto as tendências de mercado quanto a concentração de investimentos e subsídios federais na região industrializada.

Para se ter uma idéia da desigualdade com que o Governo Federal trata as regiões do país, este concedeu em 1999, R\$16 bilhões de incentivos fiscais setoriais. Como grande parte da economia está concentrada no Sul e Sudeste, mais de 60% desses incentivos foram para aquelas regiões, apenas 13% vieram para o Nordeste (Bahia Negócios, Ano VI, n.51, Ago/2000, p.3). Isso demonstra que a prioridade da União é melhorar a infra-estrutura nos locais onde empresas grandes forem se instalar, mas esta fórmula apenas agrava mais ainda a concentração industrial e as disparidades econômicas entre as regiões, deixando mais evidente a necessidade dos estados de buscarem eles mesmos os investimentos produtivos, indispensáveis ao desenvolvimento.

A guerra fiscal entre os estados pode estar encobrindo uma nova realidade no desenvolvimento econômico brasileiro: a importância dos governos estaduais na indução ao investimento e na atração de empresas. Delegar mais poderes aos governos estaduais e conceder maior autonomia a decisões tomadas nessa instância administrativa é, provavelmente, o caminho a ser seguido. Há de se procurar compatibilizar os interesses locais com um projeto de desenvolvimento nacional, coordenado e supervisionado pelo governo central, mesmo porque a generalização da renúncia fiscal como instrumento de atração de investimentos produtivos implica perda de arrecadação em nível nacional. Por isso mesmo, tentar combater a guerra fiscal sem conceder, em contrapartida, políticas industriais compensatórias é uma empreitada com poucas chances de sucesso.

Não cabe falar em guerra fiscal, enquanto, na ausência de outros instrumentos, o incentivo do ICMS for a única alternativa. Na falta de uma estratégia consistente de desenvolvimento regional e diante das disparidades que se formaram ao longo da história econômica do Brasil, os estados menos industrializados continuarão a utilizar os meios disponíveis para tentar atingir um patamar de desenvolvimento mais elevado. A definição de uma política de investimentos que priorize as regiões menos industrializadas do país é condição necessária, portanto, para o fim da guerra fiscal.

O combate a essa competição, passa necessariamente pela definição de investimentos prioritários nas regiões menos desenvolvidas do país, tornando-as estruturalmente preparadas e com melhores condições competitivas, para entrar na competição por novos investimentos sem o uso generalizado de instrumentos como a renúncia tributária. Mesmo porque essa conotação dada às disputas por investimentos encobre uma discussão séria sobre os graves problemas das desigualdades regionais

As diferenças que se estabeleceram ao longo do tempo fazem com que as regiões partam hoje de níveis diferentes, que criam lacunas difíceis de serem transpostas sem a aplicação de uma política de investimentos diferenciada, e que consiga dotar as regiões menos favorecidas de fatores substantivos de atração do capital. É urgente e imprescindível, portanto, o estabelecimento de uma política industrial e de desenvolvimento regional eficaz, que abra

espaço para ações eventuais, mais justas, de estímulos tributários a novos investimentos. A partir daí, os estados buscariam criar elementos de competitividade e eficiência.

6 BAHIA: POLÍTICA DE ATRAÇÃO - PRINCIPAIS INSTRUMENTOS

As disparidades regionais de bem-estar econômico são um fenômeno universal, com quase todos os países praticando políticas com objetivos regionais explícitos. A expressão "política regional" tem sido normalmente associada a iniciativas tomadas por governos nacionais, visando favorecer o desenvolvimento de regiões atrasadas. Com frequência, iniciativas dessa natureza envolveram a criação de entidades públicas especializadas, como a Cassa Per il Mezzogiorno, na Itália; a Tennessee Valley Authority, nos Estados Unidos; e a Sudene, no Brasil. O conjunto de ações desses organismos constitui, sem dúvida, um exemplo legítimo de política regional. Estes argumentos afastam a falsa idéia de que políticas de desenvolvimento regional são privilégios exclusivos dos países menos desenvolvidos.

Com a estabilidade econômica alcançada pelo país, depois da implantação do Plano Real, o planejamento voltou a ter enorme importância para a formulação e avaliação de políticas públicas. Aliado a isso, a necessidade de estabelecer maior controle dos gastos públicos reintroduziu na administração pública a necessidade de aplicação de planos e programas para subsidiar a elaboração dos orçamentos e priorizar a aplicação dos recursos.

As estratégias governamentais visando a otimização da aplicação dos recursos têm características fundamentais que se repetem com uma certa frequência. Dentre os temas a que os governos se reparam, estão a dúvida entre a intervenção ou o laissez-faire; a eficiência ou a equidade; a indefinição com relação à prioridade da política regional; os incentivos indiscriminados ou o arbítrio governamental; a infra-estrutura ou o investimento diretamente produtivo; agricultura, serviços ou indústria; políticas de oferta ou de demanda; como ficam as pequenas e médias empresas; qual a participação da tecnologia no desenvolvimento regional; enfim, estas e tantas outras dúvidas aparecem na hora de direcionar a política de desenvolvimento regional. Para tanto, cabe ao governo definir seus objetivos e quais instrumentos se utilizarão para chegar a ele.

Os instrumentos da política regional não mudam muito entre os países: Gastos públicos na construção de infra-estruturas; Incentivos fiscais e financeiros visando atrair o investimento privado para as áreas selecionadas; Empréstimos favorecidos, em prazos, juros ou garantias; Controles diretos para impedir novos investimentos em locais já congestionados são meios de que os governos se têm utilizado para alcançar seus objetivos de desenvolvimento.

Mas, se os instrumentos não mudam muito, as estratégias dependem das necessidades e dos resultados que cada país quer obter. Alguns países ou regiões podem direcionar sua política a fim de se alcançar diferentes resultados: Para projetos de alta tecnologia; Para o desenvolvimento de determinados setores da economia; Para o desenvolvimento de regiões atrasadas do país; ou para explorar suas vantagens comparativas, entre outros objetivos.

O atual panorama nacional propiciou o retorno dos investimentos estrangeiros, e os governos estaduais lançaram-se a campanhas visando a captação de parte desses recursos, na forma de empreendimentos que possibilitem a geração de emprego e renda e a dinamização da economia. E para isso, os governos se utilizam dos instrumentos existentes de política regional, aplicando as estratégias de utilização necessárias a obtenção dos resultados esperados.

Até pouco tempo atrás, a Bahia enfatizava o ajuste de variáveis endógenas e a adequação de projetos aos planos nacionais como os principais instrumentos para a promoção do desenvolvimento econômico. A partir da década de 90, o Estado buscou o ajuste de suas finanças. O gasto com funcionalismo público passou a representar aproximadamente metade da receita corrente líquida, o que vem permitindo a ampliação progressiva de sua capacidade de investimento, hoje em torno de 15% da receita, isso significa aproximadamente R\$900 milhões, que somados a recursos de financiamentos com bancos de desenvolvimento, tipo Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, e do Orçamento Geral da União registram investimentos significativos.

