Livio Andrade Wanderley & Ana Cristina Cerqueira & Gustavo Casseb Pessoti

Organizadores

REFLEXÕES DE ECONOMISTAS BAIANOS – 2019

Planejamento e Desenvolvimento Econômico: Teoria, Brasil e Bahia

CORECON-BA

Conselho Regional de Economia 5º Região /BA

Orelha do Livro

O Conselho Regional de Economia – 5ª Região (CORECON – BA) tem publicado desde o ano de 2001 o livro "**Reflexões de Economistas Baianos**", de periodicidade anual com registro de ISBN a partir da edição de 2007-2008. Retorna-se a publicação através da Edição de 2005 em que passa a fazer parte das atividades permanentes do CORECON-BA. Registram-se as edições publicadas de cada ano, segundo as gestões do Conselho e organizadores dos livros:

Edição 2001: Presidente Antônio Alberto Machado Pires Valença e Vice-Presidente Nei Jorge Correia Cardim. Comissão Organizadora dos Eventos Alusivos aos 50 anos da Profissão de Economistas composta por Paulo Dantas da Costa (Presidente), Francisca Santos de Aragão e Arthur Nemrod Menezes Guimarães;

Edição 2005: Presidente Osmar Gonçalves Sepúlveda e Vice-Presidente Francisca Santos de Aragão. Organizadores: Osmar Gonçalves Sepúlveda e Fernando Cardoso Pedrão;

Edição 2006: Presidente Arthur Nemrod Menezes Guimarães e Vice-Presidente Itamar Jezler Campello. Organizador: Osmar Gonçalves Sepúlveda;

Edição 2007 – 2008: Presidente Arthur Nemrod Menezes Guimarães e Vice-Presidente José Élio de Souza (2007) e Paulo Dantas da Costa e Vice-Presidente Carlos Rodolfo Lujan Franco (2008). Organizadores: Livio Andrade Wanderley e Osmar Gonçalves Sepúlveda;

Edição 2009: Presidente Paulo Dantas da Costa e Vice-Presidente Carlos Rodolfo Lujan Franco. Organizadores: Francisca Santos de Aragão e Osmar Gonçalves Sepúlveda;

Edição 2010: Presidente José Élio de Souza e Vice-Presidente Francisca Santos de Aragão. Organizador Osmar Gonçalves Sepúlveda;

Edição 2011: Presidente Luiz José Pimenta e Vice-Presidente Arthur Nemrod Menezes Guimarães. Esta edição foi composta de três volumes – Volume 1 (Reflexões de Economistas Baianos), Volume 2 (Monografias agraciadas com o Prêmio Monografia Jairo Simões do CORECON-BA) e Volume 3 (Tributo *in memoriam* para o Economista Osmar Gonçalves Sepúlveda, compondo uma plêiade de textos de sua autoria). Organizados: Luiz José Pimenta e Francisca Santos de Aragão;

Edição 2012: Presidente Marcelo José dos Santos e Vice-Presidente Carlos Rodolfo Lujan Santos. Organizadores: Gustavo Casseb Pessoti e Lívio Andrade Wanderley;

Edição 2013: Presidente Marcelo José dos Santos e Vice-Presidente Carlos Rodolfo Lujan Franco. Organizadores: Gustavo Casseb Pessoti e Lívio Andrade Wanderley;

Edição 2014: Presidente Gustavo Casseb Pessoti e Vice-Presidente Virgílio Pacheco de Araújo Neto. Organizadores Gustavo Casseb Pessoti e Lívio Andrade Wanderley;

Edição 2015: Presidente Gustavo Casseb Pessoti e Vice-Presidente Virgílio Pacheco de Araújo Neto. Edição especial em comemoração aos 50 anos da Faculdade de Ciências Econômicas da

Universidade de Santa Cruz (FCE/UESC). Organizadores: Carlos Eduardo Ribeiro, Carlos Eduardo Drumond e Gustavo Casseb Pessoti;

Edição 2016: Presidente Vítor Lopes e Vice-Presidente Marcus Verhine Organizadores Livio Andrade Wanderley e Gustavo Casseb Pessoti;

Edição 2017: Presidente Gustavo Casseb Pessoti e Vice-Presidente Marcelo José dos Santos. Organizadores: Livio Andrade Wanderley e Jorge Antonio Santos Silva;

Edição 2018: edição especial em comemoração aos 20 anos do Curso de Economia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Organizadores: José Antônio Gonçalves dos Santos, Gidásio Santana Júnior e Gustavo Casseb Pessoti;

Edição 2019: publicação atual na gestão do Presidente Reinaldo Dantas Sampaio e Vice-Presidente Carlos Rodolfo Lujan Franco. Organizadores: Livio Andrade Wanderley, Ana Cristina Cerqueira e Gustavo Casseb Pessoti.

A publicação de 2019 tendo como organizadores os economistas *Livio Andrade Wanderley, Ana Cristina Cerqueira e Gustavo Casseb Pessoti*, agradece aos autores e coautores que contribuíram com seus textos para a composição desta edição, a qual comporta artigos distribuídos em seções que abordam os seguintes assuntos:

Seção I: **Planejamento e contradições do capital: um debate conceitual e histórico**

Seção II: **Planejamento na Bahia: território de identidade, planos e gestão de desenvolvimento**

Seção III: **Desenvolvimento, nacionalismo e economia baiana**

Seção IV: **Integração econômica, assentamentos e emprego no estado da Bahia**

Seção V: **Regimes automotivos, governança e contratos no setor rodoviário**

A proposta desta edição é acolher textos que comportem reflexões e análises de temas livres. Contudo, esta composição pode ser sumarizada em dois grandes temas: Planejamento e Economia Baiana. No primeiro, destacam-se estudos sobre planejamento e desenvolvimento em suas perspectivas conceituais quanto a interface do ideário nacional de desenvolvimento. E no segundo, evidemciam-se trabalhos que versam sobre o planejamento na Bahia, no que tange a questão da integração econômica no estado e conflitos com assentamentos. Acrescentam-se, também, textos que tratam sobre o cenário do emprego sob novas estruturas de produção na Bahia e por fim, dois trabalhos relativos ao setor automotivo e a infraestrutura das rodovias baianas.

Lívio Andrade Wanderley &Ana Cristina Cerqueira & Gustavo Casseb Pessoti

Organizadores

REFLEXÕES DE ECONOMISTAS BAIANOS - 2019

Planejamento e Desenvolvimento Econômico: Teoria, Brasil e Bahia

Autores

Ana Cristina Cerqueira
Carlos Rodolfo Lujan Franco
Dilciele Nascimento de Sousa
Edna Silva Fonseca
Fernanda Oliveira Caires e Caires
Fernanda Calasans C.L. Pessoti
Fernando Cardoso Pedrão
Gabriel Florentino da Hora Santos
Geraldo de Alencar Serra Neto
Gustavo Casseb Pessoti
Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho
Jairo de Carvalho Guimarães Junior
José Firmino de Sousa Filho
Kécia Cristina Miranda
Marcos Luiz Cerqueira da Silva
Marcos Guedes Vaz Sampaio
Marta Cerqueira Melo
Nilson Araújo de Souza
Ranieri Muricy Barreto
Roberto Lucas Spínola Souto
Thiago Gois

CORECON-BA
Conselho Regional de Economia 5ª Região /BA
BIBLIOTECA DOS ECONOMISTAS – 2019
CORECON
Conselho Regional de Economia – 5ª Região / Bahia

Conselheiros Titulares
Marcelo José dos Santos – Presidente
Gustavo Casseb Pessoti – Vice-Presidente
Carlos Rodolfo Lujan Santos

Marcus Emerson Verhine

Luiz Raimundo Barreiros Gavazza
Luiz José Pimenta
Reinaldo Dantas Sampaio
Oswaldo Ferreira Guerra
Fernando Baptistella Fernandes

Suplentes
Maria Lucia Cunha de Carvalho
Jorge Antonio Santos Silva
Ana Cristina Cerqueira
Lívio Andrade Wanderley
Maria de Fátima Silveira Ferreira
Alex Gama Queiroz dos Santos

Conselheiros Representantes da Bahia no Cofecon

Paulo Dantas da Costa

Suplente

Nei Jorge Correia Cardim

Superintendente do Corecon-BA

Bruno Pires Sacramento

Organizadores

Lívio Andrade Wanderley
Ana Cristina Cerqueira
Gustavo Casseb Pessoti

Revisão

Jadson Santana

Projeto Gráfico e Editoração

Reflexões de Economistas Baianos 2019 : planejamento e desenvolvimento econômico : teoria, Brasil e Bahia / Lívio Andrade Wanderley, Ana Cristina Cerqueira, Gustavo Casseb Pessoti (Organizadores). -- Salvador : CORECON- BA, 2020.

