



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE ECONOMIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

RENATO BALDIN FERNANDES

TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO DESENVOLVIMENTO E DA INDUSTRIALIZAÇÃO
NA BAHIA: UMA BREVE ANÁLISE

SALVADOR

2014

RENATO BALDIN FERNANDES

**TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DA
INDUSTRIALIZAÇÃO NA BAHIA: UMA BREVE ANÁLISE**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico

Orientador: Prof. Dr. Antonio Renildo Santana Souza

SALVADOR

2014

Ficha catalográfica elaborada por Vânia Cristina Magalhães CRB 5- 960

Fernandes, Renato Baldin

F363 Trajetória histórica do desenvolvimento econômico e da industrialização na Bahia: uma breve análise./ Renato Baldin Fernandes. – Salvador, 2014.
48f. Il.; graf.; tab.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) – Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia, 2014.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Renildo Santana Souza.

1. Indústrias. 2. Desenvolvimento econômico - Bahia. I. Souza, Antonio Renildo Santana. II. Título. III. Universidade Federal da Bahia.

CDD – 338.9

RENATO BALDIN FERNANDES

**TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO DESENVOLVIMENTO E DA INDUSTRIALIZAÇÃO
NA BAHIA: UMA BREVE ANÁLISE**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em 18 de dezembro de 2014.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Antonio Renildo Santana Souza - Orientador

Universidade Federal da Bahia – UFBA

Prof. Dra. Gilca Garcia de Oliveira

Universidade Federal da Bahia – UFBA

Prof. Dr. Luis Antônio Mattos Filgueiras

Universidade Federal da Bahia – UFBA

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, ao mano, à minha namorada, bem como aos colegas de faculdade e de prosa Daniel, Ulisses, Priscila e Wellington.

RESUMO

O trabalho pretende analisar a trajetória da industrialização ocorrida na Bahia a partir dos anos 1950 como parte integrante do projeto nacional-desenvolvimentista, bem como seus efeitos transformadores sobre a economia baiana. A metodologia consiste em expor o debate ideológico sobre o desenvolvimento econômico que propôs a industrialização como fenômeno capaz de provocar o crescimento persistente da economia e a superação do subdesenvolvimento. O modelo de substituição de importações foi implementado nos anos 1930 a 1980 contemplando a Bahia e o nordeste na sua etapa final. Foram identificados os períodos Liberal, Desenvolvimentista e Neoliberal pelo recorte da capacidade de atuação do Estado como indutor do desenvolvimento. Por estar associado ao projeto nacional, de natureza concentradora, e não alterar as condições estruturais do subdesenvolvimento, como a desigualdade de renda e o nível de pobreza, conclui-se que a trajetória não conseguiu fazer com que a Bahia se tornasse uma região desenvolvida.

Palavras-chave: Industrialização. Desenvolvimento econômico. Modelo de substituição de importações. Nacional-desenvolvimentismo. Bahia. JEL: B50, O20

ABSTRACT

This paper aims to analyze the trajectory of industrialization occurred in Bahia from the 1950s as part of the national development project and its transformative effects on the economy. The methodology is to expose the ideological debate on economic development that proposed industrialization as a phenomenon capable of causing persistent economic growth and overcoming underdevelopment. The import substitution model was implemented in the years 1930-1980 contemplating Bahia and the northeast in its final stage. The Liberal, Desenvolvimentista and Neoliberal periods were identified by clipping the state action capacity as a promoter of development. Because it was part of the national project, which had concentrating nature, and did not change the structural conditions of underdevelopment, such as income inequality and the level of poverty, it is concluded that the trajectory could not make the state of Bahia a developed region.

Key-words: Industrialization. Economic development. Import-substitution model. nacional-desenvolvimentismo. Bahia. JEL: B50, O20.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 DESENVOLVIMENTO	12
2.1 O DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	12
2.2 NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO	22
2.3 CASO BAIANO: TENTATIVA DE DESENVOLVIMENTO A PARTIR DA INDUSTRIALIZAÇÃO	32
3 CONCLUSÃO	44
REFERÊNCIAS	46

1 INTRODUÇÃO

A trajetória do desenvolvimento e da industrialização ocorrida na Bahia está intimamente relacionada com o projeto de desenvolvimento brasileiro, não podendo assim se conseguir compreender o primeiro, em toda a sua complexidade, sem se entender as características e principais conceitos do segundo.

A análise da história econômica da Bahia e do Brasil permite notar semelhanças importantes, seja na percepção de que ambos foram alvo de estratégias de crescimento econômico com forte ideologia desenvolvimentista, seja na forte participação do Estado na direção do processo histórico através do planejamento centralizado, seja, por fim, nas limitações práticas que este planejamento conheceu ao tentar implementar medidas que alterassem a estrutura econômica da sociedade, tanto na forma de acesso à propriedade quanto na distribuição de renda.

O problema de pesquisa se apresenta no fenômeno do persistente caráter periférico e subdesenvolvido da economia baiana que, mesmo após ter superado o “Enigma Baiano”, como será visto adiante, não conseguiu estabelecer uma dinâmica e competitividade interna suficientes para superar a condição de estado periférico no Brasil.

A hipótese adotada na pesquisa consiste na afirmação de que o projeto de desenvolvimento implementado na Bahia teve como carro chefe a industrialização subordinada ao plano nacional e apresentou as mesmas limitações do modelo nacional em alcançar a superação do subdesenvolvimento.

O presente trabalho tem o objetivo de estudar a trajetória do modelo de industrialização posto em prática na Bahia em suas características gerais, sem se aprofundar em algum aspecto do problema, pois a intenção é a de fornecer o quadro geral do período da implementação do projeto de industrialização da Bahia, analisando sua relação com os projetos desenvolvimentistas postos em prática no Brasil a partir dos anos 1950.

A industrialização baiana foi implementada como parte final do modelo de substituição de importações e também pela atração de indústrias pelos incentivos fiscais. Supostamente, cada

nova decisão de renúncia fiscal deve ser precedida por um plano econômico, deve ter objetivos claros que são a materialização de um conjunto de ideias a respeito do funcionamento e dos desafios da economia e que compõem o corpo orientador do planejamento econômico.

O planejamento econômico na Bahia tem início em meados dos anos 1950, com a implementação dos primeiros estudos mais abrangentes e a adoção das primeiras propostas do Estado para resolver o problema da desindustrialização e de atraso econômico pelo qual passava a Bahia na época, que ficou conhecido como “Enigma Baiano”.

O fato é que desde a mudança da capital do país para o Rio de Janeiro que entra a Bahia num processo histórico de estagnação econômica e conservação na pobreza de grande parte de sua população, sendo que a Bahia ainda seria obrigada a ver o processo de industrialização ocorrer inicialmente no sudeste através da formação do complexo industrial cafeeiro ocorrida em fins do século XIX e início do século XX.

A partir desse momento, qualquer plano econômico baiano teria a gigantesca tarefa de, além de reduzir o nível da desigualdade e pobreza do seu povo, também criar condições para que a economia baiana se tornasse competitiva frente ao Sudeste industrializado e no centro do poder político nacional, ou, pelo menos, fazer com que a Bahia continuasse relevante dentro do quadro de integração nacional formado pela industrialização brasileira.

Foram identificados na literatura três grandes períodos históricos com seus respectivos modelos de política econômica: Modelo Liberal, Modelo nacional-desenvolvimentista e Modelo Neoliberal. Existe um debate atualmente sendo feito nas ciências econômicas a respeito da continuidade do modelo neoliberal, sendo que alguns economistas observam algumas características de Estado desenvolvimentista na primeira década do século XXI.

O viés de escolha da periodização está presente na centralidade do Estado como agente promotor do desenvolvimento econômico. Os períodos variam a partir da mudança de perfil e de capacidade de intervenção do Estado.

Por utilizar proposta de periodização histórica, obviamente o texto comporta certa dose de

arbitrariedade na escolha de períodos, que porém é amplamente aceita por economistas, historiadores e cientistas sociais: Na Bahia o período liberal se estende até meados dos anos 1950 enquanto que no Brasil o Estado desenvolvimentista começa a se formar nos anos 1930; A Bahia termina seu ciclo de investimentos orientados pelo Estado em 1985, época que já estava instalada a crise terminal do modelo nacional-desenvolvimentista.

Por ser uma unidade subnacional com impossibilidade de praticar política monetária e cambial, resta à Bahia, quando busca crescimento com geração de emprego e distribuição de renda, a política fiscal além de políticas de infraestrutura econômica. Nesse campo, pode-se intervir na economia diretamente através das obras de infraestrutura e da criação de empresas públicas, ou indiretamente, oferecendo vantagens tributárias e esperando que o mercado responda positivamente a essas ofertas.

Durante grande parte da segunda metade do século XX, por influência do diagnóstico da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) a respeito das causas do subdesenvolvimento dos países do 3º mundo, teve-se como principal objetivo nos planos econômicos a industrialização do Brasil e da Bahia como forma de resolver o problema da pobreza, da desigualdade e da pouca competitividade da nossa produção em relação a dos países avançados.

Dentre as ferramentas utilizadas pelo Estado para promover a industrialização, uma das principais é a oferta de incentivos fiscais para atração de firmas para o território baiano. Por ser um Estado periférico inserido em um país também periférico, são poucos os motivos que levam os empresários por livre e espontânea vontade, decidir instalar suas plantas na Bahia, pois aqui eles não encontram mercado consumidor com renda disponível para adquirir seus produtos, mão de obra qualificada, existência de aglomeração de indústrias que poderiam fornecer externalidades positivas e incentivos à produção de pesquisa e tecnologia.

Assim, a ocorrência de eventos exógenos (crises internacionais intercaladas por períodos de expansão da produção e do comércio internacional), os planos nacionais de desenvolvimento, e a existência de vantagens competitivas oferecidas pelo Estado condicionaram a história da industrialização da Bahia, que se concentrou na Região Metropolitana de Salvador (RMS), se especializou na indústria de bens secundários e na formação de polos que não conseguiram

criar uma dinâmica endógena de crescimento econômico em todo território baiano.

Desenvolveu-se o a RMS a partir da instalação da refinaria da Petrobras em São Francisco do Conde, do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC) e do Centro Industrial de Aratu (CIA) com perfil de atender com produtos intermediários a indústria de bens de capital e de bens de consumo localizada no sul do país. Concomitantemente, se acentuou a desigualdade com a região do semiárido, o que se percebe no sempre presente problema da seca na Bahia.

Agravando a situação, nota-se nas últimas décadas a perda de poder de planejamento e de ação do Estado como resultado da crise de financiamento da dívida ocorrida nos anos 1980 e das reformas neoliberais que foram postas em prática a partir do início dos anos 1990; a formação de blocos de livre comércio que alteram as condições de competição entre empresas, criando espaços econômicos que não obedecem aos limites políticos; e também a desarticulação entre as regiões, resultando, no Brasil, na prática que ficou conhecida como “Guerra Fiscal”.