É inserido neste contexto que o Governo estadual, a respeito de estar financeiramente organizado, implantou uma política agressiva de atração de investimentos, que visa entre

outros objetivos, a diversificação da matriz industrial do Estado (fortemente concentrada na produção de bens intermediários, químicos e petroquímicos, principalmente) e a interiorização do processo produtivo (concentrada na Região Metropolitana de Salvador), além de aumentar a capacitação tecnológica, a qualidade dos produtos e a produtividade do parque industrial baiano.

A criação de riquezas, a geração de empregos e a promoção do desenvolvimento econômico e social fazem parte da estratégia do governo estadual, que através de sua política industrial, criou instrumentos tais como linhas de financiamento e programas de incentivos fiscais pretendendo alcançar os objetivos traçados, que vão além da diversificação setorial e espacial. A política de atração de investimentos visa dinamizar toda a economia estadual, além da indústria, estão inseridos o setor de serviços, a agricultura e agropecuária, a mineração e metalurgia, o turismo, a cultura, o comércio exterior, além dos setores da indústria intensivos em tecnologia, como a indústria automobilística, a informática, a eletrônica e o segmento de telecomunicações, enfim, engloba toda a economia baiana.

É importante ressaltar que, somando-se aos incentivos fiscais e financeiros, a realização de investimentos em infra-estrutura específica para o atendimento aos principais empreendimentos, a parceria com diversos municípios para a concessão de incentivos adicionais e os acordos com as universidades e os centros de treinamento de mão-de-obra, tem-se uma política estruturada não apenas para a captação de investimentos, como também para a criação de condições propícias aos negócios privados na Bahia. Deve-se incluir nesse quadro, o ambiente institucional favorável e a boa situação das finanças estaduais.

6.1 INSTRUMENTOS DA POLÍTICA GOVERNAMENTAL DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS

Iniciado em 1991, a política governamental de atração de investimentos concentrou suas ações no apoio ao investimento privado através de uma sólida política de concessão de incentivos fiscais e financeiros e do fortalecimento da parceria com as diversas entidades empresariais. Com a implantação do primeiro programa, o PROBAHIA, a política de atração de capitais foi,

ao longo do tempo, fortalecendo-se e tornando-se mais abrangente, aumentando assim a sua efetividade.

A revitalização da economia baiana, que começou a ocorrer a partir da metade da década de 90, deveu-se a fatores externos e internos. Dentre os externos está a estabilidade econômica do país, que possibilitou um novo ciclo de investimentos na economia brasileira. Dentre os condicionantes internos, que favoreceram o desempenho do estado, está a atuação agressiva na chamada "guerra fiscal" pela atração de investimentos.

Devido, em grande parte, a essa "guerra" que se instalou no território nacional, a União aprovou em maio de 2000, a Lei da Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A Lei determina que os estados atuem de forma planejada e transparente, visando a manutenção do equilíbrio das contas públicas. A aprovação da Lei vai obrigar os estados a obedecerem aos limites e condições determinados, no que se refere a renúncia de receita, a geração de despesas com pessoal, o equilíbrio entre receitas e despesas. Para isso, a União manterá controle sobre o cumprimento das metas determinadas, avaliando sistematicamente a situação financeira de cada estado.

A concessão ou ampliação de incentivo de natureza tributária, da qual recorra renúncia de receita, deverá estar acompanhada, a partir da aprovação da Lei, de estimativas do impacto orçamentário-financeiro que a concessão desses benefícios irá causar às finanças do estado. Assim, para ser possível a concessão de incentivos, o estado terá que comprovar que a renúncia não afetará as metas dos resultados fiscais previstos. Isso demonstra que, para os estados participarem da disputa pela atração de investimentos, devem estar com suas contas equilibradas e, como vimos anteriormente, a Bahia se inclui nesse critério. Logo, a aprovação da Lei da Responsabilidade Fiscal deve afetar pouco a política de incentivos do estado, que será descrita a seguir.

Evoluindo de um programa geral como o PROBAHIA para programas específicos, como o BAHIAPLAST, os incentivos ao desenvolvimento da informática, o AGRINVEST, o

PROCOMEX, o PROAUTO e o esforço de atração da Ford, entre tantos outros programas, a política de captação de investimentos assume maior visibilidade e efetividade.

A partir de agora, vamos analisar, neste trabalho monográfico, como funciona o Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico - FUNDESE, que é o responsável pela provisão de recursos dos principais programas de incentivos financeiros da política governamental. Além disso, serão estudados os programas, ressaltando os pontos fundamentais, como os objetivos, os tipos de incentivos (se fiscais ou financeiros), a forma de financiamento e os benefícios oferecidos.

6.1.1 Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico - FUNDESE

O Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social tem por finalidade prover de recursos financeiros, os programas voltados para o desenvolvimento social e econômico do Estado da Bahia e, em especial, aqueles que estimulem ou promovam:

- A implantação e o desenvolvimento de empreendimentos industriais no setor automotivo do Estado;
- A diversificação, interiorização e capacitação tecnológica do parque e do processo industrial do Estado, visando sua maior competitividade;
- A implantação de novos empreendimentos industriais e ampliação dos existentes;
- A manutenção de atividades econômicas, no Estado, em processo de inviabilização em razão de vantagens ou incentivos concedidos em outras unidades da Federação;
- A implantação e operação de incubadoras de empresas visando verticalizar o ciclo de desenvolvimento do Estado;
- As atividades e o crescimento das micro e pequenas empresas instaladas no Estado, inclusive mediante formação de poupança e reforço de capital de giro;
- A exportação de produtos fabricados no Estado;
- A implantação, no Estado, de projetos agropecuários de relevante interesse para a economia baiana;
- A recuperação de lavouras afetadas por fatores endêmicos e epidêmicos;

- A recuperação de rebanhos dizimados pela seca;
- O reaproveitamento de construções desativadas de empresas instaladas em centros industriais que disponham de infra-estrutura, bem como a construção de novos galpões;
- As atividades de cooperativas, associações e produtores de bens e serviços, instalados no Estado;
- Os empreendimentos da indústria cultural, instalados no Estado;
- Os investimentos visando a implantação, recuperação e ampliação de equipamentos e serviços turísticos do Estado;
- Os empreendimentos de pequeno porte capazes de dar aos sítios históricos auto-sustentação econômica;
- Os empreendimentos, as obras e os serviços de apoio a projetos de interesse social;
- As ações empreendedoras e as micro e pequenas empresas do Estado.

Como pode ser observado, o FUNDESE tem como finalidade estimular o desenvolvimento não somente da economia do Estado, mas também visa o desenvolvimento social, através de apoio a projetos sociais, que venham a melhorar os indicadores macroeconômicos do Estado. Para efeito de conceituação, serão considerados programas de desenvolvimento social e econômico aqueles que contribuam para a descentralização, regionalização e diversificação das atividades econômicas; para a promoção do bem estar da população, através da geração de emprego e renda; e que contribuam para a introdução de tecnologias inovadoras que elevem a produtividade das atividades econômicas.