ISBN – 978-65-88656-00-6

1. Desenvolvimento econômico – Bahia. 2. Economia brasileira. 3. Economia baiana. I. Wanderley, Lívio Andrade. II. Cerqueira, Ana Cristina. III. Pessoti, Gustavo Casseb. IV. Título

CDU 338.1

ORGANIZADORES

Lívio Andrade Wanderley
Economista pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Mestrado em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Doutorado em Administração de Empresas pela Escola de Administração de Empresa de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal ada Bahia (PPGE/UFBA).E-mail: livio@ufba.br

Ana Cristina Cerqueira
Economista pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestrado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade de Campinas (UNICMP). Assessora Técnica da Superintendência de Planejamento Estratégico da Secretaria do Planejamento da Bahia (SPE/SEPLAN). E-mail: anacris2001@ig.com.br

Gustavo Casseb Pessoti
Economista pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestrado em Desenvolvimento Análise Regional do Programa de Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade de Salvador (PPDRU/UNIFACS). Diretor de Indicadores e Estatísticas da SEI/BA. E-mail: cassebpessoti@gmail.com

AUTORES

Dilciele Nascimento de Sousa
Economista pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pós-Graduação em Auditoria e Consultoria Contábil pela Fundação Visconde de Cairu (FVC). MBA em Finanças e Controladoria pela ***Unime.*** *E-mail: dilciele_dil@yahoo.com.br*

Fernando Cardoso Pedrão
Economista, Doutor e Docente Livre pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Diretor Acadêmico do Instituto Brasileiro de Políticas Sociais e Econômicas. Membro titular da Academia de Ciências da Bahia.E-mail: fernandopedrao@gmail.com

Geraldo de Alencar Serra Neto
Economista pela Universidade Salvador (UNIFACS). Técnico da Superintendência de Estudos Econômicos Sociais da Bahia (SEI)

Jairo de Carvalho Guimarães Junior
Economista pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestrando em Economia na Universidade Federal do Espírito Santo. Secretário Adjunto de Planejamento Estratégico da Prefeitura Municipal de Serra no Espírito Santo.E-mail: jairojunior77@hotmail.com.

José Firmino de Sousa Filho
Economista pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Doutorando em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Bahia (PPGE-UFBA).

Marcos Guedes Vaz Sampaio
Economista pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Doutorado em História Econômica pela Universidade de São Paulo (USP). Professor Associado do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Prof. Milton Santos (IHAC/UFBA) e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI/UFBA). E-mail: mguedesihac@gmail.com.

Marcos Luiz Cerqueira da Silva
Economista pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Gestão Governamental e Políticas Públicas/UNEB.

Marta Cerqueira Melo
Bacharela em Humanidades pela Universidade Federal da Bahia (2015). Mestrado em Integração Contemporânea da América Latina pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana – Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política (2019). Linha de pesquisa: Economia Política Internacional e Blocos Regionais. E-mail: marta018@hotmail.com.

Ranieri Muricy Barreto
Economista pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Mestrado em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Superintendente de Planejamento Estratégico na Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SPE/SEPLAN). E-mail:ranieri.barreto@seplan.ba.gov.br.

Roberto Lucas Spínola Souto
Economistas pela Universidade de Salvador (UNIFACS). Mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano pelo Programa de Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade de Salvador (PPDRU/UNIFACS). MBA em Finanças (IBMEC). Professor Assistente I da Universidade Salvador, Assessor Especial na Diretoria Administrativa e Financeira da Fundação Bahiafarma. E-mail: robertospinola@gmail.com.

COAUTORES

Ana Cristina Cerqueira
Economista pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestrado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade de Campinas (UNICMP).Assessora Técnica daSuperintendência de Planejamento Estratégico da Secretaria do Planejamento da Bahia (SPE/SEPLAN). E-mail: anacris2001@ig.com.br.

Edna Silva Fonseca
Bacharela em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Mestre em Economia pelo Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Economia da Universidade Federal de Sergipe (NUPEC-UFS).

Carlos Rodolfo Lujan Franco
Economista pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestrado em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Fernanda Calasans C.L. Pessoti
Economista pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Mestrado em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Doutoranda em Economia pela Universidade Federal da Bahia (PPGE/UFBA). Professora da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). E-mail: fecalasans@gmail.com

Fernanda Oliveira Caires e Caires
Economista pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Mestrado em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (PERPP-UESC). Doutoranda em Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Bahia (PPGE-UFBA).

Gabriel Florentino da Hora Santos
Graduando no Bacharelado Interdisciplinar em Humanidades (IHAC/UFBA). E-mail: gfdhsantos@gmail.com.

Gustavo Casseb Pessoti
Economista pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestrado em Desenvolvimento Análise Regional do Programa de Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade de Salvador (PPDRU/UNIFACS). Diretor de Indicadores e Estatísticas da *da SEI/BA). E-mail: cassebpessoti@gmail.com.*

Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho
Economista pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestrado em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal da Bahia (FE/UFBA).E-mail: iheringalcoforado@gmail.com.

Nilson Araújo de Souza
Economista pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestrado em Economia Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas. Doutorado em Economia pela Universidad Nacional Autónoma de México. Pos-doutorado em Economia pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo. E-mail: araujonilson@terra.com.br.

Kécia Cristina Miranda
Economista pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestrado em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE-UFBA).

Thiago Gois
Economista pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Doutor em Administração pela pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

SUMÁRIO

Apresentação
Reinaldo Dantas Sampaio
Presidente do CORECON-BA

Introdução
Livio A.Wanderley

SEÇÃO I
Planejamento e contradições do capital: um debate conceitual e histórico

O planejamento em perspectiva histórica
Fernando Cardoso Pedrão

As contradições do capital contemporânea - a complexidade do sistema e o bloqueio do progresso
Fernando Cardoso Pedrão

SEÇÃO II
Planejamento na Bahia: território de identidade, planos e gestão de desenvolvimento

A proposta de planejamento territorial da Bahia: uma análise conceitual e teórica
Roberto Lucas Spinola Souto
Fernanda Calasans C. L. Pessoti
Gustavo Casseb Pessoti

O Planejamento na Bahia e a Evolução dos Planos Plurianuais
Ranieri Muricy Barreto
Ana Cristina Cerqueira

Bahia 2035 como instrumento de gestão e desenvolvimento
Geraldo de Alencar Serra Neto

SEÇÃO III

Desenvolvimento, nacionalismo e economia baiana: uma reflexão

Reflexões sobre o papel do nacionalismo econômico nos processos de desenvolvimento
Marcos Guedes Vaz Sampaio
Gabriel Florentino da Hora Santos

Um olhar sobre alguns caminhos da economia baiana
Marcos Luiz Cerqueira da Silva
Thiago Gois
Carlos Rodolfo Lujan Franco

SEÇÃO IV
Integração econômica, assentamentos e emprego no estado da Bahia

Integração econômica e política de desenvolvimento territorial: o caso do estado da Bahia (Brasil) na América do Sul
Nilson Araújo de Souza
Marta Cerqueira Melo

Mudança estrutural do emprego na Bahia: dinâmica econômica e transformações produtivas apartir dos anos 2000
José Firmino de Sousa Filho
Kécia Cristina Miranda
Edna Silva Fonseca
Fernanda Oliveira Caires e Caires

SEÇÃO V
Regimes automotivos, governança e contratos no setorrodoviário

Política automobilística brasileira: uma nota sobre os fundamentos (institucionais) e os impactos (organizacionais) do inovar-auto
Dilciele Nascimento de Sousa
Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho

A tipologia de contratos e a infraestrutura rodoviária: um estudo de caso no estado da Bahia
Jairo de Carvalho Guimarães Junior

APRESENTAÇÃO

Desde o ano de 2001, por ocasião das comemorações pelo cinquentenário da regulamentação do Economista como profissão, o CORECON-BA tem lançado anualmente uma coletânea de textos produzidos por economistas baianos. Esta iniciativa do Conselho tem se mostrado exitosa na medida em que se tem colocado como mais um canal de comunicação e reflexão sobre temas econômicos em seus variados recortes teóricos e empíricos. Democratiza-se um espaço para opiniões de diferentes matizes ideológicos sobre temas contemporâneos, principalmente aqueles relacionados com as agendas públicas e privadas em prol do desenvolvimento da Bahia.