A metodologia de trabalho consiste na exposição de modelo de descrição do fenômeno econômico mediante o uso da estatística descritiva e do materialismo histórico, o que faz com que o modelo considere de forma mais livre as variáveis econômicas e os conceitos envolvidos, sem a obrigação de propor um modelo econométrico específico. Importante ressaltar que a escolha de tal modelo se impõe pela proposta de análise exploratória dos conceitos gerais que envolvem a problemática do subdesenvolvimento baiano.

O desenvolvimento do trabalho se dividirá em 03 (três) partes:

1. Exposição do referencial teórico a respeito do desenvolvimento econômico, estudando as diferentes abordagens e contextualizando-as ao caso brasileiro e baiano.
2. Exposição breve sobre a história econômica do Brasil a partir da segunda metade do século XX, em específico os projetos de desenvolvimento econômico implementados.
3. Análise das implementações dos projetos nacionais na Bahia, em específico as tentativas de implementação de projetos de industrialização centrados na RMS.

A estrutura argumentativa do texto também pode ser dividida em três: Discussão do referencial teórico com preferência em autores que abordassem o tema do desenvolvimento sob o método materialista histórico; descrição do modelo econômico com observação dos ciclos que ocorreram no passado; exposição de dados dentro da estatística descritiva para embasar o modelo.

A hipótese defendida no presente trabalho é a de que as políticas de desenvolvimento regional na Bahia obtiveram resultados modestos tanto em relação aos grandes projetos para a região elaborados nos anos 1950 e 1960, mais especificamente o documento do Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e o Plano de Desenvolvimento do Estado da Bahia (PLANDEB), quanto aos planos de isenção fiscal, com a coordenação da Superintendência para Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e sob a chamada “Guerra Fiscal”.

Pretende-se argumentar que a incapacidade em alterar a realidade advém tanto da ideologia contida nos valores substantivos, quanto da aplicação dos valores instrumentais. Sobre os valores substantivos, se observa a crítica marxista a respeito da limitação do planejamento em um capitalismo periférico e desigual como o brasileiro. Sobre os valores instrumentais, se observa a incapacidade prática do Estado, seja em termos financeiros ou de capacidade técnica de planejamento e de proposta de soluções para o subdesenvolvimento.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 O DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Desde seu início, a ciência econômica busca entender quais as causas para o crescimento econômico, como se faz para que tal crescimento seja persistente, quais os motivos que levam alguns países a se desenvolverem enquanto outros permanecem estagnados e, por fim, a partir de qual ponto o crescimento da atividade econômica pode ser considerado como indutor do desenvolvimento social mais amplo.

O debate envolve diversos estudiosos que formam inúmeras correntes de pensamento, o que torna o escopo da discussão muito amplo para ser abordado em um trabalho monográfico como o presente. Sendo assim, pretende-se resumir significativamente a discussão, elencando as contribuições cujas opiniões mais se assemelham com as do autor e que ajudaram a construir os principais conceitos a respeito da história econômica do Brasil e da Bahia, no que diz respeito aos fenômenos de crescimento e desenvolvimento econômico nacional e regional.

A exposição teórica se baseará na apresentação dos conceitos estruturalistas e da CEPAL a respeito do subdesenvolvimento, observando também algumas críticas ao modelo desenvolvimentista feitas pelos marxistas. Como ambas abordagens são históricas, será feita também um breve relato histórico.

Até meados do século XV, a sociedade passou por grandes períodos de relativa estagnação na sua capacidade de produção associada com baixo nível de crescimento populacional. A inércia da sociedade ocidental medieval foi rompida pelo início do mercantilismo, com o surgimento de grandes mercadores e banqueiros e com a descoberta das colônias na América, Ásia e África.

O crescimento da atividade econômica ocorre concomitantemente ao abandono das formas tradicionais de produção. O cálculo frio econômico progressivamente se torna hegemônico nos países da Europa ocidental, orientando a produção no sentido da acumulação de capital e na busca por mercados e oportunidades nas então colônias (MARX, 2006, p.3).

A formação econômica do Brasil ocorre a partir dos interesses da metrópole Portugal e da lógica do funcionamento do capitalismo nascente (FURTADO, 1991, p.6). O modelo de colonização por exploração é baseado na grande propriedade agrícola com produção de produtos primários para exportação, na exploração dos recursos naturais, na exclusão sistemática da população do acesso à propriedade e à participação política e na mão de obra escrava. Formou-se dessa forma uma região com pouco dinamismo econômico e integrada à divisão internacional do trabalho de forma dependente.

A partir do século XIX passou a ser comum o rápido progresso das técnicas de produção e o constante aumento da população, inicialmente na Inglaterra com a revolução industrial, e posteriormente em países com os E.U.A., França e Alemanha, formando uma classe operária ao mesmo tempo em que concentrava poder econômico e político na classe burguesa, também em formação.

As explicações a cerca das causas e feitos da revolução industrial são inúmeras e escapam ao escopo do trabalho, porém é importante observar que, diferentemente da industrialização ocorrida no século XX, observou-se, no longo prazo, a formação de um mercado de consumo de massa com melhora do nível de vida dos trabalhadores e um processo de homogeneização da sociedade. Tais divergências entre efeitos são abordados pela teoria do subdesenvolvimento.

A princípio, deve-se entender os principais conceitos que envolvem a questão do desenvolvimento social em uma economia capitalista. Em uma definição de uma típica economia capitalista, afirma Paz (1996, p. 15):

A riqueza de uma região depende da capacidade das pessoas nela residentes de agregar valor à economia extrarregional (...) Nessa agregação de valor só há duas fontes primárias: O aproveitamento das rendas ricardianas nos recursos naturais da região e a geração de produtos e rendas com base naquilo que as pessoas sabem fazer como produtoras.

Em relação ao sentido do crescimento capitalista, afirma Marx (1984, p. 212/213):

A troca de mercadorias começa onde as comunidades terminam, em seus pontos de contato com outras comunidades ou com membros de outras comunidades. Tão logo as coisas se tornam mercadorias no exterior da comunidade, tornam-se também, por repercussão, mercadorias no interior da vida comunal (...) A constante repetição da troca transforma-a em um processo social regular. Com o correr do tempo, torna-se

necessário, portanto, que parte do produto do trabalho seja intencionalmente feita para a troca. (MARX, 1984, p. 212/213).

Tal processo de crescimento “pra fora” não é um fim em si mesmo, mas um instrumento para o desenvolvimento. Prebisch (1949, p.73) afirma que: “A solução não está em crescer à custa do comércio exterior, mas em saber extrair, de um comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico.”

O processo de crescimento econômico necessariamente se dá com o estudo da relação da região com seus vizinhos, na forma com que cada região consegue se inserir competitivamente dentro divisão internacional da produção capitalista. A respeito de uma suposta superioridade de um modelo de crescimento voltado para exportação, defende Rômulo Almeida:

Exatamente as indústrias capazes de exportação são as que possibilitam um crescimento regional mais vigoroso, que aproxima a região atrasada da mais adiantada, posto que a taxa de crescimento dessas indústrias é maior do que a das atividades de consumo. (ALMEIDA, 2013, p. 234).

Em linhas gerais, pode-se afirmar que o pensamento econômico ortodoxo defende a ideia de que a economia deve ser deixada livre para tomar as decisões a respeito da produção e distribuição desse produto entre os segmentos da sociedade. Esta decisão alocativa eficiente seria comandada pela “mão invisível” do mercado, segundo a ideia proposta por Adam Smith.

A partir desse ponto de vista, o Estado seria um produtor ineficiente e caberia a ele apenas as tarefas básicas, como regulação da atividade econômica, segurança pública, saúde, educação e oferta em geral de bens públicos, entre outros.

Por outro lado, o pensamento heterodoxo defende que existem diversas áreas da economia em que o Estado pode intervir de forma eficiente, seja para melhorar a eficiência do setor privado ou mesmo para garantir uma melhor distribuição de renda entre agentes econômicos.

Percebe-se que as duas correntes de pensamento possuem visões distintas a respeito da capacidade e viabilidade da intervenção do Estado na economia com objetivo de otimizar a produção e distribuição de mercadorias em uma economia capitalista.

Para Bresser Pereira (1989), tais visões na verdade são defendidas apenas pelos mais extremistas de cada corrente, ou seja, pelo neoliberal radical e pelo estatista ideológico. Para o autor, o grau de intervenção do Estado na economia atravessa ciclos de aumento de interferência seguidos de ciclos de relativa ausência de intervenção. Dessa forma, não caberia a discussão a respeito da existência ou não de uma economia puramente de mercado, pois esta simplesmente não existe.

O ciclo econômico expansivo favorece ao aumento da intervenção do Estado, além de ser favorecida por este, ao passo que um período maior de estagnação com problemas políticos de excesso de regulamentação e de déficits governamentais constantes indica a fase decrescente do ciclo de intervenção estatal. A relação ideal de tamanho do Estado pode variar no curso da história. Segundo definição de Bresser Pereira:

Minha asserção básica é que a intervenção estatal expande-se e contrai-se ciclicamente, e que a cada novo ciclo o modo de intervenção muda. Por um determinado período a intervenção estatal aumenta, o Estado assume um papel crescente na coordenação do sistema econômico (...) Mas como a intervenção estatal aumenta, seja em termos de participação do Estado e das empresas estatais no PIB, seja em termos do grau de regulação ao qual a economia é submetida, ela começa a ficar disfuncional. (BRESSER PEREIRA, 1984, p. 121).

Assim, é importante desconsiderar a dicotomia teórica entre uma economia puramente de mercado e outra estatizada quando se pretende estudar a tentativa brasileira de se desenvolver ocorrida no século XX.

Contrariando a tese comum nos anos 1950 de que existem etapas necessárias e sequenciadas pelas quais deve atravessar o país que deseje se tornar desenvolvido, Dobb (1970) afirma que o progresso da Inglaterra e demais países à época industrializados ocorreu em determinado momento histórico, baseado no crescimento inicial das indústrias de bens de consumo, principalmente têxtil, e em seguida nas indústrias de bens de produção (ferrovias, transportes, indústria petroquímica e de equipamentos) e que tais condições não irão mais se repetir. Assim, os países subdesenvolvidos deveriam buscar modelos novos e próprios.

Tais modelos deveriam advir de um planejamento centralizado capaz de manipular os agregados econômicos com o objetivo do crescimento com redução das desigualdades e promoção da melhora da qualidade de vida para todos os habitantes do país. Não basta haver

investimento, mas investimento direcionado aos objetivos do planejamento, ou seja, aumento da produtividade, da renda per capita e das condições gerais de produção e distribuição da riqueza gerada.