O Fundo tem como fonte de recursos, as dotações consignadas no Orçamento Fiscal do Estado; as receitas decorrentes da aplicação de seus recursos, inclusive o principal e os encargos financeiros de empréstimos concedidos; as contribuições, doações, financiamentos e recursos oriundos de entidades públicas ou privadas, nacionais e internacionais; os recursos de origem interna ou externa, decorrentes de financiamento; os saldos decorrentes das aplicações de recursos realizados.

Os financiamentos com recursos do Fundo destinam-se, exclusivamente ao setor privado da economia, e não poderão ultrapassar o valor equivalente a até 90% do investimento total a

realizar, por empresa ao ano, e terão o prazo máximo de financiamento de 15 anos, incluindo a carência de 5 anos, com 10 anos para a quitação do valor financiado. Os encargos financeiros terão juros de até 12% ao ano e mais a Taxa Referencial de Juros, a TR. Essas diretrizes não se aplicam ao PROAUTO, cujos financiamentos obedecerão a critérios e condições próprias. Serão concedidas condições especiais de enquadramento de programas no âmbito do FUNDESE, desde que o empreendimento seja relevante para o desenvolvimento tecnológico do Estado e para a geração de emprego e formação de mão-de-obra qualificada. O gestor financeiro do Fundo será o DESENBANCO, que definirá as linhas operacionais de financiamento, segundo diretrizes e políticas estabelecidas por um conselho deliberativo.

O FUNDESE disponibiliza os recursos para os programas que visam o desenvolvimento do Estado. Dentre estes está o Programa de Desenvolvimento Econômico e Social e o Programa de Defesa da Economia Baiana - PRODECON, que tem por finalidade beneficiar as empresas, as cooperativas, associações e os produtores de bens e serviços, além de apoiar os empreendimentos industriais, como a indústria química, de materiais plásticos, vestuário, calçados, entre outras. O PRODECON tem como finalidade também, garantir as condições aos financiamentos destinados a implantação, na Bahia, de unidades industriais de veículos automotores, bicicletas e triciclos, inclusive seus componentes, partes, peças, conjuntos e subconjuntos, pneumáticos e acessórios.

Outro mecanismo é o Programa de Empreendimentos Turísticos, que tem a finalidade de financiar investimentos visando a implantação, recuperação e ampliação de equipamentos e serviços turísticos do Estado da Bahia, e tem como sub-programas, o Turismo Receptivo; a Hotelaria e Serviços; o Protaxi; o Mercado Modelo; e os Sítios Históricos. Os financiamentos do sub-programa Turismo Receptivo serão destinados à Associação das Agências Operadoras de Turismo Receptivo. O sub-programa Hotelaria e Serviços visa apoiar os investimentos voltados à recuperação e/ou ampliação de equipamentos e serviços turísticos do Estado. O Protaxi tem como finalidade apoiar as iniciativas dos profissionais proprietários de táxi, como a renovação da frota em circulação. O sub-programa Mercado Modelo visa apoiar os comerciantes estabelecidos no Mercado Modelo. Criar condições de sustentabilidade

econômica, com investimentos na criação de empreendimentos de pequeno porte é o objetivo do sub-programa Centro Histórico de Salvador.

O Programa de Reaproveitamento, Ampliação e Construção de Unidades Industriais - PROCIN é outro mecanismo desenvolvimentista beneficiado pelos recursos do FUNDESE. Ele tem como finalidade o reaproveitamento de construções desativadas de empresas instaladas nos centros industriais do estado, com infra-estrutura, bem como a construção e ampliação de galpões industriais. Outro programa beneficiado é o Programa de Apoio a Projetos de Interesse Social - PAPIS, que visa estimular as empresas, obras e serviços de apoio a projetos de interesse social.

O Programa de Incubadoras de Empresas do Estado da Bahia - PROINC visa apoiar as instituições privadas na implantação e operação de empresas, inclusive na ampliação e reforma dos empreendimentos já existentes, objetivando verticalizar o ciclo de desenvolvimento do Estado, através da interiorização, criação de empresas para produção de bens finais, geração de empregos e do aumento da competitividade da indústria através da tecnologia.

Também são disponibilizados recursos financeiros do FUNDESE para programas que visam o desenvolvimento do setor agropecuário, como o Programa de Recomposição dos Rebanhos, que objetiva a recomposição dos rebanhos caprino, bovino e ovino dizimados pela seca; o Programa de Eletrificação Rural, que visa a construção de ramais de eletrificação rural no oeste do Estado, bem como substituir o uso de óleo diesel, como fonte energética; o Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana, destinado ao controle da doença "vassoura de bruxa" e à recuperação da produtividade da lavoura cacaueira.

Outro programa que visa o desenvolvimento da agricultura baiana, é o Programa de Investimentos para a Modernização da Agricultura Baiana - AGRINVEST, que tem como objetivo o fomento de programas e projetos que estimulem, em padrões competitivos, o desenvolvimento dos setores agropecuários, agroindustrial e pesqueiro no Estado, bem como propiciar o avanço de seu padrão tecnológico. Os produtos, projetos ou atividades cujos

investimentos podem ser objeto do incentivo do Programa são o café, algodão, fumo, fruticultura, avicultura, floricultura, aquíicultura, caprino e ovinocultura, novilho precoce e pecuária de leite.

Os recursos financeiros do FUNDESE também abrangem as micro e pequenas empresas e a indústria cultural. O Programa de Crédito Especial à Microempresa - PROCEM tem por finalidade promover o crescimento das microempresas, mediante empréstimos, para reforço de capital de giro e incentivo à formação de poupança para expansão de suas atividades. O Fundo de Aval Complementar às Micro e Pequenas Empresas - FACEMP tem por objetivo prestar garantia complementar, com recursos do Fundo, aos financiamentos concedidos pelas instituições oficiais de crédito às micro e pequenas empresas instaladas no Estado, bem como ampliar o aval oferecido para suas operações de financiamento de capital de giro próprio. O Programa de Empreendimentos da Indústria Cultural - PROCULTURA tem por finalidade incentivar a implantação e o desenvolvimento de atividades relativas à criação, produção, distribuição e exportação de bens culturais de interesse para a matriz cultural e econômica do Estado.

Existem outros programas que também serão beneficiados com recursos financeiros do FUNDESE, no entanto, estes serão tratados de forma separada, devido a sua grande abrangência e importância. Há, também, programas em que são destinados, além dos incentivos financeiros, os incentivos fiscais, por isso, a necessidade de serem estudados de forma separada dos programas vinculados ao Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico - FUNDESE, já que este é responsável pela provisão dos recursos financeiros dos programas.