Essa edição de 2019 da publicação *Reflexões de Economistas Baianos* foi especialmente pensada para discutir o planejamento econômico e o desenvolvimento social por dois motivos principais. Em primeiro, pela presença mais que necessária do Estado na reativação da economia brasileira, que parece ter dado claro sinais de estagnação econômica há aproximadamente uma década. E em segundo lugar, pela oportunidade de que os textos selecionados possam ampliar as discussões para o Governo do Estado da Bahia em torno do Plano Plurianual(PPA) da Bahia de 2020 a 2023.

A nossa ideia é que este espaço deve ser dedicado aos economistas dos setores público e privado, bem como das universidades baianas em suas diferentes correntes do pensamento econômico, para que estes exponham suas opiniões e reflexões. Contudo, este mesmo espaço deve ser organizado para dar algumas respostas para inquietudes da sociedade, em particular, a temas latentes na atual agenda governamental, como os caminhos e descaminhos do desenvolvimento brasileiro, a redução das desigualdades sociais e as perspectivas para a economia baiana.

O nome do livro já sugere que a sua proposta é apresentar reflexões e pontos de vista que possam ampliar o espaço no debate em torno das questões mencionadas. E a pluralidade dessas visões pode ser comprovada pelas diferentes áreas de atuação de seus autores. Professores, profissionais do setor público e privado da Bahia e também estudantes recém-graduados são bem vindos a esse espaço no qual é possível traduzir a experiência teórica e prática dos profissionais da Economia para debater os assuntos mais relevantes para a agenda de desenvolvimento econômico do país e da Bahia.

E assim entendemos que essa edição é na verdade um prolongamento da atual gestão deste Conselho, marcada pela diversidade de opiniões e pelo respeito a todos aqueles que querem contribuir para o desenvolvimento da Economia baiana. Esperamos que essas leituras conduzam a sociedade para uma reflexão sobre o atual momento econômico brasileiro e baiano e sobre a importância dos Economistas no equacionamento de muitas demandas sociais e econômicas.

Reinaldo Dantas Sampaio
Presidente do CORECON-BAHIA

INTRODUÇÃO

A edição de 2019 do livro-coletânea "**Reflexões de Economistas Baianos**" do Conselho Regional de Economia – 5ª Região / Bahia, segue com a sua finalidade de disponibilizar para a comunidade de economistas da Bahia um canal aberto para suas reflexões sobre temas diversos. Esta edição intensificou o foco de análise em temas relativos ao planejamento e desenvolvimento econômico, em seus vieses de reflexão teórica sobre o princípio do nacionalismo correlato ao desenvolvimento econômico e da leitura histórica da economia baiana, em contraponto aos atuais paradigmas produtivos, além da análise do planejamento da economia no estado da Bahia. Adita-se outros temas alusivos ao planejamento e desenvolvimento através da análise de questões de conflitos envolvendo a integração econômica e os assentamentos e o emprego no estado da Bahia.Por fim, agrega-seum estudo sobre a governança automotiva do Brasil e um outrosobre contratos do setor rodoviário da Bahia.

A Seção I, "**Planejamento e contradições do capital: um debate conceitual e histórico**", contêm dois textos de autoria de Fernando Cardoso Pedrão.O primeiro com o título "***O planejamento em perspectiva histórica***" faz uma leitura do quadro conceitual do planejamento, de clivagens ideológicas, de suas abrangências internacionais em seu contexto histórico e as experiências de planejamento no Brasil. E o segundo intitulado "***As contradições do capital contemporâneo: a complexidade do sistema e o bloqueio do progresso***", é uma reflexão sobre os princípios da acumulação do capital e suas contradições envolvendo a produção e a sua distribuição, além do crescimento do produto social e a expansão do sistema produtivo, requerendo historicamente uma expansão territorial e em sua evolução histórica e contradições no uso de novas técnicas para crescimento do produto e a expansão do capital.

A Seção II, "**Planejamento na Bahia: território de identidade, planos e gestão de desenvolvimento**, é composto por três textos que tem foco discutir a concepção, implantação e implementação de planos de desenvolvimento econômico no estado da Bahia. O primeiro com o título "***A proposta de planejamento territorial da Bahia: uma análise conceitual e teórica***", de autoria de Roberto Lucas Spínola Souto, Fernanda Calazans C. L. Pessoti e Gustavo Casseb Pessoti, propõe uma reflexão conceitual e teórica de região, visando avaliar a hierarquização de cidades e redes urbanas, através de uma análise dos instrumentos de planejamento de municípios em consonância com o planejamento em termos de territórios de identidade da Bahia. O segundo, "***O Planejamento na Bahia e a Evolução dos Planos Plurianuais*"**, escrito por Ranieri Barreto e Ana Cristina Cerqueira, enfoca o tema planejamento econômico e o seu impacto social, enfatizando a implantação de planos de médio e longo prazo no Brasil e na Bahia, em concordância com as orientações de políticas econômicas adotadas, com ênfase no estado da Bahia. O terceiro texto, "***Bahia 2035 como instrumento de gestão e desenvolvimento***", de autoria de Geraldo de Alencar Serra Neto, trata especificamente do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia – 2035, fazendo as devidas caracterizações das suas dimensões sociais, econômicas e políticas como meio de gestão do desenvolvimento de longo prazo na Bahia.

A Seção III, "**Desenvolvimento, nacionalismo e economia baiana**",é constituídapor dois artigos. O primeiro "***Reflexões sobre o papel do nacionalismo econômico nos processos de desenvolvimento***",escrito por Marcos Guedes Vaz Sampaio e Gabriel Florentino da Hora Santos, aborda o papel do nacionalismo econômico no desenvolvimento de nações centrais, fazendo para tanto, uma retrospectiva histórica a partir do capital mercantil, além de uma reflexão sobre os principais países desenvolvidos e a retomada do ideário nacionalista no atual mundo globalizado. O segundo, "***Um olhar sobre alguns caminhos da economia baiana***", de autoria de Carlos Rodolfo Lujan Franco, foca a economia baiana desde a sua fase

agroexportadora, finalizada em meados do Século XX, até o processo de industrialização a partir da instalação do polo petroquímico no final da década de 1970, bem como o desempenho econômico no âmbito da então economia globalizada e das novas tecnologias.

A Seção IV, "**Integração econômica, assentamentos e emprego no estado da Bahia**", é composta de dois textos envolvendo as temáticasassentamentos e empregona Bahia. O primeiro, "***Integração econômica e política de desenvolvimento territorial: o caso do estado da Bahia (Brasil) na América do Sul***", de autoria de Nilson Araújo de Souza e Marta Cerqueira Melo, tratra-se de um estudo do cenário de integração econômica da América do Sul através das formas de territorialização, ao tempo em que faz um exame do caso do Território de Identidade Litoral Sul , em particular, o assentamento Terra Vista – MST/BA, e nele, o projeto Complexo Porto Sul/FIOL. O segundo artigo intitulado "***Mudança estrutural do emprego na Bahia: dinâmica econômica e transformações produtivas a partir dos anos 2000***",escrito por José Firmino de Sousa Filho, Kécia Cristina Miranda, Edna Silva Fonseca e Fernanda Oliveira Caires e Caires, foca a questão do emprego na Bahia em consonância com as transformações nas estruturas produtivas, resultante de uso de novos padrões tecnológicos.

A Seção V, "**Regimes automotivos, governança e contratos no setor rodoviário**", é composto de doisartigos que tratam do setor automotivo e do modal rodoviário. O primeiro trazendo o título "***Política automobilística brasileira: uma nota sobre os fundamentos (institucionais?) e os impactos (organizacionais) do inovar-auto***"de autoria de Dilciele Nascimento de Sousa e Ihering Guedes Alcoforado, traz uma análise dos Regimes Automotivos Brasileiros ancorada na teoria da Nova Economia Institucional visando enfatizar os fundamentos institucionais e os impactos organizacionais do Inovar-Auto e o seu reflexo no aumento da competitividade. O segundo intitulado "***A tipologia de contratos e a infraestrutura rodoviária: um estudo de caso no estado da Bahia***", de Jairo de Carvalho Guimarães Junior, aborda, com base na análise dos custos de transações, a tipologia dos contratos e dos modos de governança nas compras governamentais, relativos a infraestrutura rodoviária, ao tempo em que se faz um estudo comparativo da concessão das BR-324 e BR-116, no estado da Bahia com as experiências britânica, australiana e holandesa.