O Estado seria a única instituição capaz de recondicionar as formas de crescimento capitalista inerentemente anárquicas e geradoras de desigualdade. Este teria a obrigação de coibir o consumo parasitário de classes elevadas e planejar o uso produtivo do excedente. A utilização da poupança ocorreria com fins distributivos. A esse respeito, afirma Dobb:

É certo que, ao utilizar o incremento para intensificar o desenvolvimento, se exige que ele não seja usado para aumentar o consumo no momento. Mas adiar a elevação do consumo, no momento, com a finalidade de elevá-lo mais depressa posteriormente, é diferente de reduzir o consumo no momento. (DOBB, 1970, p.55).

A intervenção do Estado está subordinada ao processo de divisão do trabalho e da acumulação de capital. Oliveira (1977) afirma que a formação de uma região econômica está associada ao papel desta no processo de acumulação de capital de todo o país, chamada por ele de reprodução social ampliada e que seria impossível um planejamento “neutro” e técnico, pois este estaria necessariamente associada ao padrão corrente de acumulação, que por sua vez seria decorrente da luta política entre a classe trabalhadora e a classe burguesa dominante. Nas palavras do autor:

O padrão planejado não é, desse ponto de vista, senão uma forma transformada do conflito social e sua adoção pelo Estado em seu relacionamento com a sociedade é, antes de tudo, um indicador do grau de tensão daquele conflito, envolvendo as diversas forças e os diversos agentes econômicos, sociais e políticos. (OLIVEIRA, 1977, p. 23).

A partir desse pensamento pode-se concluir que desde os anos 1950 ocorreu no Brasil uma nova etapa de acumulação do capital, caracterizada pela entrada de capital internacional nas indústrias de bem de capital e de consumo durável e completada nos anos 1960 e 1970 pelo capital internacional nas indústrias de bens secundários, bem como pela forte presença de empresas estatais em setores estratégicos. Isso se deu pela incapacidade do capital nacional em empreender tal tarefa. Segundo Francisco Oliveira:

O próprio caráter de sua intervenção é resultado muitas vezes da debilidade de acumulação direta da burguesia industrial; não pode, pois, ser ela detida arbitrariamente, sob pena de colocar em risco de desmoronamento o novo rumo da

acumulação industrial e da acumulação em escala global. (OLIVEIRA, 1977, p. 75).

A abordagem marxista apresenta conceitos amplos e generalizantes a respeito do processo de crescimento capitalista, dando ênfase a fatores políticos e históricos. A abordagem da CEPAL se concentra nos fatores econômicos e sociais que condicionam a inserção dos países da América Latina na divisão de trabalho internacional. A solução de tais fatores daria aos países condições de poder competir em melhores condições no mercado internacional aumentando a produtividade interna. A solução escolhida passava pela industrialização da região.

A CEPAL foi criada em 1949 como instituição da Organização das Nações Unidas (ONU), em meio a outras instituições criadas no pós 2ª guerra mundial com o objetivo diagnosticar as causas do problema da pobreza no mundo e propor soluções que evitassem a ocorrência de novas insurreições socialistas. Para tanto, foi necessário desenvolver novas teorias econômicas que explicassem a persistência do subdesenvolvimento e das desigualdades sociais na evolução do capitalismo.

Segundo Bielschowsky (2009), a CEPAL formou o conceito de Centro Periferia para descrever a relação existente entre os países industrializados e desenvolvidos do Centro e os países atrasados e subdesenvolvidos da Periferia. O dinamismo produtivo se situava nos países do Centro, restando aos países da Periferia a possibilidade de participar do comércio internacional pela exportação de matéria-prima e importação de bens intensivos em tecnologia.

No âmbito da competição internacional, se as economias forem deixadas para funcionar segundo somente as leis de mercado, então as mais desenvolvidas irão se aproveitar da situação de vantagem para perpetuar sua condição de superioridade competitiva e restaria as menos desenvolvidas o aproveitamento das chamadas “Rendas Ricardianas” sobre a exploração de seus produtos naturais, resultando que nunca ocorreria o *catch up* das subdesenvolvidas sobre as do chamado primeiro mundo.

A respeito do erro de se considerar que o intercâmbio comercial baseado nas vantagens comparativas dos países levaria à distribuição equitativa do progresso técnico, afirma Prebisch:

A falha dessa premissa consiste em ela atribuir um caráter geral àquilo que, em si mesmo, é muito circunscrito. Se por coletividade entende-se tão somente o conjunto dos grandes países industrializados, é verdade que o fruto do progresso técnico distribui-se gradativamente entre todos os grupos e classes sociais. Todavia, se o conceito de coletividade também é estendido à periferia da economia mundial, essa generalização passa a carregar em si um grave erro. Os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia numa medida comparável àquela de que logrou desfrutar a população desses grandes países. (PREBISCH, 1949, p.72).

O mecanismo econômico que mantinha a condição periférica dos países da América Latina está detalhado na tendência à deterioração dos termos de troca. O mecanismo entende que o ciclo capitalista de produção, que prevê fases acedentes seguidas de fases descendentes de lucros ocasionados por aumento e conseqüente excesso de oferta seriam mais intensos nos países periféricos. Haveria maior capacidade da classe trabalhadora de evitar a queda na renda dos centros do que nas periferias.

No ciclo ascendente, o aumento da produtividade nos países do centro seria favorável aos países periféricos na forma de barateamento dos produtos manufaturados. No ciclo descendente, a queda nos preços seria desfavorável às atividades primárias, cujo mercado de trabalho é desorganizado, do que nas atividades industriais. O resultado líquido dos dois ciclos seria transferência da renda dos países periféricos aos do centro. Conclui Prebisch (1949, p. 86/87):

Nos centros cíclicos, a maior capacidade que têm as massas de conseguir aumentos salariais na fase ascendente e de defender seu padrão de vida na descendente, bem como a capacidade que têm esses centros, pelo papel que desempenham no processo produtivo, de deslocar a pressão cíclica para a periferia, obrigando-a a contrair sua renda mais acentuadamente do que nos centros, explicam porque a renda destes últimos tende sistematicamente a subir com mais intensidade do que nos países da periferia, como fica patenteado pela experiência da América Latina.

Furtado (2011, p. 132) desenvolve raciocínio complementar ao afirmar que existia uma tendência à superprodução dos bens primários para exportação causada pela oferta elástica de força de trabalho e da existência de terras ociosas nos países da América Latina do século XIX e XX. A conseqüência é o excesso de oferta no mercado internacional com queda dos preços. Nas palavras dele: “O limite à expansão da produção teria de ser a saturação dos mercados internacionais”.

A forma de inserção do país no comércio internacional pode impedir o desenvolvimento econômico, mas, por outro lado, pode ser o principal campo pelo qual os países da América latina conseguiriam escapar do subdesenvolvimento. As exportações crescentes serviriam para custear a importação bens de capital que aumentariam a produtividade do país, tornando-o mais competitivo. Tal aumento de competitividade afetaria o setor primário através da mecanização da produção gerando uma espiral positiva de aumento da produção em todos os setores.

Importante notar que o pensamento da CEPAL dessa época não deve ser confundido com a simples proposta de industrialização em um projeto nacionalista protecionista. O protecionismo à indústria infante era defendido em alguns casos e dentro do contexto maior de superação da limitação à capacidade de importar.

O montante de importações de um país depende da demanda interna, que, por sua vez, é uma função da renda doméstica. Se o país apresenta deficit constante da balança comercial, chegará um momento em que terá que reduzir seu crescimento. O crescimento econômico deve ser acompanhado da melhora de competitividade da indústria e melhor posicionamento do país no comércio internacional.

O resultado da industrialização pode ser dos mais diversos e Furtado (2011) distingue nessa discussão os conceitos de modernização de desenvolvimento. O que ocorreu nos países da América Latina foi a modernização do consumo da elite econômica. Quanto maior for o aumento e diversificação da capacidade de consumo dessa elite, mais espaço existiu para avanço da industrialização. A produção assim estaria voltada para sustentar o consumo de bens de luxo de uma parcela minoritária da população em detrimento do atendimento de necessidades básicas dos mais pobres.

Formou-se então, no Brasil, um mercado relativamente pequeno mas que possuía um padrão de consumo semelhante ao dos países avançados e capaz de atrair indústrias estrangeiras que detinham alta capacidade tecnológica. Ambos aspectos reforçavam o caráter concentrador da industrialização, pois limitavam o consumo de bens de consumo de massa e eram baseados em produção poupadora de mão de obra, que perpetuava o problema estrutural do excedente de oferta de trabalho, dando como resultado a formação relativamente rápida de mercados

oligopolísticos.

Daí surge o conceito de dualismo estrutural, que afirma que uma das principais características de um país subdesenvolvido é a existência de grandes diferenças entre o nível de vida dos centros urbanos e rurais, entre os salários pagos e capacidade de acumulação do setor dinâmico voltado para a exportação e dos demais setores, chegando no limite a formar enclaves econômicos desenvolvidos em sociedades “atrasadas”.

O conceito de dualismo foi bastante criticado por Francisco de Oliveira. Discordando frontalmente da proposta da CEPAL, que visava a política de superação do “atraso” de uma região, afirma Oliveira (2003) que o dualismo na verdade é a própria forma em que ocorre o processo de acumulação capitalista, cumprindo a região “atrasada” uma função imprescindível no Brasil ao crescimento econômico concentrador. Nas palavras do autor: “De fato, o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado ‘moderno’ cresce e se alimenta da existência do ‘atrasado’, se se quer manter a terminologia”, Oliveira (2003, p.32).

Tal dualismo estrutural pode ocorrer também dentro dos limites geográficos do país. Para reduzir as desigualdades regionais, o planejamento deveria indicar regiões relativamente homogêneas que seriam alvo de políticas de desenvolvimento regional. O regionalismo foi assim definido por Rômulo Almeida:

Mobilização psicológica e ideológica para a luta por uma parcela local maior na distribuição de renda, ou melhor, da despesa nacional, buscando equalização. Ele só se ajusta a objetivos nacionais de crescimento ótimo ou máximo na medida em que se justifica com o desenvolvimento tempestivo e suficiente dos recursos. (ALMEIDA, 2013, p. 261).

Pode-se concluir então que o subdesenvolvimento é estrutural e não pode ser superado como problema econômico cuja solução se dá com o crescimento através de manipulações de variáveis micro e macroeconômicas e o incentivo às forças do mercado.

O fato é que não há nos mercados oligopolísticos a característica da luta por consumidores a partir da concorrência por preços que estimula o aumento da produtividade e o avanço tecnológico, que em seguida é disseminado para todos os setores. Há um comportamento de

defesa de mercados com imposição de restrição à entrada que não induz à redução de preços e aumento da produtividade. Essas unidades deveriam ser necessariamente estrangeiras, pois o capital nacional não possuía tal capacidade de investimento. Para Furtado:

As grandes unidades produtivas, sem as quais não é possível obter economias de escala, necessitam planejar a produção com antecipação de meses e a expansão com antecipação de anos. As vultosas imobilizações de capital que elas exigem são incompatíveis com a flexibilidade de custos requerida pela concorrência de preços. (FURTADO, 2011, p. 178).