6.1.2 Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia - PROBAHIA

Em 1991, o Governo Baiano visando recuperar as condições de atração de investimentos do Estado, frente às demais unidades da Federação, criou um programa de incentivo fiscal com base no recolhimento do ICMS. Esse mecanismo consiste no financiamento do imposto a ser recolhido por empresas em implantação ou ampliação. Essa iniciativa se concretizou no Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia - PROBAHIA, que tem como objetivo

a promoção da industrialização do Estado, mediante a diversificação e adensamento da malha industrial, o aumento da capacitação tecnológica, da qualidade dos bens e da produtividade do parque industrial baiano, assim como o estímulo à crescente transformação de matérias-primas locais.

O Programa, que é vinculado ao FUNDESE, visa alcançar os setores industriais, agroindustriais, de mineração, turísticos e de energia elétrica e tem como principal instrumento financeiro o Fundo de Promoção ao Desenvolvimento Industrial - PROIND, que é formado por recursos orçamentários, destinados ao financiamento do ICMS, a ser recolhidos por empreendimentos em implantação ou ampliação até o limite de 75% do valor do imposto de acordo com as características do projeto. O PROIND financia os projetos com recursos equivalentes aos valores percentuais de arrecadação do ICMS que vierem a ser recolhidas pela empresa beneficiária.

O financiamento dos projetos tem prazo máximo de 10 anos e carência de 60 meses para empreendimentos de grande porte e produtores de bens sem similar no Estado. Para os demais, o prazo é de 6 anos e carência de 36 meses. Sobre as duas situações incidem a taxa de juros efetiva de 3% ao ano. É importante observar que o Governo do Estado, buscando ampliar o campo de atuação do Programa, promoveu alterações em sua legislação (aumentando o prazo máximo de 6 para 10 anos e a carência de 36 para 60 meses, para estes projetos), na tentativa de atrair investimentos de grande porte (acima de R\$ 400 milhões), assim como, independente da localização e do valor do investimento, empresas que produzam bens sem similar no Estado.

O financiamento é calculado, tomando por base o ICMS recolhido ao Estado, a depender da característica do projeto. Se este for de implantação de novas unidades, o cálculo será sobre a arrecadação gerada em função da produção e sobre a aquisição de máquinas e equipamentos. Se o projeto for de ampliação da unidade produtiva já existente, o cálculo será sobre o aumento da arrecadação gerada em função do novo nível de produção e também sobre a aquisição de máquinas e equipamentos. No caso do projeto ser de um empreendimento

turístico, o financiamento será calculado sobre o ICMS pago na aquisição de máquinas, equipamentos, móveis e utensílios.

O financiamento dos projetos com recursos do PROBAHIA são distribuídos em classes diferentes, com percentuais de crédito a depender da característica de cada projeto. Com isso, o Governo do Estado busca direcionar o maior volume dos recursos para os projetos que venham atender aos objetivos traçados pela política de atração de investimentos. A distribuição dos percentuais de financiamento em classes é:

- Classe A - Projetos localizados no Estado, exclusive na Região Metropolitana de Salvador: primeiro e segundo anos, 75% do ICMS devido; terceiro e quarto anos, 60%; quinto e sexto anos, 45%;
- Classe B - Projetos localizados no Estado, exclusive na RMS: primeiro e segundo anos 60% do ICMS devido; terceiro e quarto anos, 45%; quinto e sexto anos, 30%;
- Classe C - Projetos localizados em qualquer região do Estado, inclusive na RMS: primeiro e segundo anos, 50% do ICMS devido; terceiro e quarto anos, 40%; quinto e sexto anos, 30%;
- Classe D - Projetos localizados em qualquer região do Estado, inclusive na RMS: primeiro e segundo anos, 40% do ICMS devido; terceiro e quarto anos, 30%; quinto e sexto, 20%;
- Classe E - Projetos localizados em qualquer região do Estado, destinados à fabricação de bens ainda não produzidos no Estado, ou projetos que venham a se instalar em regiões de baixa concentração industrial: primeiro e segundo anos, 75% do ICMS devido; terceiro e quarto anos, 65%; quinto e sexto anos, 55%; sétimo e oitavo anos, 40%; nono e décimo anos, 25%;
- Classe F - Projetos localizados em qualquer região do Estado, com investimentos efetivamente realizados iguais ou superiores a R\$400.000.000,00 ou, independente do valor do investimento, quando o empreendimento, por suas características específicas, produzir efeito germinador na atração de outras indústrias: primeiro ao décimo anos, até 75% do ICMS devido;
- Classe Especial - Projetos de empreendimentos industriais de setores específicos: Indústria de material de transporte; Indústria de mobiliário; Indústria química; Indústria de produtos

farmacêuticos e veterinários; Indústria de produtos de materiais plásticos; Indústria de vestuário, calçados e artefatos de couro. Os percentuais são estabelecidos conforme as características do projeto e os interesses estratégicos do Estado da Bahia.

Quando se analisa os critérios de concessão do benefício observa-se uma ênfase na intenção de interiorizar a industrialização que, por razões históricas já vistas neste trabalho, tem se concentrado na Região Metropolitana de Salvador. Este objetivo se mostra evidente nos percentuais de financiamento do ICMS, que são maiores para empreendimentos localizados no interior. Outro fato observado na concessão do financiamento é a busca da diversificação e do adensamento da economia baiana, que sempre foi caracterizada pela especialização na produção de bens intermediários e pela grande concentração da produção em determinadas regiões do Estado. Isso é demonstrado ao ser destinado benefício maior à produção de bens ainda não produzidos no Estado e aos projetos que se instalem em regiões de baixa concentração industrial.

Ao se analisar as classes de financiamento, também se pode observar a importância dada a projetos que possam vir a iniciar um processo catalisador na economia baiana, através da atração de novos investimentos e da utilização de tecnologia pelos grandes grupos econômicos beneficiados por um percentual maior de financiamento. O PROBAHIA prioriza também os segmentos econômicos mais representativos no valor da transformação industrial do Estado, como a química e petroquímica, têxtil, entre outras.

6.1.3 Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia - PROAUTO

O Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo foi criado com a finalidade de estimular a implantação e o desenvolvimento de empreendimentos industriais desse setor, de relevante interesse para a economia do Estado. Poderão habilitar-se aos incentivos do Programa as empresas fabricantes de veículos automotores, que se comprometam, isoladamente ou em conjunto, com seus fornecedores, a realizar investimentos superiores a R\$800 milhões e a utilizar métodos, sistemas e tecnologias avançadas, compartilhadas com órgãos, agências e universidades locais.

O PROAUTO, que é financiado com recursos do FUNDESE, tem disponibilizadas condições especiais nos financiamentos concedidos, em função da relevância dos empreendimentos para o desenvolvimento da matriz industrial do Estado, para a geração de emprego e formação de mão-de-obra qualificada, e para a consolidação do parque automotivo baiano. Os recursos se destinarão ao financiamento do capital de giro, dos investimentos fixos e despesas capitalizáveis do empreendimento, engenharia, pesquisa e desenvolvimento de produtos. Os empreendimentos de relevante interesse para o Estado poderão ter dispensados a incidência de taxa de juros e outros encargos financeiros sobre os financiamentos para capital de giro.