O livro "***Reflexões de economistas baianos***" em sua versão de 2019, disponibiliza mais uma contribuição do CORECON/BA para a comunidade dos economistas e, em especial, para os especialistas nos temários desenvolvidosnesta obra, estando os seus conteúdos com uma maior concentração em temas voltados para o planejamento e desenvolvimento.

Livio Andrade Wanderley

SEÇÃO I

Planejamento e contradições do capital: um debate conceitual e histórico

O planejamento em perspectiva histórica
Fernando Cardoso Pedrão

As contradições do capital contemporâneo:
a complexidade do sistema e o bloqueio do progresso
Fernando Cardoso Pedrão

O PLANEJAMENTO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Fernando Cardoso Pedrão

PRELIMINARES

Este estudo trata do planejamento como modo racional de concepção e realização de políticas econômicas em condições de transformações da economia mundial e de ajuste na divisão internacional do trabalho. A prática do planejamento tem estado associada a esforços por superação de tendências ao subdesenvolvimento e por uma modernização socialmente positiva. E hoje enfrenta três grandes problemas que são a tendência geral à queda do emprego, a poluição da água, do ar e do solo e a exclusão social.

Desenvolvimento e subdesenvolvimento são processos historicamente situados com tendências acumulativas e margens limitadas de reversibilidade, que resultam de movimentos de capital e trabalho sob condições de articulação das esferas pública e privada. É preciso reconhecer que todos movimentos de progressão ou de regressão partem de dadas condições estruturais e sempre em inter-relações internacionais. O crescimento da economia é um deslocamento de composições de capital e trabalho pelo que jamais é um movimento linear. Nesse contexto, as políticas econômicas transmitiram o recado oculto de opções para o futuro e o planejamento é o modo orgânico de política econômica que assume a complexidade do agir do Estado representando uma racionalidade necessária para a reprodução do poder público. A luta pelo planejamento veio a ter duas vertentes: a de sociedades que optaram por soluções socialistas e a das que tentaram modelos sociais menos desiguais no contexto capitalista. Assim, o planejamento reflete a ideologia da reprodução do interesse nacional frente à pluralidade dos interesses privados. Na economia de hoje o planejamento é uma solução técnica para o problema ideológico da representação política do Estado. Alegar neutralidade ideológica é presumir que a ideologia do poder é a única na sociedade nacional.

Estas reflexões tratam do planejamento para o desenvolvimento econômico e social que é o lado pacífico da sociedade moderna, mas não podem ignorar os fundamentos bélicos do planejamento que é o da economia de guerra. O planejamento da economia de guerra é o que explica como a Alemanha passou de um exército de 150.000 homens em 1919 para os 3 milhões que invadiram a União Soviética em 1940, como os russos transferiram mais de 1.000 fábricas da região de Stalingrado para os Urais nos dois primeiros anos de guerra e como vieram a fabricar mais de 1.000 tanques de guerra por mês. Também como os norte-americanos construíram a maior esquadra do mundo no período da segunda guerra e como planejaram a bomba atômica. Nos anos seguintes foi o planejamento de caminho crítico que sustentou a criação de submarinos nucleares e que hoje modula os poderios militares dos Estados Unidos, da Rússia e da China.

O QUADRO CONCEITUAL REVISITADO

O fundamento conceitual da atividade de planejar é o jogo da relação capital/produto com a relação produto/investimento e a relação investimento/emprego, que finalmente responde pela dinâmica da demanda. O movimento de modernização depende da progressão da demanda em quantidade, qualidade de fundamento social. Quando o planejamento é reduzido a elaboração de orçamente e quando se retira da responsabilidade social do emprego ele se desqualifica como representação social tornando-se apenas uma prática burocrática do capital incorporado no sistema econômico do Estado.

Em sua *praxis* o planejamento trabalha com possibilidades e restrições, isto é, tem que se mover no âmbito da realidade imediata da economia que combina condições externas e dados internos. A expansão das atividades das empresas multinacionais e das atividades internacionais

de empresas públicas invalidou os principais instrumentos do planejamento nacional que são o controle do sistema financeiro e o da balança de pagamentos[1].

As restrições das condições externas para a condução das economias nacionais tornaram-se referencias inevitáveis das políticas nacionais e deram lugar a pactos tácitos que são acionados pelos mecanismos de financiamento. O tabuleiro da geopolítica, com suas ancoragens e sua fluidez, com os grandes temas do controle do Pacífico, das contradições do espaço europeu, da ascensão da China e da formação de um bloco euro-asiático, constitui um ambiente em que o poderio militar e da inteligência eletrônica enfrentam formas de antagonismo radical sem limites. A grande geopolítica se desdobra em alianças e pressões que chegam aos países semidesenvolvidos ou semi-industrializados como o Brasil, cujo desempenho econômico – em exportações e em formação de capital – tem mais a ver com acesso a mercados que com produtividade.

Por isso e principalmente no ambiente de contenção do bloco euro-americano, torna-se imperativo rever os mecanismos de política econômica com que se conta para operar na relação entre inflação e desenvolvimento. É praticamente a mesma equação com que o Brasil se enfrentava no inicio da década de 1960, quando era crucial aumentar as exportações, precisando de obter resultados favoráveis em sua balança de comércio. Hoje, novas dificuldades se agregaram, devidas a despesas incontroláveis de brasileiros no exterior, para consumo e para investimentos em imóveis. Em qualquer cenário, torna-se inevitável examinar as possiblidades de conter essas despesas, assim como de tributar as grandes fortunas. Nesse contexto se reabre o debate sobre planejamento como modo de manifestação do interesse nacional [2].

O aparecimento do planejamento como linguagem do Estado moderno envolvido com a superação de atraso e desigualdades está ligado a concepções de eficiência do Estado e da própria conceituação de desenvolvimento e de suas contradições. Os Estados modernos convivem com condições de conflito e ajuste em que a condução da economia é inseparável de condições políticas internas e externas. A responsabilidade do Estado na sociedade muda quando lhe são exigidas competencia técnica e capacidade administrativa. Com esses requisitos e em condições de guerra surgiu o planejamento econômico.

O princípio do planejamento moderno foi introduzido pelo Estado Maior alemão na guerra de 1870, copiado primeiro pela Revolução Bolchevique e depois pelas grandes potencias. Focaliza em logística em suas diversas acepções ligando avaliações do sistema produtivo e concepções dos sistemas de infraestrutura. O significado social do planejamento e sua associação com objetivos de desenvolvimento surge durante a Primeira Guerra Mundial, quando foi ligado com as iniciativas de inovação tecnológica e depois da Segunda Guerra Mundial, quando se combinaram os objetivos de reconstrução econômica com os de desenvolvimento da indústria bélica e os de alimentação. A aceleração do desenvolvimento tecnológico tornava imperativas novas formas de gestão da esfera pública e de relações entre empresas e Estado.

O HIATO IDEOLÓGICO

Desde então a conceituação de desenvolvimento é diferente para os países centrais. Celso Furtado queria recomeçar a partir das concepções pré-clássicas de Richard e Cantillon e Raul Prebisch queria uma economia política da periferia inspirada em David Ricardo. Ambos

---

[1] Atividades de empresas como a Boeing, a Gazpron e as chinesas não têm relação alguma com dados de mercado e exprimem exclusivamente prioridades governamentais ditadas pela disputa pelo poder.

[2] O tema do interesse nacional, tratado naquele momento por José Honorio Rodrigues, quem viu sua interação com a política externa.

trabalhavam a partir de condições de autonomia que se desvaneceram sob o aumento da participação de empresas internacionais. Desenvolvimento, em acepções progressivas, foi visto como superação de pobreza no modo de riqueza das nações. A seguir como um crescimento do produto social acompanhado de uma melhor distribuição da renda. Logo, entendendo que o aumento do produto pode ser obtido por meio das mesmas linhas de produção ou com diversificação da produção, desenvolvimento se passa a ver como a relação entre formação de capital e criação de emprego. Emprego, ocupação, renda dos trabalhadores tornam-se os focos de um desenvolvimento econômico social.