Para escapar do subdesenvolvimento deveria haver então um projeto coletivo de planejamento e direcionamento da economia a partir de valores construídos pela sociedade. Segundo Furtado:

O ponto de partida do estudo do desenvolvimento deveria ser não a taxa de investimento, ou a relação produto-capital, ou a dimensão do mercado, mas o horizonte de aspirações da coletividade em questão, considerada não abstratamente mas como um conjunto de grupos ou estratos com perfil definido. (FURTADO, 2011, p. 103).

Conclui-se que a sociedade que não conseguir institucionalizar um projeto de desenvolvimento que direcione a racionalidade econômica para a busca das questões da coletividade está condenada a manter uma estrutura econômica e social subdesenvolvida e dependente. Segundo Furtado (1974, p. 29): “O estilo de vida criado pelo capitalismo industrial sempre será o privilégio de uma minoria.” Assim, para ele, o desenvolvimento econômico como algo a ser alcançado por todas as nações no capitalismo é um mito.

2.2 NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO

O processo de crescimento econômico e industrialização pelo qual passou a Bahia desde meados da década 1950 estão inevitavelmente associados ao processo de industrialização que foi escolhido para o Brasil e que ganhou o nome de modelo de substituição de importações. Por esse motivo, o presente trabalho apresentará o contexto histórico nacional e posteriormente o contexto local.

Para entender os desafios do planejamento regional é preciso entender a divisão internacional do trabalho estabelecida no sistema econômico capitalista a partir do século XIX, estudando a divisão até os dias atuais com a utilização dos conceitos fornecidos pelos modelos teóricos: Modelo Liberal, Modelo Nacional Desenvolvimentista e Modelo Neoliberal.

O período liberal consiste do momento da proclamação da república em 1889 até os anos 30 do século XX. Seu principal elemento de distinção, para os fins do presente trabalho, consiste na ausência de planejamento de longo prazo por parte do Estado, pelas intervenções frequentes no mercado de câmbio e monetário em resposta a crises cambiais e da associação dos interesses dos representantes do setor cafeeiro aos dos governos.

O período ficou marcado pela instabilidade econômica, pelas crises de superprodução de café e pelas controversas entre os chamados Papelistas e os Metalistas. Em poucas palavras, os metalistas defendiam o uso parcimonioso da política monetária e do vínculo rígido da moeda ao lastro em ouro, já os Papelistas defenderam por diversas vezes o uso de política monetária expansionista, entendendo que a quantidade de moeda ofertada não necessariamente deveria obedecer a uma quantidade de valor de outra mercadoria à qual ficaria ancorada.

A crise de 1929 é o grande acontecimento em escala mundial que vai forçar o Brasil a adaptar sua economia para tentar fugir da recessão econômica que atingia os países industrializados. O fato é que qualquer definição sobre história que implique na escolha de um ou mais anos como representativos de determinado modelo exige um alto grau de arbitrariedade. Sendo assim, pode-se dizer que os anos 1930 marcaram o começo de um longo processo de transformação social e que foi quando começou a surgir no Brasil um Estado com aparato institucional e com ambições de Estado interventor e planejador.

Nesse período teve lugar o fenômeno que foi conceituado por Furtado (1991) como “Deslocamento do centro dinâmico” da economia brasileira. O conceito defende que a decadência do setor cafeeiro, seguido do aumento das intervenções do Estado na economia em período de crise com medidas anticíclicas, e o fortalecimento das indústrias de bens de consumo oriundas do excedente da produção de café no sudeste do país, fizeram com que o centro dinâmico deixasse de ser o setor primário exportador e se voltasse para a demanda interna.

O objetivo do modelo de substituição de importações era dotar a economia local e nacional de nova dinâmica interna capaz de formar uma economia competitiva, inseri-la nos mercados internacionais não somente com produtos primários e absorver o excedente de mão de obra existente gerando assim crescimento econômico associado a redução das desigualdades e da pobreza. Segundo Prebisch (1973, p. 245): “Deve-se transformar a estrutura da indústria e, conseqüentemente, a do comércio externo. São transformações indispensáveis para o progresso técnico, contribuir para a equidade distributiva e promover a mobilidade social”.

Tal subdesenvolvimento estava condicionado, segundo Mello (1975), ao fato de que a industrialização brasileira ocorreu de forma tardia. Assim, a indústria nacional não conseguia competir em termos tecnológicos e de produtividade com as indústrias estrangeiras pois essas já estavam inseridas em um ciclo dinâmico de produção intensiva em capital, de pesquisa e desenvolvimento que tornavam seus produtos mais baratos e competitivos.

Percebe-se desde o começo o objetivo de reformar o meio social para melhor adaptar a economia local e nacional às exigências do capitalismo internacional, ou seja, nunca houve uma proposta de mudança de sistema econômico, de socialização dos meios de produção ou algo semelhante.

Tanto o planejador baiano tentou enquadrar a economia local no processo de crescimento capitalista nacional quanto o planejador nacional tentou trazer a tecnologia então existente no mundo para melhor adaptar a nossa economia à mundial.

O enorme esforço de industrialização nacional que caracterizou o modelo de substituição de importações e que viria dotar o país de grande parte das indústrias da 2ª revolução industrial

no final dos anos 1970 tinha como principal objetivo gerar crescimento e desenvolvimento econômico ao mesmo tempo em que se mantinha a balança de pagamentos estabilizada com o país aberto a investimentos estrangeiros. Seria usada a poupança externa e a forte presença do Estado.

Considerando a Tabela 1 abaixo, que abarca grande parte do período, percebe-se que o objetivo de crescimento do PIB em taxas consideráveis foi alcançado, mesmo sem considerar o acelerado crescimento dos anos 1970, fortemente financiado pela grande liquidez de capital proveniente dos países produtores de petróleo e que ficou conhecido à época como “Petrodólares”.

Tabela 1: Brasil. Evolução de Produto, Recursos Externo, Volume e Poder de Compra de Exportações. 1950 a 1968

Desenvolvimento do Brasil (Índices com base em 1950)				
Período	Produto	Recursos Externos	Volume de Exportações	Poder de compra das Exportações
1950	100	100	100	100
1951-1953	113,02	131,76	101,55	98,16
1954-1956	137,38	111,34	105,2	97,2
1957-1959	165,89	126,69	114,97	96,13
1960-1962	210,15	131,24	129,4	95,18
1963-1965	234,28	108,17	140,11	104,88
1966-1968	267,15	147,96	175,41	122,25

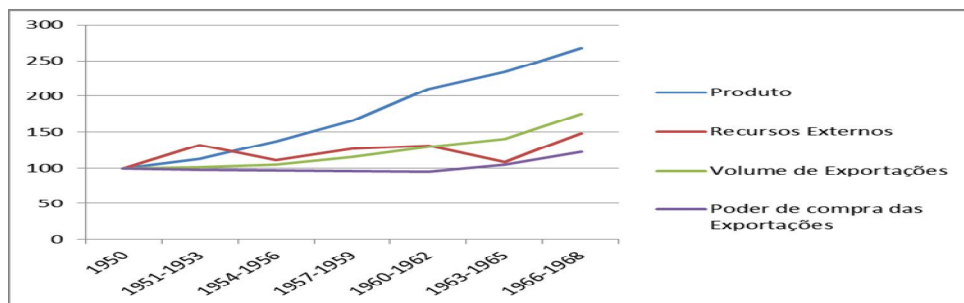
Fonte: CEPAL *apud* PREBISCH, 1973

Analisando comparativamente o crescimento dos indicadores apresentados, pelo Gráfico 1, percebe-se que o padrão de crescimento econômico brasileiro durante essa parte do período de substituição de importações revela alguns dos principais problemas enfrentados pelo modelo de desenvolvimento brasileiro, entre eles:

- A irregularidade na captação de recursos externos que resulta na diminuição do ritmo de crescimento do produto no período após 1962.
- O crescente distanciamento entre o volume de exportações e o poder de compra gerado por essas exportações, o que fez com que se chegasse à conclusão que nos países subdesenvolvidos haveria uma tendência à deterioração dos termos de troca, visto no capítulo anterior.

Nota-se que são muito frágeis as bases econômicas que sustentam o modelo brasileiro de desenvolvimento sustentado com recursos externos, sempre bastante voláteis conforme se percebe nas oscilações ilustradas no Gráfico 1 abaixo, que têm a capacidade de tornar o Brasil cada vez mais dependente com uma economia de baixa competitividade que apenas consegue concorrer nos mercados internacionais com produtos primários, cuja tendência à época era de perda relativa de valor frente aos produtos industriais.

Gráfico 1: Brasil: Evolução dos indicadores Produto, Recursos Externos, Volume e Poder de Compra das Exportações



Fonte: Elaboração própria, 2014, a partir de dados da Tabela 1

O fato é que o montante de importações de um país depende da demanda interna, que, por sua vez, é uma função da renda doméstica. Para se desenvolver o país precisa modernizar o perfil da demanda interna de sua população. Se o país apresenta déficits constantes do balanço de pagamentos, chegará um momento em que terá que reduzir seu crescimento, o que se chama na teoria econômica de restrição do balanço de pagamentos ao crescimento.

Outra fragilidade do modelo está na crescente exposição da economia nacional ao capital estrangeiro, que faz com que decisões importantes sobre o investimento com ampla repercussão na economia sejam tomadas em ambiente alheio ao interesse nacional, com consequente perda de soberania do país.

Furtado ilustra essa fragilidade em termos práticos:

Por um lado, basta que as firmas estrangeiras enviem ao exterior uma fração constante dos seus lucros (50 por cento ou 33 por cento, por exemplo) para que uma parcela crescente de divisa seja absorvida por remessa de lucros e dividendos. Por outro lado, as formas correntes de autofinanciamento - mobilização de reservas de amortização e de uma fração constante de lucros - serão suficientes para que o setor

controlado do exterior aumente permanentemente a sua participação no produto nacional, independentemente de qualquer recursos externos que venham adicionar-se à poupança nacional. (FURTADO, 2011, p. 174).

O período do modelo de substituição de importações compreende o momento histórico que começa nos anos 1930 e se encerra nos anos 1980, ficou conhecido como nacional-desenvolvimentismo pois resultou em relativo fechamento da economia brasileira, e inseriu o Brasil no quadro da 2ª revolução industrial.

Em linhas gerais, dos anos 1930 a 1955, o projeto se manifestou com a crescente presença do estado getulista e da elaboração e implementação de um projeto interno e autônomo de industrialização. De 1955 até o seu fim, a principal característica do modelo foi a abertura do mercado brasileiro ao capital estrangeiro, resultando na perda de autonomia e do centro de decisão.

No âmbito político, o período se caracterizou pela alternância de governos autoritários, como o de Getúlio Vargas de 1937 a 1945 e o da ditadura militar de 1964 a 1984, e períodos democráticos nos quais ocorreram uma intensa luta pelo controle do sentido do desenvolvimentismo brasileiro, como nos governos de Juscelino Kubitschek e João Goulart.