Os financiamentos destinados a investimentos físicos e despesas relativas à implantação do projeto obedecerão a condições especiais diferenciadas com relação aos demais programas vinculados ao FUNDESE, em virtude da relevância desses projetos para o desenvolvimento da economia do Estado. As condições são as seguintes: Prazo máximo de 15 anos, com carência máxima de 5 anos, sendo capitalizados os juros nesse período de carência; pagamento do valor financiado em até 10 anos; incidência da taxa de juros a partir de 6% ao ano.

Também pode ser concedido às empresas habilitadas ao PROAUTO, o crédito presumido do ICMS. As empresas habilitadas, como montadoras de veículos, cujos investimentos em empreendimentos industriais sejam inferiores a R\$800 milhões, tem disponibilizado crédito presumido do ICMS no valor correspondente aos seguintes percentuais do saldo devedor do ICMS apurado em cada mês de operação: 98% do primeiro ao sexto ano de operação e 90% do sétimo ao décimo quinto ano de produção. As empresas habilitadas ao Programa, ao efetuarem operações com outras empresas não habilitadas, terão 75% do imposto incidente nos 5 primeiros anos de produção e 37,5% do imposto incidente do sexto ao décimo ano de produção.

6.1.4 Crédito Presumido de ICMS

O instrumento de atração de novos investimentos que utiliza o tratamento tributário é o crédito presumido de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre

Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), que é incidente nas operações efetuadas por estabelecimentos industriais inscritos no cadastro de contribuintes do ICMS e sediados no Estado da Bahia.

O crédito é concedido nas operações de saída de produtos montados ou fabricados no Estado, sendo os percentuais variáveis de acordo com a relevância para a economia local e com os objetivos traçados pela política governamental. Os veículos automotores, bicicletas e triciclos, inclusive seus componentes, partes, peças, conjuntos e subconjuntos pneumáticos e acessórios tem até 75% do imposto incidente nos 5 primeiros anos de produção e até 37,5%, do sexto ao décimo anos. O segmento de calçados e seus componentes, bolsas, cintos e artigos de malharia tem até 99% do imposto incidente durante o período de até 20 anos de produção. A indústria moveleira tem disponibilizado até 75% do imposto incidente durante o período de até 15 anos de operação.

Outros segmentos da indústria como a têxtil, a cerâmica, a pesqueira, e outras mais, também são beneficiadas pelo crédito presumido de ICMS, com percentuais e prazos variáveis. O percentual de crédito presumido e o prazo de financiamento dos setores da indústria beneficiados, excluindo a de veículos automotores e afins, são determinados pelo Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia. Os benefícios são determinados em função deste estar localizado dentro das áreas de interesse estratégico para a economia do Estado, em função da quantidade de empregos diretos ou indiretos que o empreendimento possa gerar, em virtude do volume do investimento total do empreendimento e da importância para a matriz industrial do Estado dos produtos a serem fabricados.

6.1.5 Programa de Incentivo ao Comércio Exterior - PROCOMEX

O setor exportador baiano obterá recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social - FUNDESE, visando seu desenvolvimento. Para isso foi criado o Programa de Incentivo ao Comércio Exterior - PROCOMEX, que tem como gestor financeiro o DESENBANCO, e a finalidade de estimular as exportações de produtos fabricados na

Bahia, além de financiar o imposto incidente na importação de produtos destinados à comercialização e industrialização promovidas por novas indústrias instaladas no Estado.

A empresa beneficiária exportadora pode ser qualquer contribuinte do Estado, cujo estabelecimento industrial tenha tido instalada ou modernizada a planta industrial, ou cuja planta industrial tenha tido ampliada sua capacidade instalada em mais de 35% e que não exerça atividade econômica no setor automotivo. Os benefícios à importação serão destinados às empresas que exerçam atividades econômicas, no Estado, relacionadas a fabricação de peças e acessórios da indústria automotiva.

O benefício do PROCOMEX é financiamento concedido, na exportação ou na importação, aos estabelecimentos industriais sediados no Estado. Será concedido à empresa exportadora, o financiamento de até 6% do valor FOB (preço no mercado de origem) das operações de vendas para o exterior de produtos fabricados no Estado, desde que o estabelecimento tenha domicílio fiscal na Região Metropolitana de Salvador e que esteja condicionado ao emprego intensivo de mão-de-obra. Se o estabelecimento estiver localizado fora da RMS, o financiamento é de até 11% do valor FOB das operações de vendas para o exterior. O prazo máximo de financiamento é de 10 anos, com carência de 3 anos e juros de até 10% ao ano, capitalizados no período de carência.

O benefício à empresa importadora (somente do setor automotivo) é o financiamento de até 8% do valor das operações de comercialização de produtos recebidos do exterior, pelo estabelecimento industrial de montagem de veículos automotores e pelo estabelecimento industrial de autopeças. O financiamento é feito em 15 anos, com prazo de carência de 5 anos e uma taxa de juros de 1% ao ano, capitalizados no período de carência.

6.1.6 Programa Estadual de Desenvolvimento da Indústria de Transformação Plástica - BAHIAPLAST

O BAHIAPLAST foi desenvolvido em conjunto com as empresas do Pólo petroquímico de Camaçari, fabricantes de resinas e com a Federação das Indústrias da Bahia, com o objetivo

de viabilizar a implantação de empresas de transformação plástica no estado, consolidando o mercado para as empresas de segunda geração do Pólo. O Programa tem como objetivos determinados, o estímulo a instalação de novos empreendimentos industriais no segmento de transformação petroquímica plástica; a interação com organismos internos e externos dedicados a estudos na área de desenvolvimento industrial e tecnológico com vistas à instalação, expansão, modernização, consolidação e manutenção de empresas do setor de transformação petroquímica e plástica no parque industrial baiano; a promoção de medidas que visam a instituição de instrumentos fiscais e financeiros para o fortalecimento de indústrias de transformação de produtos de base petroquímica e a diversificação industrial no Estado.

Dentre os benefícios do Programa, oferecidos às empresas interessadas em instalar ou ampliar projetos industriais no território baiano, estão: a infra-estrutura física; o adiamento do lançamento e pagamento do ICMS devido; o crédito presumido nas operações de saída de produtos transformados, desde que derivados de produtos químicos e petroquímicos básicos e intermediários. O crédito presumido é destinado às operações que destinem mercadorias para este Estado, o equivalente a 41,1765% do imposto destacado e nas operações que destinem mercadorias para outras unidades federativas, com 70% do imposto destacado para empresas com projetos de implantação e ampliação que sejam de relevância para a matriz industrial do Estado e 50% do imposto para as demais empresas.