Nessas três acepções a diferença entre produto e renda é uma medida da dependência, que aparece na escala internacional e na interna de cada país. A diferença entre taxa de lucro e taxa de salário é uma medida da exploração, na relação entre as empresas e os trabalhadores que foi apontada nas primeiras obras de Marx. De qualquer modo o crescimento do produto social é o que anima melhores relações salariais.

As condições de desenvolvimento e de subdesenvolvimento estão historicamente dadas e aparecem como um sistema de exportações desiguais, em que algumas nações e empresas controlam a comercialização e outros vendem produtos cujos preços não têm como determinar. A versão inicial da teoria da relação centro-periferia (PREBISCH, 1949) foi uma aproximação superficial ao mecanismo orgânico da desigualdade.

O fundamento histórico do desenvolvimento foi soterrado pelo tecnicismo promovido pelo planejamento estatal marcado pela guerra. Na economia de guerra os indivíduos são dissolvidos em coletivos que se substituem constantemente carregando com eles seu fundamento ideológico. Na guerra o interesse nacional funciona como aglutinador de sistemas de poder que tendem a construir sistemas multiformes, como os que apareceram primeiro na Alemanha Nazista e se desenvolveram com as empresas multinacionais desde a década de 1970.

Ao entender que se trata de formular políticas nacionais dirigidas a alcançar desenvolvimento ou a superar subdesenvolvimento, o planejamento econômico será o modo de mobilização máxima da capacidade de uma nação para obter melhores resultados. Superar as restrições do colonialismo é uma outra forma de guerra que requer o engajamento da sociedade. Mas fica no ar a indagação: engajamento de qual sociedade e com quais objetivos?

Será o planejamento da economia nacional em um longo prazo ou o de uma política anti-cíclica? Conservadores e progressistas tomaram posições opostas alegando alguns que a economia moderna está sujeita a ciclos de longo prazo e considerando outros, principalmente os keynesianos que são ciclos de curta duração, ou como disse Joan Robinson, regidos pelos períodos de renovação dos equipamentos. A sociedade burguesa em principio rejeita a noção de longo prazo que é contraditória com a primazia da taxa de lucro. O planejamento é uma modalidade de política econômica e social que se organiza em função de objetivos definidos em tempo e espaço, como uma combinação de ideologia e tecnologia.

O planejamento visto como modo de transformação de economias nacionais é um agir consciente do Estado, ideologicamente engajado com transformações sociais. Pressupõe uma compreensão de desenvolvimento que também tem evoluído, em resposta de reivindicações de grupos e de regiões. Distinguem-se três conceituações historicamente situadas do desenvolvimento: [a] desenvolvimento como crescimento do produto acompanhado de distribuição da renda; [b] desenvolvimento como relação positiva entre formação de capital e criação de emprego; [c] desenvolvimento como inclusão social com mobilidade dos trabalhadores.

O QUADRO INTERNACIONAL

O grande antecedente dos problemas modernos de desenvolvimento éa colonização. Entre o Século XVI e o Século XIX a colonização assumiu diversas formas de organização da

produção, mas baseou-se na superioridade dos colonizadores e em sua disposição de usar a força para garantir a exploração. A preocupação em superar atraso ou inércia, ou em superar situações desfavoráveis vem do primeiro quarto do século. A arqueologia da política econômica e de sua operacionalidade na América Latina leva a uma releitura do processo colonial e a rever o ocorrido desde o fim do Século XIX.

As contradições deixadas pelo Século XIX revelaram-se em alguns focos notórios na América Latina. Dentre eles as matrizes da revolução mexicana, em que o aparecimento do Estado moderno contrastava com Pascual Orozco e o anarquismo que antecipou a maior parte dos movimentos anarquistas europeus. Aparecem movimentos simbólicos dentre os quais se destacam a irrigação e o sistema educativo no México, Irigoyen, a nova urbanização ativa na Argenitna, contrapondo-se ao poder do "Joquei Club" na Argentina[3]. E Marmaduke Grove, com um novo Chile até a retomada da direita desde a eleição de Alessandri. A década de 1920 no Brasil, desde Copacabana até 1932 marcando o aparecimento da classe media na politica nacional. O projeto de modernização nacionalista autoritária do Estado Novo. São diversos arroubos de uma modernidade rebelde que não conseguiu se firmar.

Desde as primeiras décadas do Século XX, junto com a modernização e a substituição da influência inglesa pela norte-americana, surgiram novas pressões internacionais por uma dominação pós-colonial[4]. No período entre guerras veio sob a forma da criação de bancos centrais padronizados. Depois da Segunda Guerra Mundial a pressão indireta voltou por meio do sistema de financiamento com as pressões para a adoção de contas nacionais e sob os cuidados da ONU. Dentro dos padrões de um planejamento reformista adotou-se uma visão macroeconômica e dinâmica sobre uma visão microeconômica e estática[5].

Nesse período de 1946 a 1970 houve importantes ganhos nas técnicas de análise macroeconômica[6] e com a importação sutil de mecanismos de planejamento pelo Ocidente [7]. O planejamento soviético com seus balanços de materiais e o NEP. Registra-se a tecnificação do planejamento como uma escolha de Estado: F'eldmann, Leontief e Kuznets foram os nomes que marcaram a consagração desses mecanismos. A questão do longo prazo aparecia sob a estrutura das relações inter-industriais instantaneas. Os grandes exemplos de mega investimentos foram o complexo Orel-Kuznetsk e o Tennessee Valley Authority.

---

[3] Nome popular da combinação de produtores de carne e de trigo na Argentina.

[4] A onda de golpes de Estado de 1954 a 1962, que colocou no poder militares de baixa patente definiu um estilo de dependência em que novos setores militares se opuseram a grupos políticos tradicionais de grandes proprietários.

[5] A CEPAL produziu um modelo de análise de economias nacionais, que combinou elementos conceituais de Keynes, de Harrod, de Leontief e da programação linear de Paul Samuelson. Em momento algum articulou as idéias sobre desenvolvimento, que podem ser consideradas como pos-ricardianas com esse aparelho de análise. Começou por meios de uma combinação da equação keynesiana básica de P= C+I com o sistema de relações inter-industriais, aceitando como válidas projeções sobre períodos de dez anos. Conceitualmente esse modelo era incompatível com a presunção de ciclos de médio e longo prazo e com a doutrina do acelerador. A recuperação da polêmica sobre as flutuações econômicas tornou-se uma linha de dissidência da economia matematizada do socialismo oficial tanto como uma rejeição frontal aos retornos à chamada escola austríaca. A contradição entre idéias de desenvolvimento em longo prazo e análise em curto/médio prazo passou desapercebida porque os que tentaram aprofundar, como Sunkel e Pinto não produziram uma crítica interna do modelo básico. O grande problema teórico que ficou por resolver à solução de problemas de comercialização que levariam a supor que o não consumo é uma quantidade física e que a conversão dessa magnitude em dinheiro não está garantida.

[6] A literatura saxônica e nórdica do planejamento econômico, de Tinbergen a Lewis e a Chenery é fertil nesse movimento, mantendo-se como uma técnica. Contrastam autores europeus como Bettelheim, Lange e Dobb que reconstroem o fundamento ideológico do planejamento.

[7] A adoção da técnica de insumo-produto e de programação linear é o principal registro dessa tendência.

Nesse contexto surgiu o papel da CEPAL como mediadora de teorias novas e de líder da proposta reformista burguesa que teve um efeito continental irregular mas efetivo. O ciclo de estudos da CEPAL intitulado de ***"Análises e Projeções do Desenvolvimento Econômico"*** foi o primeiro marco de estudos concretos a nível nacional de apoio ao planejamento. Planos burocráticos em diversos países. O aparecimento das alternativas revolucionarias –Cuba, Nicaragua, Peru –mudou essa perspectiva.

O QUADRO BRASILEIRO

As tentativas no Brasil com o Plano Nacional de Transportes, em 1948, resultaram no rodoviarismo e no abandono do sistema ferroviário com consequências desastrosas que se prolongaram atéchoje. Surgiu um papel do planejamento estadual representando pluralidade e diversidade das elites regionais. O papel inovador do Banco do Nordeste revelou-se como intérprete do próprio Nordeste. A contradição entre políticas nacionais se precipitaram entre as políticas entreguistas (JK e Campos) e politicas nacionalistas de desenvolvimento. O Plano Trienal de Celso Furtado (1959), os dois PNDs e o planejamento na Nova República. De Sarney a Collor e a FHC. A mudança de prioridades desde Lula. Metas inerciais em energia e transportes e metas em educação e saúde que mantiveram o atraso desses setores.