De forma bastante reduzida, pode-se dizer que o sentido da industrialização se deu da instalação de indústria de bens de consumo não duráveis a partir dos anos 1930, passando pela indústria de bens duráveis e de capital nos anos 1950, até concluir com a de bens intermediários nos anos 1970, contemplando a economia com todos os ramos da indústria da época e se caracterizou por forte crescimento industrial, com uma média anual de 8,7% (FURTADO, 2011, p.113).

Durante todo o momento histórico, foi de fundamental importância a presença do Estado como agente planejador, tendo forte presença na indústria de base e energia (Petrobras, Vale do Rio Doce, Companhia Siderúrgica Nacional) e no financiamento produtivo de longo prazo (BNDES), sendo que este último campo de atuação permanece praticamente sozinho até os dias atuais, tendo em vista a aversão dos bancos privados atuantes no Brasil ao investimento produtivo de risco.

A forte presença estatal conviveu todo o período com a entrada de capital estrangeiro nas indústrias de bens duráveis, de capital e intermediários, compensando a incapacidade do capital nacional em empreender os últimos passos da industrialização.

Se os anos 1950 foram anos de forte crescimento econômico (“50 anos em 5”) e de abertura da economia nacional, os anos 1960 se caracterizaram pela luta política, mais marcadamente o governo de João Goulart, marcado por instabilidade econômica, pelo plano trienal e pelo projeto de reformas de base.

O começo dos anos 1960 apresentaram baixos níveis de crescimento da produção, se comparado à média dos anos 1950, fenômeno em parte explicado pelo fato de que os investimentos realizados em anos anteriores já tinham atingido um nível elevado de maturidade, deixando de contribuir com aumento do PIB.

O Plano Trienal comandado por Celso Furtado foi concebido para intervir na economia com intuito de diminuir a instabilidade dos preços e organizar uma nova retomada do crescimento, com medidas restritivas de curto prazo sobre o crédito, déficits públicos e de controle de emissões, mas não obteve sucesso, em parte por que as causas da instabilidade eram estruturais e em parte por erros de condução do plano.

A partir desse fracasso, Goulart propõe as reformas de base, uma medida mais radical de tentativa de mudança no padrão de distribuição da propriedade e da renda no país, que fazia referência à reforma agrária e tributária, controle de remessa de lucros ao exterior, entre outros. Acontece que o governo Goulart termina com o golpe militar de 01 de abril de 2004, deixando as reformas pendentes até os dias atuais.

No período ditatorial ocorre o aprofundamento do modelo nacional-desenvolvimentista não inclusivo cujas principais características foram abordadas anteriormente, com destaque ao período do milagre econômico de elevado crescimento do PIB e da dívida, ao II PND e o fim do ciclo de substituição de importações, e à crise da dívida do começo dos anos 1980, que leva o governo militar a não conseguir mais se manter no poder político em meio à crise de superinflação e moratória externa.

Para se ter uma dimensão do sucesso do modelo na redução da participação das importações na oferta de produtos, deve-se observar a Tabela 2 abaixo:

Tabela 2: Variação das importações na oferta nacional

Ano / Participação % das importações na oferta nacional, por tipo de bem	Bens de consumo corrente	Bens de consumo duráveis	Bens de capital	Bens intermediários
1949	4	60	60	25
1959	-	6	33	12
1965	-	-	< 20	< 10

Fonte: Elaboração própria, 2014, com dados de FURTADO, 2011, p. 114

Pela análise da Tabela 2, é possível compreender que em 1949 os bens de consumo corrente já quase em toda sua totalidade eram produzidos nacionalmente, devido à industrialização ocorrida a partir dos anos 1930 que sucedeu a crise do setor cafeeiro, e que já em 1965, ou seja, antes do II PND, grande parte da demanda nacional por bens de capital e intermediários já era suprida com oferta local.

Como visto, a partir dos anos 1980 se esgota a capacidade do modelo de substituição de importações. Resumindo as causas desse esgotamento:

1. Crise o modelo Fordista de produção e início da 3ª revolução tecnológica, baseada no desenvolvimento das telecomunicações, da robótica, do processamento de dados e da indústria de fármacos.
2. Reversão do quadro de alta liquidez internacional predominante no começo da década a partir da mudança da política monetária dos Estados Unidos da América (EUA) em 1978
3. Crise da dívida externa nos países da América Latina, que não conseguem mais financiamento para rolar as dívidas feitas durante o esforço de industrialização.
4. Crescente percepção da ineficácia do modelo no combate à miséria e à desigualdade social.
5. Crescente percepção de que a industrialização forçada dificilmente consegue gerar efeitos endógenos que tornem a economia dinâmica e competitiva.
6. Intensificação da globalização e da mundialização financeira, que traz novos obstáculos aos planejadores regionais ao integrar economicamente e financeiramente regiões antes politicamente separadas.

Ficou claro que não necessariamente o crescimento econômico dá como resultado o desenvolvimento socioeconômico com melhoria de índices sociais como redução do nível de pobreza e da desigualdade social. Pode-se até argumentar o contrário, que na verdade o crescimento numa sociedade capitalista tem a tendência natural de acentuar as desigualdades de riqueza, de renda e de oportunidades que já existiam no período anterior, caso o processo não seja direcionado politicamente.

O Brasil atravessa os anos 1980 aplicando somente políticas econômicas de curto prazo cujos principais objetivos eram estabilizar a moeda, resolver o problema da dívida pública e equilibrar o balanço de pagamentos. Nos anos 80 ocorre também o movimento de redemocratização do país, com promulgação da constituição de 1988 que mudaria a relação fiscal dos estados com a União, como vai ser visto mais adiante no texto e com o início do período neoliberal, de redução da intervenção do Estado

A mudança da atuação do Estado em direção a uma postura menos intervencionista que ocorreu a partir dos anos 1990 é a consequência de três fenômenos: O fracasso do modelo de substituição de importações, o avanço do grupo político ligado ao neoliberalismo e a incapacidade em lidar com o problema da inflação.

Essa nova postura é fruto do “Consenso de Washington”, que pretendia preconizar uma série de políticas econômicas com o objetivo de liberalizar a economia nacional, estabilizar os preços e inviabilizar os mecanismos de política de desenvolvimento por parte do governo central. Para gerir tais políticas, seriam utilizadas as mesmas instituições internacionais criadas no acordo de Bretton Woods, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

A inflação no Brasil foi considerada nessa época como causada pelo excessivo intervencionismo estatal e pelo elevado custo da máquina pública, que seriam empecilhos para a busca da prosperidade pela economia nacional (LINHARES *et al.*, 2013).

O fato é que o modelo de substituição de importação não resultou na formação de uma indústria dinâmica, competitiva e com alta capacidade tecnológica. Como pode ser visto na

Tabela 3, o saldo comercial brasileiro só recentemente apresentou números positivos significativos, com ápice no saldo positivo de 44,9 bilhões em 2005.

A participação das importações brasileiras nas importações mundiais permaneceu bastante limitada, não conseguindo em nenhum momento do período analisado superar 2% das importações quantificadas em todo o mundo.

Tabela 3: Evolução do Comércio Exterior Brasileiro – 1950 a 2013

EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO - 1950 a 2013											
PIB BRASIL		EXP BRASIL (FOB)				IMP BRASIL (FOB)		SALDO (FOB)	IMP BRASIL (CIF)	IMP MUNDIAL (CIF)	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Ano	US\$ bi	Abert. econ.	US\$ bi	Part. %		US\$ bi	Part. %	US\$ bi	US\$ bi	US\$ bi	Part. %
	A		B	B/A	B/Mundo	D	D/A	B - D	E	F	E/F
1950	15,0	15,3	1,4	9,0	2,37	0,9	6,3	0,4	1,0	59,6	1,68
1960	17,1	15,0	1,3	7,4	1,11	1,3	7,6	0,0	1,4	121,1	1,16
1967	31,3	9,9	1,7	5,3	0,86	1,4	4,6	0,2	1,7	213,2	0,80
1970	42,6	12,3	2,7	6,4	0,91	2,5	5,9	0,2	2,8	314,4	0,89
1980	237,8	18,1	20,1	8,5	1,04	23,0	9,7	-2,8	25,0	2.006,3	1,25
1990	469,3	11,1	31,4	6,7	0,93	20,7	4,4	10,8	22,5	3.550,0	0,63
2000	645,0	17,2	55,1	8,5	0,88	55,9	8,7	-0,7	59,1	6.725,0	0,88
2005	882,4	21,8	118,5	13,4	1,16	73,6	8,3	44,9	77,6	10.870,0	0,71
2010	2.143,9	17,9	201,9	9,4	1,35	181,8	8,5	20,1	191,5	15.510,0	1,23
2011	2.475,1	19,5	256,0	10,3	1,43	226,2	9,1	29,8	236,9	18.504,0	1,28
2012	2.247,3	20,7	242,6	10,8	1,35	223,2	9,9	19,4	233,4	18.611,0	1,25
2013	2.243,1	21,5	242,2	10,8	1,32	239,6	10,7	2,6	250,4	18.890,0	1,33

Fonte: BRASIL, 2014

Manteve-se na Tabela 3 o ano de 1967, pois é o que representa o maior estágio de fechamento da economia nacional, com índice de abertura comercial (exportação + importação / PIB) em apenas 9,9%. A coluna 9 mostra os baixos saldos históricos da balança comercial, e as colunas 6 e 12 os graus de participação das importações e exportações brasileiras no comércio internacional, apresentando na realidade uma perda de posição em relação ao ano de 1950.

O grande saldo recente na balança comercial se deve ao aumento de preço das *commodities* no

comércio internacional ocasionado, principalmente, pela expansão da economia chinesa, sendo que as commodities atualmente ocupam o primeiro lugar na pauta de exportações brasileiras.

Os problemas históricos da economia brasileira, com a exceção da instabilidade dos preços, se mantêm e mesmo se agravam por toda a década de 90. Sucessivas crises cambiais e de balanço de pagamentos mostram a continuidade da vulnerabilidade das contas externas, o aumento da dívida pública e o desemprego elevado e persistente são algumas das características da macroeconomia brasileira da época.

Nos anos 2000 em diante percebe-se a manutenção do modelo liberal, como o regime de metas de inflação, superávit primário das contas públicas e bandas cambiais, porém com pequenas intervenções de cunho desenvolvimentistas, tais como a elevação constante do salário-mínimo, criação de bolsa para garantia de renda mínima aos mais pobres e de investimento em infraestrutura (PAC), esse último de resultados ainda modestos.

(LINHARES *et al.*, 2013, p. 489) identificou as duas principais dificuldades na formatação de um novo padrão de intervenção do Estado, referidas por ele como consequência da “complexificação da sociedade brasileira”: Novo padrão tecnológico-produtivo e as consequências para a organização social; e a nova rede de interesses complexa e interdependentes entre diferentes regiões do planeta.