Os estabelecimentos que obtiverem habilitação para gozo dos benefícios do Programa podem pleitear incentivos relativos à infra-estrutura física, que podem ser terrenos com área suficiente para abrigar a planta industrial e a oferta de facilidades de infra-estrutura tais como: energia, comunicação, água e acesso viário pavimentado. Os benefícios fiscais oferecidos podem ser o adiamento do lançamento e o pagamento do ICMS devido nas saídas internas de produtos petroquímicos intermediários e o crédito presumido, neste último caso somente poderá ser concedido benefícios, às empresas cujo projeto seja de empreendimento novo e de relevância para a matriz industrial do Estado.

O enquadramento da empresa na abrangência do BAHIAPLAST não invalida a utilização dos benefícios financeiros do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia. No entanto, a utilização dos benefícios financeiros do PROBAHIA não poderá ser cumulativo com o benefício de crédito presumido deste Programa. Ou seja, à empresa é dado o direito de optar qual tipo de benefício terá direito, para tanto, deverá renunciar a um dos Programas.

6.1.7 Programa de Fomento aos Setores de Informática, Eletro-eletrônico e Telecomunicações

O Programa, que busca viabilizar a implantação de empresas fabricantes de alta tecnologia, é vinculado ao Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico - FUNDESE, que o provém de recursos financeiros. O financiamento do Programa não poderá ultrapassar o valor equivalente a 90% do investimento total a realizar pela empresa ao ano, o prazo do financiamento é de 15 anos, sendo 5 anos de carência, com juros de até 6% ao ano. Outro incentivo oferecido aos fabricantes de produtos de informática, eletrônica e telecomunicações é o diferimento do lançamento e do pagamento do ICMS relativo ao recebimento do exterior de produtos.

Ficam adiados o lançamento e o pagamento do ICMS dos seguintes produtos recebidos do exterior: componentes, partes e peças desde que o estabelecimento importador esteja instalado no Distrito Industrial de Ilhéus, destinado à fabricação de produtos de informática, eletrônica e telecomunicações; produtos de informática, por parte de estabelecimento comercial filial de indústria instalada no Distrito Industrial de Ilhéus, mesmo que tenham similaridade com produtos fabricados pelos referidos estabelecimentos; produtos de informática, telecomunicações, elétricos, eletrônicos e eletro-eletrônicos, por parte de estabelecimento industrial, mesmo que tenham similaridade com produtos por ele fabricados.

Podem usufruir os benefícios, também, os projetos industriais localizados em qualquer município da Região Metropolitana de Salvador desde que o valor do investimento total seja igual ou maior que R\$50 milhões. Também podem utilizar os incentivos as empresas que pretendam se instalar em qualquer outra região do Estado, independente da exigência do valor

do investimento, que atuem em pelo menos dois dos setores beneficiados e desde que seja aprovada por ato específico da SICM.

6.2 IMPACTOS PRELIMINARES NA ECONOMIA BAIANA

Nos últimos anos começam a ser percebidos indícios de transformações estruturais, que podem vir a exercer impactos representativos sobre a configuração setorial e espacial da economia baiana e, principalmente, de sua indústria. A chegada de importantes investimentos, atraídos pelos programas de incentivos estaduais, além de indicar uma fase expansiva para a economia baiana, tem criado oportunidades que redefinem as bases produtivas e o ordenamento espacial das atividades no Estado.

Os impactos observados dos investimentos na reformulação das atividades industriais são expressivos, uma vez que muitos destes investimentos não estão vinculados à base de produção já existente. Em termos de geração de emprego, os impactos também são significativos, já que a instalação de novas unidades industriais implica uma relação emprego direto/valor investido maior que a decorrente da ampliação de fábricas já existentes.

Analisando apenas três projetos, que pela magnitude dos investimentos anunciados são destacados, pode-se observar os impactos sobre a economia estadual. O Projeto Amazon (Ford), a Veracel Celulose, e a fábrica de herbicidas Monsanto. Juntos, estes três projetos respondem, de acordo com a SICM, por aproximadamente 48,1% do valor dos investimentos industriais a serem realizados na Bahia, exercendo forte influência sobre a configuração setorial e espacial da economia baiana. Além da importância individual de cada projeto, há os efeitos encadeadores que podem gerar no conjunto da economia.

O complexo metal-mecânico, por exemplo, que é o principal complexo produtivo em termos de volume de investimentos previstos, pode gerar impactos também em outros setores da economia. A montagem de cada veículo consome entre 100 e 150 quilos de plástico. Como se pretende produzir inicialmente 250 mil automóveis por ano, o consumo adicional de plástico gerado pela operação do Complexo Ford deve chegar a pelo menos 25 mil toneladas anuais.

Estes volumes poderiam representar um incremento de 24% na produção hoje gerada pelas 65 empresas transformadoras de plástico instaladas na Bahia, estimada em 105 mil toneladas ao ano (FIEB,1999). Assim, os investimentos no Complexo Ford podem impactar positivamente no setor de transformação petroquímica estadual e, também, no setor metalúrgico, de transportes, de autopeças, da construção civil, entre outros.

Existem outros exemplos de como o investimento em um segmento industrial pode desencadear um efeito multiplicador no desenvolvimento de outros setores. Por exemplo, a implantação do Pólo Calçadista no interior baiano tende a dinamizar o parque de transformação petroquímica baiana, já que muitas das empresas recém implantadas produzem componentes para a fabricação de calçados que se vinculam ao segmento de transformação, como solados, espumas, entre outros. Além dos segmentos calçadista e automobilístico, o complexo de transformação petroquímica estadual pode ser beneficiada com os investimentos nos ramos de material de construção, eletroeletrônicos, alimentos, bebidas, produtos de higiene, etc.

Além dos efeitos encadeadores, a política governamental de atração de investimentos fez surgir no Estado, segmentos industriais emergentes, como o complexo madeireiro que inclui a produção de embalagens, casas pré-fabricadas, móveis, etc.. A produção de embalagens, por exemplo, se expande em função da demanda crescente dos segmentos de frutas, informática, calçados, autopeças, entre outros.

Outro segmento crescente é o complexo de calçados, tecidos e confecções, que por ser um segmento muito intensivo em mão-de-obra, responde por grande parte dos empregos gerados pelos investimentos, como mostram os números da SICM, onde foram investidos R\$280 milhões e gerados mais de 36 mil empregos. Mais importante ainda é que em função dos requisitos setoriais, a maioria do pessoal contratado pertence ao local de implantação do empreendimento. Assim, os projetos desse pólo agem positivamente sobre as condições de emprego e renda municipais e estaduais, exercendo efeitos de grande magnitude sobre as condições socioeconômicas das suas áreas de influência.