A oportunidade da ditadura, o período de Castelo Branco, com a condução da economia por Roberto Campos tornou necessário definira capacidade as versões de politica[8]. O período de Castelo Branco foi de alinhamento automático com os EUA e novo nacionalismo. O planejamento reduzido ao planejamento do orçamento anual. O contraste entre um planejamento que trabalha com articulações entre curto e longo prazo e um planejamento do curto prazo. A questão síntese do desenvolvimento: a relação entre formação de capital e criação de emprego e com a relação entre conjuntura e estrutura.

No Brasil o planejamento tornou-se o modo de projetar a visão de progresso da burguesia ascendente que tem o beneplácito dos poderes internacionais e usa a ideologia nacional como parapeito para alcançar posições mais convenientes no modo internacional de concorrência. As possibilidades efetivas de planejar dependeram do ambiente financeiro internacional: juros baixos na década de 1960 e altos na década seguinte. Como conseqüência cresceram as pressões sobre o coeficiente de importação para sustentar o movimento de industrialização. A pressão crescente no setor externo deu lugar a movimentos de desindustrialização em vários países, como na Argentina e no Peru, e freou a industrialização no Brasil. Aqui se acentuou o processo de desnacionalização da indústria e de associação de capitais nacionais e internacionais. A década de 1980 foi perdida para os latino-americanos em geral, e grave para o Brasil onde aumentaram a inflação e o endividamento externo. A dívida externa passou de 35 bilhões com Geisel para 115 bilhões com Sarney. A conseqüência foi uma espiral de endividamento que desembocou na privatização açodada no governo de Fernando Henrique Cardoso.

O alinhamento internacional realizado pelo governo FHC e continuado pelos governos de Lula resultou em uma centralização do governo em torno da Fazenda, com um poder colateral do Banco Central e uma redução do Ministerio do Planejamento a gestão do orçamento[9]. Essencialmente, um modo não criativo de governo, que se adapta àrenovação da função primário-exportadora. Linguagem modernizada para o conservadorismo subalterno. Éuma politica econômica defensiva que se exime de superar o circulo vicioso da dependencia.

---

[8] As idéias de Campos ficaram consignadas em prefácio que ele escreveu em livro de Lorenzo Fernandez e dois livros em parceria com Mario Henrique Simonsen. O fundamento doutrinario entretanto se dilui na parceria com Simonsen que ficou sempre nos aspectos de mecânica do processo e não avaliou o significado desse liberalismo conservador.

[9] Ver *Adeus ao desenvolviment,*DePaula e Paulani(2005).

O planejamento econômico e social na "Nova República" em 1985, mais conservadora que os regimes militares e absorvendo os efeitos imobilizadores do Consenso de Washington. A incorporação dos efeitos do Pacto de Bolonha com correspondentes efeitos de subalternização da educação superior. No Brasil a destruição do planejamento setorial específico no período Collor e a subsequente subordinação ao planejamento financeiro. A prioridade ao equilíbrio macroeconômico seria o norte do governo liberal da década de 1985. O mundo ocidental desde a crise de 2008. Nas condições atuais em que predominam variáveis impostas na politica econômica, mas em que são irredutíveis as restrições de energia, transporte, saúde e educação, o planejamento tornou-se uma contradição ativa do modo de agir do Estado. Se a ideologia do consumo burguês requer que se alegue democracia, a própria sustentação do sistema do capitalismo exige como necessárias decisões centrais que não podem ser objeto de consulta. Mais uma vez a prática do planejamento evidencia as grandes contradições do sistema. Por exemplo, enquanto o conservadorismo democrático se opõe a reforma agrária, se consideram normais as grandes compras de terras por interesses internacionais.

A destituição do planejamento engajado com o desenvolvimento vem de que ele inevitavelmente contraria a continuidade da composição atual do capital, preferindo mudanças de composição que focalizam nos fundamentos sociais do processo. Não se trata de alcançar os melhores resultados possíveis com esta composição do capital, mas de mudar a composição do capital de modo a modificar processos estabelecidos sobre longo prazo. Por exemplo, estabelecer ou modificar políticas de mineração, definir políticas de ciência e tecnologia articuladas com políticas de educação. Longe de representar a razão dialógica irrestrita proposta por Habermas (1987) como ingrediente de uma sociedade essencialmente igualitária e protegida por sua participação no bloco hegemônico de poder, trata-se de sociedades internamente desiguais –ou pouco consolidadas –e que se encontram em condições desfavoráveis de tecnologia. Trata-se das condições concretas de diálogo que acontecem em condições desfavoráveis na relação com ciência e tecnologia e com financiamento.

Na realização de políticas de planejamento descobrem-se, além disso, diferenças entre o que podem ser cifras gerais de investimento em um dado setor e a diversidade de aplicações de capital, convergentes e contraditórias, compondo os diversos planos de aplicações de recursos das empresas. A fluidez do capital financeiro "desintermediado" revela contradições do sistema financeiro que hoje também tem diversos centros e não se controla com exclusividade desde Wall Street. Essa diversidade de investimentos constitui a plataforma sobre a qual se realiza o crescimento do produto. A impossibilidade de reduzir essa heterogeneidade do capital à homogeneidade do capital financeiro assinala a inviabilidade do projeto de Keynes de um modelo monetário do crescimento, ao tempo em que também mostra como a teoria de grau de monopólio de Kalecki fica na superfície do problema. A questão é que todos eles representam economias igualmente monetizadas, plenamente monetizadas, que nada têm em comum nem com os periféricos nem com os Estados Unidos.

A polêmica acerca da heterogeneidade do capital foi tema essencial na divergência entre neoclássicos (Solow, Hahn, Arrow) e pós-keynesianos (Robinson, Kaldor) e neoricardiano (Sraffa)[10]. O relativo à heterogeneidade no sistema envolve a pluralidade de formas do capital e do trabalho. A verdadeira questão da heterogeneidade, herdada de Marx, foi trabalhada por

[10] Robinson e Sraffa de um lado e Solow, Samuelson e Hahn do outro na coletânea publicada por Harcourt& Laing. Na América Latina, Anibal Pinto e Pedro Vuskovic tomavam posições mais firmes sobre um debate que determinava uma divisão sobre os alicerces do planejamento. Planejamento para ir para onde? A questão dos rumos do processo aflorava com aqueles mais próximos de uma transformação revolucionária. No entanto, a maior parte dos argumentos levantados refere-se ao estado de heterogeneidade do capitalismo. A forma atual e não os processos que geram essa heterogeneidade. Tal percepção genética na verdade é a de Marx que leva a inferir que nesse ponto houve um retrocesso da teoria causado por contradições dos setores de esquerda, já que não há controvérsia dos setores conservadores, que continuaram defendendo os interesses do capital financeiro. Em síntese, a teoria oficial se afastou das complexidades relativas à composição do capital.

Raul Prebisch e Anibal Pinto, como um desencobrimento de contradições do capitalismo periférico que encontra bloqueios estruturais na distribuição desigual da tecnologia. Define-se uma pluralidade do capital e do trabalho, em que será necessário distinguir a originalidade das qualificações dos trabalhadores no modo como ele se relaciona com as condições de organização social da produção. Em síntese, a heterogeneidade do capital não responde pela do trabalho. Assim como as tecnologias são superadas e substituídas as qualificações correspondem a momentos do sistema produtivo e precisam ser atualizadas. Essa, finalmente, é a explicação porque os sistemas de educação tendem a se tornar antiquados e oferecerem qualificações inúteis. É a razão porque a maré de ensino privado no Brasil em carreiras como Direito e Administração descreve uma distorção do sistema de qualificações em relação com as demandas do mercado de trabalho.