Por não existir ainda um modelo de desenvolvimento de longo prazo alternativo ao praticado na época do desenvolvimentismo, é razoável supor que o estado brasileiro continue a executar sua tarefa de regulador de grandes áreas da economia, tais como moeda, concorrência, propriedade, e atenuador da desigualdade de renda criada no capitalismo.

2.3 CASO BAIANO: TENTATIVA DE DESENVOLVIMENTO A PARTIR DA INDUSTRIALIZAÇÃO

É possível distinguir, como foi feito em relação ao país, três períodos específicos na história da economia baiana de fins do século XIX até o século XXI: Período Liberal, Período Desenvolvimentista, Período Neoliberal.

O Período Liberal vai do final do século XIX até os anos 1950, quando tem início na Bahia os primeiros esforços mais articulados de planejamento econômico. Sua principal característica é o fenômeno da decadência e posterior estagnação econômica que vive a Bahia. Segundo Spinola (2009) a produção têxtil baiana passou de uma posição de relevância na produção nacional para apenas 5% nos primeiros 50 anos do século XX:

Até 1875 a Bahia foi o maior centro têxtil do Brasil, mas sua perda de posição, daí por diante seria constante e irreversível. Persistiria, para além do século XIX, na Bahia, um tipo de economia mercantil originária da colônia, enquanto, no Sudeste do Brasil, instalou-se um tipo de desenvolvimento capitalista calcado no modelo europeu ocidental pós-revolução industrial. (SPINOLA, 2009, p. 267).

Quando fala de economia mercantil, Spinola está se referindo ao capital estrangeiro que entrava na Bahia principalmente no setor comercial e nas principais produções agrícolas, como o açúcar e o fumo situadas na região do recôncavo. Por ser capital externo e não desenvolver qualquer tipo de manufatura localmente, tais investimentos tinham baixos efeitos endógenos e proporcionavam quase nenhum dinamismo à economia local. A acumulação de capital ocorria na origem dos capitais através da remessa dos lucros aqui obtidos (ALMEIDA, 2013, p. 126).

O fato é que a Bahia não conseguiu constituir uma burguesia capaz de engendrar um processo de acumulação de capital. O espírito da época é exemplificado por Tavares, ao citar uma declaração feita nos anos 1930:

Dispondo de considerável superfície territorial para explorar, de terras magníficas proporcionando fáceis e vantajosos resultados às atividades agrícolas, constituiria um gravíssimo erro econômico a tentativa de grande expansão industrial. (TAVARES, 1966, p. 27).

Tal declaração vê a realidade econômica de acordo com os preceitos do Liberalismo, pois este, segundo Napoleoni (1990, p. 83):

Resume-se essencialmente na proposição de que as forças de mercado, entregues a si próprias, são suficientes para conseguir uma situação que não pode ser melhorada por intervenções do exterior sobre o próprio mercado e, em particular, que não podem ser melhoradas por intervenções operadas pelo Estado.

A partir dos anos 1950, com o esforço de pesquisa e planejamento que deu origem às “Pastas Rosas” e ao Plano de Desenvolvimento do Estado da Bahia (PLANDEB), este já no final da década, e ambos tendo o economista Rômulo Almeida com seu principal desenvolvedor, teve início a época dos grandes diagnósticos e planejamentos de longo prazo na Bahia.

Os principais pontos que condicionaram a estagnação econômica na Bahia, levantados pelo planejamento foram, segundo Aguiar (1958):

1. Pobreza e grande desigualdade de renda.
2. Escasso espírito empresário dos capitalistas baianos.
3. Grande lucratividade do setor primário-exportador como possível elemento inibidor da indústria.
4. Pequena capacidade de absorção das poupanças geradas no setor exportador.
5. Clima semiárido presente em grande parte das terras da Bahia e o problema da seca.
6. Incapacidade de absorver mão de obra estrangeira por não conseguir competir com a economia do Sul

Resumindo, afirma Aguiar (1958, p. 10): “Recursos naturais e energéticos, mas não dinamizados, mão de obra abundante, mas não qualificada, portos bons, mas não aparelhados, não bastam para desenvolver a região”. O foco do planejamento baiano era propor uma forma de associar o crescimento brasileiro ao baiano. Com afirma Rômulo Almeida:

A industrialização da Bahia se fará predominantemente com destino às exportações interestaduais e, em certos casos, para fora do país. Dessa característica resultará seu importante papel na consolidação do processo de desenvolvimento do Nordeste e na integração da economia brasileira. (ALMEIDA, 2013, p. 239).

O fato é que o PLANDEB não foi posto em prática na sua totalidade e ainda levou alguns anos para ao menos alguns de seus projetos serem implementados. Mesmo esses, como o CIA ou o COPEC só foram efetivados pois faziam parte também do projeto nacional proposto pela SUDENE através do GTDN, à época chefiado por Celso Furtado, o que mostra como a

industrialização e crescimento econômico local só pode ser entendido se posto sob o contexto nacional.

Percebe-se que a Bahia já entrava atrasada no processo de substituição de importações, que já vinha ocorrendo há alguns anos no Brasil. De acordo com a Tabela 4, pode-se notar que a desigualdade entre as regiões no Brasil só aumentou.

Se em relação à agropecuária não houve tanta distinção entre o ritmo de crescimento apresentado pela região Nordeste e o Centro-sul, o mesmo não se pode dizer do crescimento industrial. A tabela mostra o crescimento com ano-base em 1948. Sabendo que a base nesse ano já era bastante distinta entre as duas regiões, e que no Centro-sul se localizavam a grande maioria das indústrias, mesmo assim o crescimento relativo entre as duas regiões foi bastante desigual, o que leva à conclusão de que houve um aumento da desigualdade entre as regiões.

Tabela 4: Evolução da indústria e agropecuária no período do início do processo de substituição de importações

Anos	Agropecuária		Indústrias	
	Nordeste	Centro Sul	Nordeste	Centro Sul
1948	100	100	100	100
1949	102,3	104,1	101,1	105,3
1950	107,5	107,8	103,9	118,8
1951	88,2	114,3	110,5	132,2
1952	95,9	128,5	113	141,9
1953	98	121,1	121,3	148,2
1954	114,1	129,6	128,6	160,7
1955	118,7	137,5	142,5	168
1956	125,2	132,4	149,8	181,2

Fonte: GTDN, 1967

Até esse período, a Bahia foi importante ao modelo nacional no papel de exportador de bens primários, como cacau, açúcar e fumo, que proporcionavam superávit comercial e divisas ao resto do país, ao mesmo tempo em que era mercado consumidor dos bens manufaturados e exportador de mão de obra à região sul, fatores que encerravam o ciclo de desestímulo econômico que culminou na ideia do “Enigma Baiano” do atraso do estado da Bahia (ALMEIDA, 2013, p.130)

As decisões de planejamento devem observar as dimensões espacial e temporal. A respeito da dimensão temporal, deve o planejamento ser capaz de estudar e prever o comportamento das variáveis econômicas e propor medidas que alterem essas variáveis para atingir fins previamente propostos. Em relação à dimensão espacial, afirma Furtado (2011, p. 180): “Salvo se existe complementaridade entre as produções de diversas regiões, é grande a probabilidade de que a poupança gerada em todas elas tenda a inverter-se na mais desenvolvida pelo simples fato de aí as economias externas serem maiores.” O fato é que em ambas deve o planejamento ser capaz de ampliar os horizontes das decisões econômicas.

Mesmo em 1967, ou seja, em pleno período de substituição de importações, continuava o nordeste como região basicamente agrária. A Tabela 5 mostra a evolução da participação de diferentes setores da economia no produto interno líquido a preços correntes, no período de 1947 a 1967:

Tabela 5: Nordeste do Brasil: Produto interno líquido a custo dos fatores, 1947/1967, por setores (%)

Anos	Agricultura	Indústria	Comércio	Transportes e Comunicações	Outros Serviços
1947	40,7	10,6	22,4	6,5	19,8
1950	42,5	12,4	20,6	6,0	18,5
1953	40,3	12,5	18,4	5,3	23,5
1956	37,7	13,7	17,4	5,8	25,4
1960	41,2	11,8	17,9	4,5	24,5
1963	40,1	11,2	16,9	5,4	26,4
1967	39,6	9,6	14,5	4,6	31,7

Fonte: GOODMAN; ALBUQUERQUE, 1974

Para combater tal estagnação econômica é que foram criados os órgãos de planejamento anteriormente citados, tais como a SUDENE. A ideia principal por trás da criação era a de que o planejamento nacional deveria regionalizar algumas de suas diagnósticos e decisões, direcionando a partir desse momento parte de seu esforço de investimento na tentativa de superar questões históricas e da Bahia, como as recorrentes secas que enfrentava a região do semiárido, principalmente as então recentes secas de 1951 a 1953 e 1958.

A resposta governamental, até meados de 1950, ao problema da seca era sempre de resultados meramente paliativos, como assegurar a sobrevivência dos habitantes do semiárido e

atenuação dos efeitos do clima sobre a economia rural. A proposta do GTDN se baseava na suposição de que era necessário alterar a forma de intervenção, reorganizando a economia nordestina, mais especificamente o aproveitamento da terra.

Além da questão climática, da concentração da terra e da pouca racionalidade econômica no seu uso, o GTDN aponta o crescente distanciamento entre a economia do nordeste e do centro-sul (como visto na TABELA 4) como algo a ser combatido através de políticas de desenvolvimento regional, indicando assim ao Estado papel fundamental na redução das desigualdades.

O planejamento regional no Brasil se baseou intensamente, a partir desse momento histórico, na política fiscal por meio de renúncia na arrecadação de impostos com condição de reinvestimento desses impostos renunciados. A dimensão temporal seria atendida por planos de longo prazo e a espacial na possibilidade de atração de indústrias para regiões que normalmente não as sediariam.

A solução estava na adoção das seguintes políticas (GTDN, 1967, p.14): Intensificação dos investimentos industriais, adaptação do setor agrícola para fornecer alimentos ao planejado setor industrial urbano, transformação da faixa do semiárido com intuito de aumento de produtividade, ocupação de novas terras férteis no Maranhão.

O primeiro grande instrumento de incentivo a industrialização por meio da SUDENE foi o mecanismo de crédito fiscal 34/18 (HIRSCHMAN, 1967). O mecanismo possibilitava aos empresários o depósito de 50% do valor referente ao imposto de renda em uma conta no BNB, para, em seguida, e mediante projeto aprovado pela SUDENE, utilizar esse recurso para novos investimentos no nordeste.

De acordo com Alves (2001), os incentivos podem ser classificados em três tipos:

1. Concessões prévias: Doação e terrenos, facilidades na formação da infraestrutura.
2. Benefícios Creditícios: Ajuda financeira para criar o capital fixo e de giro.
3. Benefícios Tributários: Renúncia, redução, postergação ou isenção de tributos devidos à atividade produtora.