O complexo agroindustrial é outro segmento que vem crescendo com os resultados alcançados pela política de atração. Boa parte dos investimentos é destinada à produção de grãos e oleaginosos, tendo alguns dos projetos, implicações importantes no desenvolvimento de tecnologias aplicadas à agricultura, modernizando os processos de produção agrícola. Um outro resultado observado com relação ao complexo agroindustrial é a interiorização e diversificação do desenvolvimento no setor de fruticultura

A política governamental que visa atrair novos investimentos para o Estado foi fundamental para a criação do complexo eletroeletrônico no sul do Estado. No final de 1999, o Pólo de Informática de Ilhéus reunia, de acordo com o SEPLANTEC, 12 indústrias, responsáveis pela produção de aproximadamente R\$78 milhões ao ano e pela geração de 970 empregos diretos, sendo responsável por cerca de 10% do mercado de microcomputadores do país. Assim, não se pode negar que foi efetivamente desencadeada uma nova dinâmica econômica regional, que provocou a necessidade de um importante setor de produção industrial no Estado. Dessa maneira o Pólo de Ilhéus tem funcionado como catalisador de investimentos e tem contribuído para o desenvolvimento do complexo eletroeletrônico do Estado.

O instrumento de atração de novos investimentos utilizados pelo Governo Estadual que tem resultados mais concretos é o PROBAHIA, justamente por ter sido o primeiro dos programas. Em oito anos de atuação efetiva como instrumento de política industrial, o Programa aprovou 150 projetos de implantação de novas unidades produtivas, 93 de ampliação e 7 de reativação, totalizando 235 empresas beneficiadas com o financiamento e 15 com o benefício do crédito presumido.

Dos projetos aprovados, 137 estão localizados no interior do Estado, contribuindo, assim, para a descentralização do desenvolvimento industrial. Estes projetos propiciam investimentos da ordem US\$1,8 bilhões e 32.268 novos empregos gerados no interior do Estado. Numa análise abrangente do Estado, o PROBAHIA gerou até 1999 mais de 40 mil empregos e injetou na economia US\$ 2,8 bilhões. Analisando os resultados alcançados pelo Programa, pode-se observar que o maior parte dos investimentos tem sido destinado aos setores produtores de bens finais e/ou intensivos em mão-de-obra e, principalmente, localizados no interior do

Estado. Assim, um dos objetivos do Programa, o de interiorizar e desconcentrar a produção industrial, está sendo alcançado.

7 CONCLUSÃO

A tarefa do Estado, quando se fala em política industrial, é criar um ambiente propício à realização de novos investimentos produtivos, seja através de programas de promoção e criação de vantagens competitivas ou por meio de estímulos ao aumento da produtividade, capacitação tecnológica e da competitividade dos agentes de produção.

Concomitante a isso, é função essencial do Estado proporcionar a sua população, condições sociais favoráveis, através do aumento da renda, da geração de empregos, do nível de escolaridade, saneamento, enfim, melhorando as condições de vida da população. Assim, fica clara a necessidade de os governos atuais utilizarem suas políticas de desenvolvimento visando conciliar a melhoria dos indicadores econômicos com a elevação dos indicadores sociais.

Dessa forma, os programas dessa política desenvolvimentista são visualizados nos limites dos instrumentos de ação e das restrições políticas, financeiras e institucionais do Estado, pressionados de um lado por crescentes demandas sociais e do outro, pela adequação ao seu papel na economia, indutor do crescimento econômico aliado à melhoria nas condições de vida de sua população.

A relevância deste trabalho monográfico reside no fato de que os impactos causados por esse tipo de política tem tido efeitos multiplicadores em toda a economia do Estado, sendo um segmento afetado pelo investimento em outro setor. Isso pode vir a gerar um desenvolvimento sem precedente na história econômica baiana.

No entanto, é importante salientar que a reforma tributária que está em tramitação no Congresso Nacional, vai alterar a forma de arrecadação dos estados, passando a serem recolhidos os impostos no destino e não mais no local de origem da produção. Isto vai mudar significativamente a política de incentivos como conhecemos hoje, já que não poderá mais ser oferecido a isenção de pagamento do imposto para quem vier a produzir no estado.

Assim, todos os estados terão que reformular sua política de atração de investimentos. Não será mais possível oferecer os incentivos fiscais hoje oferecidos às empresas que pretendam se instalar no Estado, somente sendo possível serem disponibilizados incentivos financeiros. Isto irá beneficiar os estados equilibrados financeiramente, já que os incentivos estarão diretamente relacionados com a capacidade financeira de cada estado. E como já foi mostrado anteriormente, a Bahia se encontra em boas condições financeiras. Depois de ter ajustado suas finanças, o gasto com funcionalismo alcança apenas metade da receita do Estado, o que possibilita uma capacidade de investimento maior, o que demonstra que a Bahia tem condições de, após a aprovação da reforma tributária, manter sua capacidade de atrair investimentos produtivos.

Analisando os resultados observados até o momento, nota-se o surgimento de segmentos industriais emergentes no Estado, o que é bastante significativo. O aparecimento desses novos segmentos, como informática, calçados, móveis, cerâmico, náutico, automotivo e outros, têm propiciado uma diversificação da economia estadual, com a produção de bens antes não fabricados.

A interiorização da produção é outro efeito já observado e de relevante importância. Sendo a Região Metropolitana de Salvador, responsável pela imensa maioria do processo industrial do Estado, fazia-se necessário a implantação de políticas que reduzisse essa concentração. Daí este ser um dos objetivos fundamentais da política governamental e, como pode ser observado nos resultados iniciais, tem surtido efeito. Assim, de um total de 250 projetos aprovados por um dos programas da política industrial do Estado, o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia, 137 estão localizados fora da RMS. E de um total de 40.270 empregos gerados, 32.268 também estão nestas localidades (conforme anexo).

Através da política de atração de investimentos, o Estado tem procurado atrair investimentos que venham agregar tecnologia ao processo produtivo local, buscando com isso aumentar o nível de produtividade e competitividade das atividades econômicas desenvolvidas. A qualificação da mão-de-obra é outro importante benefício que tem sido constatado após a implantação da política industrial do Estado. Somente a implantação do Complexo Ford deve

incrementar, além da dinamização da economia com efeito multiplicador e da modernização produtiva, através de novos conceitos gerenciais, economias de escala, entre outros, a geração de 5 mil empregos diretos e 50 mil indiretos com necessidade de qualificação.

Mesmo constatando que a política tem cumprido seus objetivos, alcançando resultados satisfatórios e desejáveis, é necessário fazer ressalvas com relação a necessidade de gerar benefícios à população. A melhoria dos indicadores da economia local deve estar alinhada com a melhoria da qualidade de vida da população, atacando, principalmente, um dos maiores males deste fim de século, o desemprego.

Concluindo, ao analisarmos os resultados alcançados pelo PROBAHIA nos últimos oito anos (este é o único programa que já tem resultados produzidos, mesmo porque foi o primeiro a ser implantado), observamos que foram aprovados 250 projetos, criando 40.270 empregos. Foram investidos US\$2.827.134,00 gerando uma receita de ICMS de US\$2.430.451,00. Destes US\$1.013.596,00 foram financiados e US\$550.092,00 tiveram renúncia do imposto, através do crédito presumido (conforme anexo).