Uma questão levantada por Daniel Hamberg no relativo à relação entre a progressão do crescimento do produto e a instabilidade do sistema, sugere que as causas de movimentos de diferentes durações podem ser distintas e o processo formador dos ciclos pode não ser acumulativo. Essa hipótese exigiria um exame mais cuidadoso das variações de composição. Por extensão, exigiria um pensamento crítico do planejamento. Seria, portanto, uma atualização da análise da reprodução do capital em sociedades desigualmente industrializadas. Nestas, o planejamento terá que se organizar em função da centralidade da desigualdade antes que da primazia da indústria. A condução da economia depende do eixo comercializaçãoformação de capital antes que da ponte entre indústria e bancos. Esta é a realidade que vem à tona na exumação do planejamento no ambiente da industrialização periférica. Significa que o planejamento precisa trabalhar com a noção de composição e admitir que o conceito de composição orgânica do capital proposto por Marx tem um lugar insubstituível para lidar com a organicidade das transformações do sistema produtivo.

Situação equivalente se apresenta no relativo à explicação dos sistemas de poder subjacentes nas decisões econômicas. Como prática de Estados nacionais que representam sociedades progressivamente mais desiguais, o planejamento se tornará um processo político que exporá os conflitos de interesse em voga. Por isso, e como medida para preservar o rito do planejamento, retiram-se as conotações de conflitos de interesse. Chega-se a um planejamento técnico apresentável como acima dos conflitos. Com uma linguagem de flexibilidade política capaz de atender aos pleitos legalmente constituídos. O problema lukacsiano de metamorfose política do capitalismo – na versão escatológica de István Mészáros – fica reduzido às contradições partidárias do Estado.

OBJETIVOS POSSÍVEIS E PRIORIDADES NECESSÁRIAS

O planejamento gira entre objetivos mínimos de defesa de interesses atuais e objetivos máximos definidos entre ideológicos e utópicos, sob riscos constantes de avaliações equivocadas. Na prática, nunca há avaliações puramente objetivas e na história do planejamento como na da guerra há mais erros que acertos. A subjetividade incorporada no planejamento exprime seus fundamentos ideológicos e sua trama institucional. E o mais importante é a capacidade de reconhecer e corrigir erros. Por isso, a determinação de objetivos é uma tarefa de bom senso em constante revisão. As interferências da prática política e da burocracia são fatores negativos inevitáveis tais como desvios de trajetória.

A determinação de prioridades é o ponto de partida do trabalho técnico do planejamento, onde se absorvem o relativo às estruturas produtivas e às condições de conjuntura. As prioridades resultam em conjuntos interdependentes de metas em que se concretizam os planos. Nesse ponto revelam-se as condições reais de exequibilidade dos planos. Como exemplos das experiências brasileiras cita-se que há pleno conhecimento para um planejamento da Região

Semiárida que não se realiza, tanto como pleno conhecimento da Bacia do Rio São Francisco que tampouco se realiza. O desatino do projeto de transposição de águas do Rio São Francisco sem prevenção de sua destruição, de seus usos depredatórios e de sua complementação de águas. Na prática, implica na incompatibilidade entre o sistema político brasileiro e um planejamento efetivo.

OS HORIZONTES MÓVEIS DO PLANEJAMENTO

No planejamento, em cada momento há objetivos pretendidos e objetivos alcançáveis, isto é, uma relação prática entre ideologia e utopia. As utopias sempre são representações de desejos humanistas independentes de condições objetivas de realização. Sobre essa base sempre há uma questão relativa à imagem objetivo do que se pretende alcançar que é a objetivação de projetos de poder. Todo planejamento consiste em atividades constantes de análise e projeções, trabalha com uma imagem objetivo baseada em perspectivas razoáveis e se concretiza em programas e projetos de investimento. As análises e projeções são decididas a partir de um modelo teórico, consciente ou não[11], cujo principal fundamento é o bom senso. A imagem objetivo é o horizonte móvel de cada plano que se desloca continuamente. Como todas atividades de planejamento incorrem em alguma margem de erro, a confiabilidade dos planos é o controle das margens de erro que variam no tempo e no espaço.

A RESISTÊNCIA NECESSÁRIA

Frente à maré do obscurantismo que expõe a cloaca do atraso, a defesa do planejamento constitui um ato de civilização no que representa a luta pela racionalidade e pelo diálogo progressivo. A adesão dos governos subalternos aos princípios de defesa da economia do império austro-húngaro revela um desconhecimento deliberado da autofagia da subalternidade que coloca as nações periféricas como o Brasil como subalternas das nações hegemônicas. A revelação da progressão de contradições da economia desigual já deixou sua marca nas economias europeias, que se tornam obstáculos ao poder norte-americano, e nas economias latino-americanas reduzidas às margens de sobrevivência como primário-exportadoras. Perante o deterioramento das condições internacionais torna-se imperativo fundamentar uma revitalização do planejamento sobre uma explicação da relação entre formação e reprodução do capital e sobre as condições objetivas da acumulação de capital.

O novo subdesenvolvimento assume a forma de uma distribuição internacional de funções em que os países periféricos são participantes secundários do comércio de mercadorias básicas e em que há um alinhamento inevitável com as grandes potências como provedores de matérias-primas e de produtos pouco elaborados, ocupando espaços secundários de demanda ao tempo em que acolhendo investimentos complementares das potências hegemônicas[12]. Aprofunda-se a tendência à emigração de trabalhadores qualificados e o desemprego toma a forma de saturação do mercado da informalidade.

---

[11] Muitos planejadores se consideraram keynesianos sem perceber que usavam um modelo de de análise baseado nas ideias de Ricardo e de Marx. Ao enfrentarem problemas de dinâmica, isto é, da capacidade das economias nacionais para crescerem mais que seu crescimento demográfico aderem a uma atitude utópica que passa por alto os conflitos sociais com que trata o planejamento. A necessidade de articular as previsões sobre médio prazo e longo prazo é a chave para um planejamento que reconhece as flutuações ondulatórias do sistema.

[12] A nova expansão da China na América deve ser interpretada como parte de um modelo de domínio mundial e não apenas como de confronto com os Estados Unidos. É uma rede mundial de comércio representada pelo projeto de Rota da Seda e pelo de desenvolvimento da África que incorpora a maioria dos países periféricos avançados.

REFERÊNCIAS

AHUMADA, Jorge. **La planificación del desarrollo.** Santiago, ICIRA.1964

CHENERY, Hollis. **Structural change and development policy.** Washington. World Bank. 1979.

_____.**Development policy nd programmes.** Santiago. CEPAL,1957.

DOBB, Maurice. **Essay on development planning.** Londres. Macmillan. 1964.

FURTADO, Celso. **La economia latino-americana, formación histórica y problemas contemporánesos.** Mexico. Siglo XXI.1971.

_____. **Teoria y política del desarrollo económico.** México. Siglo XXI, 1974.

HABERMAS, Jürgen. A nova intransparência: a crise do estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. **Novos estudos CEBRAP**, v. 18, p. 103-14, 1987.

HAMBERG, Daniel. **Economic growth and instability.** Maryland. Maryland Press, 1959.

HARCOURT&LAING (org.) **Capital and gowth.** Londres. Penguin. 1967.

ILPES. **Discusiones sobre planificación.** Santiago. ILPES, 1965.

LEWIS, Arthur. **Development planning.** New York. Harper. 1965.

MÉSZAROS, István Mészáros. **Para além do capital.** São Paulo. Boitempo. 2004.

PAJESTKA, J.; FEINSTEIN, C.. (org.) **La pertinência de las teorias económicas.** México. Fondo de Cultura Económica.1980

PAULA, João Antonio (org.) **Adeus ao desenvolvimento.** Belo Horizonte, 2006.

PEDRÃO, Fernando. **Refutação ao marginalismo.** Salvador, RDE. 2014.

PREBISCH, Raul. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano.** São Paulo. Fundo de Cultura. 1954.

_____. **Capitalismo periférico.** México. Fondo de Cultura Económica. 1974.

ROBINSON, J.N. **Técnicas de planejamento e previsão.** Rio de Janeiro. Zahar, 1972.

TINBERGEN, Jan. **The design of development.** Washinbngton. IBRD, 1974.

AS CONTRADIÇÕES DO CAPITAL CONTEMPORÂNEO: A COMPLEXIDADE DO SISTEMA E O BLOQUEIO DO PROGRESSO -

Fernando Cardoso Pedrão

APRESENTAÇÃO

A questão do desenvolvimento se apresenta hoje como de escolhas sociais a partir de um crescimento demográfico inevitável com os dois grandes desafios das relações entre

quantidades de produção e condições de vida e entre taxas de crescimento e rumos do sistema produtivo. O sistema opera com instabilidade crescente consequente do atraso da demanda em relação com a capacidade produtiva instalada e com a concentração social da demanda. As coisas nem sempre foram assim porque a humanidade era menos numerosa e houve territórios que puderam ser incorporados mesmo que de modo brutal. A brutalidade continua sob a fina capa de civilização, mas os espaços de expansão são cada vez menores e os ocupados se deterioram.