Como política regional, a ideia seria captar recursos do empresariado do sul para investimentos no nordeste. A simples captação não foi fator suficiente para o desenvolvimento e os resultados do programa foram modestos. Refletindo sobre o mesmo tema já abordado por Celso Furtado em suas investigações sobre a dimensão cultural do desenvolvimento, afirma Hirschman (1967, p. 30):

O desenvolvimento de uma região que permaneceu longo tempo num estágio de grande atraso em relação ao resto do país, considerado como um todo, é questão de modificar atitudes que já se cristalizaram (...) Necessita-se, portanto, de incentivos poderosos que provoquem investimentos na região, apesar dos obstáculos que, não raro irracionais, existem no plano concreto.

Nos anos 1960 é criado o CIA, para atender principalmente a demanda gerada pela refinaria da Petrobras de Mataripe e tendo como principais indústrias as de bens secundários, como por exemplo a Usiba, Sibra e Ferbasa, que ficavam com 85% dos investimentos em infraestrutura e incentivos fiscais federais no imposto de renda (GUERRA; TEIXEIRA, 2000).

Usando a ideia de “Especialização Regional” (GUERRA; TEIXEIRA, 2000) através da qual o Brasil buscava inserir as diferentes regiões do país na matriz industrial brasileira de forma a que cada uma dessas regiões se especializasse em determinado ramo da indústria, é que foi implementado o COPEC.

O COPEC se inseriu no problema nacional de substituição de importações de bens intermediários, que interessava ao processo de acumulação capitalista do país e representou uma grande fonte de aumento de arrecadação de impostos ao estado da Bahia (ALMEIDA, 2013, 361).

A indústria química se instala partir dos anos 1970 e desde então constitui grande parte do ramo industrial baiano, mudando definitivamente o perfil da economia, que passa de uma economia primária para uma com forte urbanização, pelo menos na RMS, com grande participação do setor terciário e do setor secundário, 52% e 31%, respectivamente, no final da década, de acordo com Sampaio (2007).

A Bahia vai passar os anos 1980, junto com o país, pela crise do modelo de substituição de importações. Em termos de política regional, as UFs terão que encontrar novas formas de

buscar o desenvolvimento, pois não terão mais o Estado Nacional forte e interventor para ajudá-los nas políticas industriais.

Semelhante raciocínio elaborado por Celso Furtado a respeito do direcionamento do crescimento econômico para a modernização do consumo da elite foi formulado por Rômulo Almeida, quando analisou o perfil das importações:

Influência benéfica, na medida em que representou bens de produção, e, quiçá, maléfica na extensão em que fomentou um padrão de consumo suntuário de uma minoria de senhores e doutores, o qual estava acima das possibilidades normais, gravando a futura balança de pagamentos e concorrendo para as quedas de câmbio. (ALMEIDA, 2013, p.129).

A partir dos anos 1990 sai de cena a ideia de desenvolvimento econômico dirigido pelo Estado central através de planos de longo prazo e que envolvem todos os setores da sociedade e passa a ser hegemônica a ideia de que cabe ao Estado a tarefa de regular o mercado e, no máximo, criar diretrizes para modernização e aumento da competitividade das empresas.

Duarte (2011), apesar de não analisar em específico o comportamento das relações comerciais baianas, faz uma proposta de contabilização do comércio inter-regional da região nordeste e, considerando a escassez de dados, chegou à conclusão que a política regional voltada ao crescimento do nordeste pouco conseguiu melhorar a inserção da região no quadro brasileiro. Estudando o período de 1960 a 1999, afirma: “No período considerado, a região nordeste nunca obteve, para os anos para os quais há disponibilidade de dados, qualquer superávit no comércio inter-regional” (DUARTE, 2011, p. 109).

As privatizações de estatais, com a conseqüente diminuição de atuação em alguns segmentos, a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, que impunha restrições financeiras e fiscais aos investimentos das UFs, bem como o movimento de descentralização administrativa que fortaleceu os municípios, formavam o novo quadro de possibilidades do planejamento.

Sobre o novo papel do Estado, afirma Uderman (2008, p. 246): “A partir da década de 1990, observa-se a estruturação de um novo padrão de intervenção pública, marcado pela construção de um aparato de regulação econômica e por diretrizes de modernização e integração competitiva”.

Sem o auxílio do investimento e do planejamento do governo central, e com a descentralização da arrecadação estabelecida pela Constituição de 1988, ficaram as UFs com mais autonomia no que diz respeito às formas com que estimulariam a economia como busca de desenvolvimento econômico. Porém uma autonomia com poucas possibilidades de atuação efetiva.

A principal ideia era de que as UFs teriam mais capacidade de arrecadação e poderiam aproveitar a estabilização da economia ocorrida nos anos 1990 para captar investimentos externos. De fato, o final da década mostrou um aumento considerável no total dos investimentos estrangeiros no Brasil.

Essa maior capacidade de arrecadação se tornou estímulo à prática de oferta de incentivos fiscais estaduais com intuito de atrair empresas para o solo baiano. Os incentivos poderiam ser de diferimento do pagamento ou mesmo de isenção parcial ou total do ICMS.

O recolhimento do ICMS é de competência das UFs e obedece ao “Princípio da Origem”, o que significa dizer que todo o valor cobrado sobre a circulação da mercadoria produzida fica para a UF onde está localizada a indústria, sem levar em consideração o destino da produção.

O objetivo era dotar as UFs de capacidade de negociação para atração de indústrias e permitir que Estados deficitários na relação comercial interestadual pudessem ter melhores condições de competir com os principais Estados do Brasil.

O uso da isenção no ICMS para atrair capital obedece ao conceito da extrafiscalidade, que ocorre quando o Estado utiliza o instrumento tributário para finalidades não financeiras e orçamentárias, mas de regulação de comportamentos sociais, em assuntos econômicos, sociais ou políticos. Sempre o caráter extrafiscal de um imposto vai conviver em maior ou menor grau com o fiscal.

Ocorre que as diferentes regiões do Brasil têm características econômicas bastante heterogêneas. Formou-se um leilão entre os Estados, que tinham o objetivo de fazer uma melhor proposta que seu concorrente e assim receber o investimento, gerando emprego e

aumentando a renda local.

Na prática, se tudo der certo, o investimento se aproveita durante um tempo dos incentivos, cria nova dinâmica na economia local e, após o fim dos incentivos, decide permanecer onde está localizado, aumentando assim a arrecadação estadual.

No curto prazo, pode haver benefícios para as UFs vencedoras, porém, no longo prazo a generalização da prática faz com que os benefícios só tendam a aumentar em detrimento do total investido e que os Estados mais pobres e com menos “atrativos” sejam obrigados a sacrificar um volume maior de receitas do que os Estados mais desenvolvidos.

Isso ocorre porque o incentivo fiscal é apenas um de vários critérios usados pelas empresas para decidirem em qual local instalarão suas plantas com se percebe em pesquisa realizada com empresários a respeito dos fatores determinantes para a escolha da localização da instalação da indústria, segundo Prado e Cavalcanti (2000), de acordo com a Tabela 6 abaixo:

Tabela 6: Fatores determinantes para a instalação de plantas produtivas

Fator	Respostas Relevantes (%)
Proximidade do Mercado	57,3
Benefícios Fiscais	57,3
Custo Mão De obra	41,5
Vantagens Locacionais Específicas	39,0
Sindicalismo atuante na região	24,4
Saturação Espacial	14,6

Fonte: PRADO; CAVALCANTI, 2000

O fato é que muitas vezes, mesmo sem os incentivos, seria vantajoso para a empresa instalar sua planta na UF que está concedendo o incentivo. Nesse caso, pode-se afirmar que há redundância nos investimentos públicos. O grau de redundância de cada incentivo é um valor quase impossível de se calcular devido à assimetria de informações entre a entidade privada e a pública mas pode-se supor, considerando o leilão que se forma entre as UFs e o consequente poder de barganha dos empresários, que tal grau é elevado para a grande maioria dos casos, de acordo com Lima e Lima (2010).

Fazendo um resumo das dificuldades encontradas pelos gestores em promover o

desenvolvimento regional com a atração de investimento com incentivos fiscais, afirma Spinola (2009, p.417):

O Estado enxerga esta política com uma visão macroeconômica, a longo prazo, uma vez que a sua expectativa é a da geração de emprego e renda e do crescimento da economia. Isto seria verdadeiro se a economia não fosse dinâmica, sujeita aos ciclos econômicos e às flutuações dos mercados. Já os empresários enxergam o problema sob o enfoque microeconômico, a curto prazo.

Refletindo sobre essa nova realidade, afirma Paz (1996, p. 14):

Os métodos tradicionais de política regional para as regiões menos desenvolvidas, isto é, subsídios maciços para induzir a atração de investimentos produtivos e até a outorga pela via administrativa de ramos industriais inteiros, mostram-se insuficientes e são cada vez menos eficazes nas novas circunstâncias, enquanto mudam só marginalmente as capacidades competitivas de regiões alvo das políticas regionais.

A conclusão que se pode tirar é que muitas vezes o principal ganhador, sem contar o empresário que recebe o incentivo, é o gestor político que consegue passar para toda a sociedade a ideia de que foi o responsável pela vinda de determinadas empresas, com os ganhos políticos e eleitorais que advém dessa associação.

Como se pode perceber, a prática de incentivos fiscais descentralizados pelas UFs não pode ser considerada uma política de desenvolvimento capaz de alterar a realidade econômica da Bahia, mas, no melhor dos casos, adaptar o estado à nova realidade econômica de tendência a descentralização da produção. Restaria ao Estado a regulação da atividade econômica com objetivo de estimular a competitividade e a atuação universal em áreas como saúde e educação.

Segundo Porto (2002), as duas principais regiões que mais cresceram na Bahia na década de 90 foram o extremo sul e o oeste, a primeira baseada na produção de celulose e a segunda na produção de soja e milho. Assim, o crescimento baiano recente se deu longe da RMS e nas atividades agroindustriais, cujo progresso é fortemente influenciado pela possibilidade de utilização de vantagens comparativas naturais. Apesar disso, o principal setor produtivo continua sendo o petroquímico localizado em Camaçari.

A evolução recente das exportações da economia baiana mostra a manutenção da relevância

das atividades petroquímica, seja do polo petroquímico ou dos investimentos da Petrobras na RLAM, de produção de celulose no extremo sul e do agronegócio no oeste, conforme percebe-se na Tabela 7 abaixo. Dos segmentos restantes, o único que pode indicar uma nova força na economia baiana com possibilidade de efeitos a montante e a jusante na indústria é o segmento de automóveis.

Tabela 7: Principais segmentos das exportações baianas - 2010

Segmentos	Participação %
Químico e petroquímico	19,7
Papel e celulose	18,8
Soja e derivados	10,4
Petróleo e derivados	15,2

Fonte: SEI, 2014

É possível duvidar se esse encadeamento a montante e jusante de investimentos oriundos da vinda da FORD à Bahia irão realmente ocorrer, pois, conforme Tabela 8 abaixo, os quatro principais destinos dos novos investimentos na Bahia ocorreram na produção de Papel e Celulose, Moveleiro/Madeireiro, Químico e Petroquímico e Mineração.