Examinando esses números, nota-se que o valor investido e a geração de ICMS, ultrapassam em muito o montante financiado e a renúncia fiscal, além de criar mais de 40 mil empregos. Assim, a política atua promovendo o desenvolvimento da economia estadual e, ao mesmo tempo, melhorando a qualidade de vida de uma parcela da população, através da criação de emprego e renda para as famílias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, José Sérgio Gabrielli de. **Industrialização e Incentivos Fiscais na Bahia**: Uma tentativa de interpretação histórica. Salvador: UFBA/FCE/CME, 1975. Dissertação (Mestrado em Economia) - Escola de Economia da UFBA, 1975.
- BAHIA. Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração. **A Indústria no Estado da Bahia**: Uma proposta de política industrial. Uma proposta de política industrial. Salvador: SICM/DIC, 1983.
- BAHIA. Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração. **Folheto de Coordenação de Incentivos**. Salvador, 1998.
- BAHIA. Decreto n.7.798, de 05 de Maio de 2000. Aprova o regulamento do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico - FUNDESE e dos programas a ele vinculados. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 07/05/00.
- BAHIA. Lei n. 7.138, de 30 de Julho de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder crédito presumido de ICMS nas operações que indica. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 31/07/97.
- BAHIA. Decreto n. 7.341, de 26 de maio de 1998. Dispõe sobre o lançamento e o pagamento do ICMS relativo ao recebimento, do exterior de produtos de informática, eletrônica e telecomunicações, por estabelecimentos industriais desse setor. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 27/05/98.
- BAHIA. Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração. **Bahia Investimentos**. v. 04, n.04, Nov/97.
- BAHIA. Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração. **Bahia Investimentos**. v. 05, n.02, Jun/98.
- BAHIA. Lei n. 7.351, de 15 de Julho de 1998. Institui o Bahiaplast. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 16/07/98.
- BAHIA. Lei n. 7.138, de 30 de Julho de 1997. Institui o Procomex. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 31/07/97.
- BAHIA. Lei n. 7.503, de 13 de Agosto de 1999. Institui o Proauto. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 14/08/99.
- BAHIA. Lei n. 6.335, de 31 de Outubro de 1991. Institui o Probahia. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 01/11/91.
- BALANÇO ANUAL. **Gazeta Mercantil**. São Paulo, v. 05, n.03, Novembro/1998.

- BNDES SETORIAL. Rio de Janeiro: edição especial, Out/97.
- BOISIER, Sérgio. **Política Econômica, Organização Social e Desenvolvimento Regional**. Santiago: CEPAL/ILPES, 1982.
- CARVALHO JÚNIOR, César Vaz. **Economia Baiana - evolução recente**. Salvador: SEI, 2000, (mimeo).
- CAVALCANTI, Carlos Eduardo G, PRADO, Sérgio. **Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil**. Brasília: IPEA/FUNDAP, 1998.
- CNI. **Políticas Estaduais de Apoio à Indústria**. Rio de Janeiro: Confederação Nacional da Indústria, Conselho Permanente de Política Industrial e Desenvolvimento Tecnológico, 1998.
- COLLIER, Irwin, SIEBERT, Horst. **A Integração Econômica pós-reunificação na Alemanha**. American Economic Review, Maio, 1991.
- COSTA, Rubens Vaz da. **Avaliação Financeira do Sistema de Incentivos Fiscais no Nordeste**. Fortaleza: BNB, 1982.
- COUTINHO, Luciano G., FERRAZ, João Carlos. **Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira**. Edição 3, Campinas: Papirus, 1995.
- DOING BUSINESS IN KOREA. Capturado em 22/09/99. On Line. Disponível na Internet <http://www.accesskorea.com/company.html>.
- ERNEST&YOUNG CONSULTORES. **Doing Business in Bahia**. São Paulo, 1998.
- FIEB. Federação das Indústrias do Estado da Bahia. **Bahia Indústria**. v. 04, n.54, Junho/97.
- GOMES, Gustavo Maia. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Mundo Contemporâneo (e algumas de suas implicações para o Brasil)**. Rio de Janeiro: CNI, Conselho Permanente de Política Industrial e Desenvolvimento Tecnológico, 68p, 1993.
- HADDAD, Paulo Roberto (org.). **Economia Regional: Teorias e Métodos de Análise**. Fortaleza: BNB/ETENE, 1989.
- HADDAD, Paulo Roberto. **O Que Fazer com o Planejamento Regional no Brasil na Próxima Década?** Brasília: IPLAN, Planejamento e Políticas Públicas, n.01, vol.01, 1989.
- HOLANDA, Nilson. **Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Regional**. 2^a ed., Fortaleza:BNB, 1985.

- HÜIJIONG, Wang. **A Economia Mundial em Transformação**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- MAGALHÃES, Antônio R.. **Texto Preliminar Sobre a Política de Desenvolvimento Regional Brasileira**. Fortaleza:BNB, 1992.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. 1513. Tradução de Sérgio Bath. Coleção Pensamento Político, 3^a ed., v.22, Brasília: Universidade de Brasília, 1987.
- MATHIEU, Hans (org.). **A Nova Política Industrial: o Brasil no novo paradigma**. São Paulo: Marco Zero, ILDEFES/FINEP, 1996.
- MENEZES, Vladson. **A Economia Baiana: Desafios, Óbices e Perspectivas**. Bahia Análise & Dados:SEI, v.05, n.03, Dezembro/1995.
- MENEZES, Vladson, UDERMAN, Simone. **O Novo Ciclo da Industrialização na Bahia**. In: SEI. A Indústria Baiana nos Anos 90. Salvador: SEI, p.67-100, 1997.
- MOREIRA, Raimundo. **O Nordeste Brasileiro: uma política regional de industrialização**. Rio de Janeiro:Paz e Terra, p.53;54, 1979.
- NURKSE, R.. **Problemas de Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos**. Tradução de Cid Silveira, Rio de Janeiro:Civilização Brasileira, 1957.
- PORTER, Michael E.. **Técnicas para Análises de Indústrias**. 7^a ed., Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- PRICE WATERHOUSE AUDITORES. **Incentivos Fiscais à Política Industrial**. São Paulo, 1993.
- REBELO, Aldo, CAMPOS, Eduardo. **A Guerra Fiscal Desagrega o Brasil**. A Tarde, Salvador, 18/04/00. Opinião.
- SCHWARTZMAN, I. (org.). **Economia Regional: textos escolhidos**. Fortaleza: CETREDE, 1977.
- SILVA, Pedro Melo da. **Os Incentivos Fiscais como Instrumento de Desenvolvimento**. Belém:SUDAM, 1981.
- STORPER, Michael. **Oligopoly and the product cycle: essentialism in economic geography**. Economic Geography:261;279, 1985.
- SOUZA, Maria da Conceição Sampaio de. Patterns of Taxation in Latin America and East Asia. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, v.51, n.04, p.509-550, Out-Dez/1997,.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira. **Coréia do Sul: um paradigma de industrialização retardatária**. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, Série Documentos, n.04, 1991.