Tabela 8: Investimento Privado Bahia, 2007 a 2009 (em 1.000,00 R\$)

SEGMENTO	TOTAL	Participação %
Agroalimentar e Bebidas	174.163	3,70
Biocombustíveis e Energia	239.100	5,09
Calçados, Couros e Componentes	27.627	0,59
Cosméticos e Material de Limpeza	1.965	0,04
Informática/Elétrico/Eleto-Eletrônico	32.788	0,70
Metal/Mecânico	331.888	7,06
Mineração	765.000	16,27
Minerais não Metálicos	103.947	2,21
Moveleiro/Madeireiro	736.480	15,67
Papel e Celulose	1.350.000	28,72
Plásticos e Borrachas	176.481	3,75
Químico e Petroquímico	735.614	15,65

Continua

SEGMENTO	TOTAL	Conclusão
		Participação %
Reciclagem	2.750	0,06
Têxtil	23.200	0,49
Outros	-	-
TOTAL	4.701.003	100

Fonte: SEI, 2014

O novo momento impõe ao planejamento baiano a elaboração de uma nova metodologia para entendimento de sua atividade econômica, para em seguida a tarefa ainda mais complexa de propor novos tipos de medidas de intervenção. Nota-se que o planejamento ainda encontra-se na primeira fase, não havendo ainda um consenso a respeito de algum modelo mais amplo.

O próprio conceito de região de planejamento deve ser repensado, pois não pode mais se limitar a caracterizar a região geográfica, mas a uma região econômica de fluxo financeiro e de mercadorias que não obedece aos limites das fronteiras tradicionais. Segundo Edgard Porto:

A realidade baiana não mais permite que o seu reconhecimento seja efetivado por identificação de fluxos, tendo como objeto um território contido por limites rigorosos, tal como ocorria nos estudos para planos regionais tradicionais, normativos e com prazos longos de realização. (PORTO, 2002, p. 123).

A nova política de desenvolvimento deve ser descentralizada e deve contemplar a parceira do setor privado. Uma alternativa aberta ao estado mínimo é a Parceria Público-Privado (PPP), segundo (GUERRA; TEIXEIRA; 2002). As PPPs são flexíveis ao tipo de investimento adotado e sua elaboração deve contar com a participação de diversos setores da administração estadual e do apoio estatal aos investimentos de longo prazo, que trazem alto nível de risco associado ao negócio.

3 CONCLUSÃO

A trajetória histórica do desenvolvimento baiano no século XX esteve relacionado tanto com a industrialização implementada em seu território quanto o modelo de desenvolvimento, em suas diversas versões e fases, apresentado pelo Brasil no mesmo século. Para ambos, as consequências foram semelhantes, se considerados os aspectos de mudança estrutural da economia com ganho de participação do setor industrial e o baixo resultado efetivo de desenvolvimento social, e se considerada a permanência de nível elevado de pobreza e desigualdade social na Bahia e Brasil.

O objeto de estudo escolhido foram as linhas gerais do desenvolvimento baiano, sem especificar e detalhar uma de suas muitas áreas de debate pois o intuito era o de entender e explicar apenas alguns dos principais conceitos envolvidos no processo histórico do último século. Muitos dos conceitos utilizados representam, potencialmente, áreas de estudo e aprofundamento posterior.

O modelo de entendimento baseou-se em argumentar a relação entre os planos nacional e estadual dentro da ótica do estruturalismo da CEPAL, do modelo de industrialização para substituição de importações e da visão de subdesenvolvimento como algo estrutural na economia brasileira, tendo uma dinâmica cultural e política que não podem ser atacadas nas simples medidas de planejamento macroeconômico.

Dentro da crítica marxista do modelo empreendido, estão a ideia do estado interventor como mero instrumento de auxílio da entrada do capital estrangeiro na economia brasileira, notadamente nos setores industriais mais dinâmicos, a ideia de que existem limites bastantes estreitos ao planejamento econômico, que é sempre subordinado à luta política entre as classes, e a ideia de que o Brasil não conseguiu superar a sua condição de país periférico e pouco competitivo na divisão internacional do trabalho, condição em que se encontrava no começo do século XX. Ademais, ainda pesa sobre o país a ameaça de desindustrialização e reprimarização.

Percebeu-se que existem semelhanças entre os planos nacional e estadual na forma de intervenção: Uso de incentivos fiscais como política de atração de indústrias; Presença de

bancos públicos e estatais em áreas estratégicas; Concentração de investimento em torno de um centro dinâmico, o que estimulou a concentração da produção, tanto localmente como nacionalmente; Ineficiência do modelo em distribuir a renda e reduzir as desigualdades.

Os novos desafios impostos tanto à sociedade brasileira quanto ao planejamento estatal ainda estão por ser resolvidos. São alguns dos grandes temas ainda em discussão na atualidade:

1. A forma de inserção do país e da Bahia na divisão internacional do trabalho resultante da 3ª revolução tecnológica;
2. A estratégia de política de desenvolvimento regional e nacional para ganho de produtividade com entrada da região nordeste na cadeia de produção de valor internacional e dos blocos econômicos;
3. Criação de forma de planejamento descentralizada, eficiente e capaz de lidar com a complexidade do mundo atual;
4. Auxílio na proposta de desenvolvimento sustentável para as crises contemporâneas de esgotamento dos recursos naturais e de instabilidade financeira global.

A princípio, tendo em vista a perda de capacidade de planejamento pelo Estado ocorrida nas últimas décadas, do fortalecimento de uma economia globalizada que limita consideravelmente a capacidade do Estado de direcionar o crescimento econômico, pode-se inferir que as políticas industriais praticadas não tiveram êxito em promover o desenvolvimento na região com redução das desigualdades sociais e não fazem parte de plano de longo prazo que seja capaz de resolver os problemas baianos históricos.

Por se estar tão próximo temporalmente do objeto de estudo, é quase impossível apontar as tendências prevalecerão nos próximos anos. Porém, pode-se afirmar que existe a necessidade de elaboração de novas estratégias estatais de intervenção que superem o modelo centralizado nacional-desenvolvimentista e que sejam alternativas viáveis à ideia de minimização do Estado e associação deste como simples causador de ineficiência econômica e desestabilizador da atividade do livre mercado, ainda em voga em parte do pensamento econômico brasileiro.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Pinto de. **Notas sobre o enigma baiano**. Salvador: Progresso; Aguiar & Souza, 1958. 30 p.
- ALMEIDA, ROMULO. **Desenvolvimento regional e industrialização**. Salvador: FIEB, 2013. 402 p.
- ALVES, M. A. da S. **Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo**. 2001. 111 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001. Disponível em: http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001758.pdf>. Acesso em: 01 maio 2014.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Sesenta años de la cepal: estructuralismo y neoestructuralismo. **Revista CEPAL**, n. 97, abril, 2009. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/35860/RVE97Bielschowsky.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2013
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Evolução do comércio exterior brasileiro, 1950 - 2013. Título acessado na web. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1846&refr=608>>. Acesso em: 20 ago. 2014.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. O caráter cíclico da intervenção estatal. **Revista de Economia Política**, jul.set. 1989. Disponível em www.rep.org.br/pdf/35-7.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2014.
- CRUZ LIMA, Ana Carolina da; RODRIGUES LIMA, João Policarpo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 3, p. 557-588, dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v19n3/06.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2014.
- DOBB, MAURICE. **Desenvolvimento econômico e países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Edições 70, 1970. 83 p.
- DUARTE, Atenágoras Oliveira. **Crescimento econômico e especialização produtiva do Nordeste do Brasil: uma abordagem heterodoxa do período de 1960 a 1999**. Fortaleza: BNB, 2011. 239 p.
- FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Paz Terra, 1974. 117p.
- _____. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1991. 247 p.
- _____. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. 219 p.
- GOODMAN, David Edwin; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti. **Incentivos à industrialização e desenvolvimento do nordeste**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES. 1974. 394 p.

GTDN. **Uma política de desenvolvimento econômico para o nordeste**. Recife: SUDENE, 1967. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/acervo>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

GUERRA, Oswaldo; TEIXEIRA, Francisco. 50 Anos da Industrialização Baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. **Bahia Análise e Dados**, Salvador, v.10, n.1, p.87-98, 2010.

_____. Estratégia para o desenvolvimento da indústria na região metropolitana de Salvador. In: AVENA, Armando (Org.). **Bahia Século XXI**. Salvador: SEPLANTEC, 2002. p. 149-204.

HIRSCHMAN, A. Desenvolvimento industrial no nordeste brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do artigo 34/18. **Revista Brasileira de Economia**, v. 21, out. 1967. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/1743>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

LINHARES, Paulo de Tarso *et al.* O Estado e o desenvolvimento no Brasil. In: BERCOVICI, Gilberto; CARDOSO JR., José Celso (Org.). **República, democracia e desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2013. p. 467-496.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1984. (Os economistas).

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Global, 2006. 123 p.

MELLO, João Manuel Cardoso. **O capitalismo tardio: contribuição a revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira**. Campinas: Unicamp, 1975. 95 p.

NAPOLEONI, Cláudio. **O pensamento econômico do século XX**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. 202 p.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste; planejamento e conflitos de classes**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. 132 p. (Estudos sobre o Nordeste).

_____. **Crítica a razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003. 150 p.

PAZ, Raul. Reflexões **sobre o desenvolvimento: textos selecionados**. Salvador: SEI, 1996. 204 p. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502008000400007&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 jan. 2014.

PORTO, Edgard. Desenvolvimento Regional na Bahia. In: AVENA, Armando (Org.). **Bahia Século XXI**. Salvador: SEPLANTEC, 2002. p. 97-128.

PRADO, Sérgio; CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. **A guerra fiscal no Brasil**. São Paulo: FAPESP; IPEA, 2000. 146p.

PREBISCH, Raul. **Transformação e desenvolvimento: a grande tarefa da América Latina**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973. p. 317.

_____. **O Desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas**, 1949. Disponível em: <<http://archivo.cepal.org/pdfs/cdPrebisch/003.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2014.

SAMPAIO, Marcos Gudes Vaz. Considerações sobre a concentração econômica na bahia. **Bahia Análise e Dados**, Salvador, v. 16, n. 4, p. 655-663, jan./mar. 2007. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/sumario/aed/sumario_a&d_econ_bras_baiana.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2013.

SEI. **Bahía em síntese – panorâma**. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=146&Itemid=101>. Acesso em: 01 out. 2014.

SPÍNOLA, Noélio Dantaslé. **A trilha perdida: caminhos e descaminhos do desenvolvimento baiano no século XX**. Salvador: UNIFACS, 2009. 527 p.

TAVARES, Luís Henrique. **O problema da involução industrial da Bahia**. Salvador: UFBA, 1966. 59 p.

UDERMAN, Simone. O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 39, n. 2, abr. /jun. 2008. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1081>. Acesso em: 10 jan. 2014.