A progressão de contradições é o movimento que explica a alternância de prosperidade e estagnação no desenvolvimento do capitalismo. Sob crescimento demográfico, urbanização e concentração de capital desenvolve-se uma dinâmica da formação de uma demanda complexa que induz a formação de capacidade produtiva. A contradição é a lei que explica a mobilização de forças realizadoras das transformações do mundo social e condutora dos movimentos de tecnologia que instrumentam a eficiência do capital. Por isso, a contradição é a categoria guia do estudo do processo do capital, como perceberam Hegel, Marx e Mao Tse Tung. A história social vem da superação do Neolítico com a domesticação de cereais e de animais e com a construção de moradias permanentes. Foram as contradições da vida primitiva que deram lugar à civilização, Mesopotâmia, no Egito, no México e no Peru. No irromper da modernidade são as contradições do colonialismo e da industrialização que sustentam a atual dinâmica da desigualdade. Para expô-la é preciso começar por situar seus aspectos fundamentais.

Para lidar com as transformações do mundo social, e que envolvem a relação entre o mundo natural e o social, procura-se o princípio geral do movimento, nesse caso o sócio metabolismo. Tal princípio éa contradição que éo lado negativo da dialética. No mundo natural essa negatividade ésuperação de elementos prata que se degrada em chumbo etc. Éa força oculta que gera movimento negando inércia. A gravidade que se transforma em velocidade da água.

No mundo social a contradição surge da substituição de regras de sobrevivência por objetivos de poder, desde o império de Sargão I ao de Tutmés III e ao de Alexandre Magno. A generalização de objetivos de poder é o princípio explicativo da irracionalidade da formação de impérios, cujo fundamento psicológico é uma negação das individualidades[13], submetidas a um poder central. Nos impérios mexicanos a centralidade do poder ficou diluída em uma maquinaria política de um coletivo de base religiosa.

Com a expansão mundial da Europa, as sociedades urbanas formadas no fim da Idade Média desenvolveram novas formas de individualidade no conflito de interesses entre as monarquias e as aristocracias. As contradições do mundo social no sistema do capitalismo estão entre a estruturação da superestrutura e a operacionalidade da infraestrutura. Nesse contexto, estão entre a perda de consistência social do Estado e a diluição das condições de individualidade.

APRESENTAÇÃO HISTÓRICA DA CONTRADIÇÃO

Será preciso começar por distinguir uma contradição essencial do processo de formação das civilizações da contradição essencial do sistema do capitalismo. A sociedade do capital começa na Fenícia, mas o sistema do capitalismo surge de uma mutação da produção rural em movimento de expansão territorial.

O capitalismo é a contradição do feudalismo, porque se baseia na superação de organizações sociais baseadas na permanência de formas patrimoniais, que foi um processo que se repetiu na Europa medieval e nas sociedades teocráticas americanas. O capitalismo é uma opção pelo transitório sobre o permanente porque se mantém pela substituição da valorização do trabalho pela valorização nas mercadorias.

---

[13]Esse na verdade é o diferencial do império romano que foi um empreendimento coletivo comparado com o império macedônico.

A contradição se revela entre pressões conservadoras e pulsões de mudança. Dadas limitações de acesso a tecnologias avançadas delineia-se uma contradição entre a necessidade de renovação para se sustentar, como lei da impossibilidade da inércia e a impossibilidade de mudar sem transformações no quadro tecnológico.

Não é só que a dialética seja a lei da mudança, mas da impossibilidade de não mudar. Descobre-se, portanto, a contradição como lei do movimento civilizatório e não só do capitalismo. É uma inferência inevitável se se reconhece que as forças que levam à demolição da ordem religiosa dogmática medieval são as mesmas que engendraram a modernidade. É a continuidade dos processos que superam as formas institucionais.

O mundo da terceira revolução industrial, ou do desenvolvimento das comunicações, descobre que está em uma crise profunda que começa com o bloqueio dos meios materiais e mergulha até a crítica ontológica da revolução. O sistema mundial teve uma mudança de eixo de gravidade. Essa mudança abissal desqualificou muitas teorias e obriga a abrir a janela e olhar de frente para a realidade.

Surge um novo pensamento crítico da revolução que questiona valores que foram atropelados pelo socialismo de estado e se tornaram a base para um pensamento contestatório da pluralidade[14]. Em frente está uma visão antitética da pluralidade mundial em que as nações não centrais fornecem os argumentos principais da crítica do processo geral de contradições no mundo do capital[15].

Para explicar os processos da sociedade do capital hoje é preciso se colocar acima dos conflitos e frustrações imediatos e pensar historicamente. Há um problema concreto de desvelar a principal contradição do sistema mundializado do capital hoje, no que ela constrange o desenvolvimento das nações periféricas como o Brasil.

Há uma contradição econômica básica, resultante da inflexão local do imperialismo dependente, que condiciona a contradição ideológica responsável da subalternidade. Em suas transformações na escala mundial, o capital tornou-se um sistema extremamente complexo, com modos mundiais de funcionamento, por meio de empresas multinacionais e de desnacionalização do trabalho, que condicionam seus modos operativos locais. No metabolismo do capital há uma contradição dominante relativa a sua auto-sustentação, em cima de uma coorte de contradições próprias do arcabouço nacional impregnado de resíduos da colonização.

A primeira contradição do sistema do capital em seu conjunto está entre a necessidade de acumular o suficiente, em quantidade e qualidade, para reproduzir o capital existente e a falta de expansão do mercado para absorver os investimentos necessários para essa finalidade. Surge a irracionalidade da acumulação que se situa fora das necessidades sociais.

Essa contradição surge do desajuste entre os processos técnicos necessários à reprodução do capital existente e os interesses do poder financeiro. É a comparação entre a eficiência produtiva do capital aplicado e a rentabilidade atual do capital especulativo. É a contradição que expõe a incerteza da continuidade do processo de acumulação de capital.

A sustentação do sistema é a continuidade da acumulação. Esta depende da reprodução de capitais em geral, que é um processo que requer compatibilidade orgânica entre capital novo e capital aplicado. Desvenda-se uma contradição entre os interesses incorporados no capital

---

[14] Citam -se alguns pensadores representativos. Jacques Ellul, **Mudar de revolução,** Elmar Altvater**, O fim do capitalismo como o conhecemos,** Cesar Altamira, **Os marxismos do novo século,** Giacomo Marramao, **Secularização e poder.** Há um novo retorno a Kant por sua filosofia das categorias e um retorno a Hegel por sua lógica ontológica.

[15] Na verdade, o primeiro texto fundamental da critica das contradições é de Mao Tse Tung e se chama ***A propósito das contradições*.**

produtivo aplicado e os interesses financeiros do capital especulativo. Uns e outros levam atrelada uma visão de mundo que justifica a colônia pela metrópole.

A chave dessa explicação encontra-se na demanda, em quantidade e composição. A presunção inicial da teoria é de uma demanda formada dos meios de pagamento gerados pela renda pessoal disponível. É uma hipótese superada pelo fato que prevalece uma demanda autoritária independente da distribuição social da renda. É a demanda de governo, que tem a capacidade de se endividar em função de opções políticas. No essencial, trata-se de uma substituição do capitalismo de mercado por capitalismo de estado inserido em articulações internacionais.

A inclusão de um estudo histórico da demanda será necessária para explicar sua progressiva mudança de composição em sintonia com mudanças no sistema produtivo. Por exemplo, a demanda por sistemas de ar-condicionado foi causada pelo aumento de renda das famílias, por empresas interessadas nessa faixa de consumo? O consumo avança pela generalização de aspirações, mas não pode avançar sobre formas não conhecidas. A questão é que a renovação do consumo é o modo de renovação do capital.

O estudo da renovação do capital precisa incorporar uma visão histórica da demanda que implica em reconstruir a teoria da demanda para uma dinâmica da economia. Será preciso buscar o fundamento histórico da demanda na lógica do capital de pretender conseguir sempre mais lucro e não em aspirações de pessoas e empresas enquanto consumidores. A contradição entre meios e entre meios e fins avança objetivamente junto com a alienação. A alienação surge como lado subjetivo do processo objetivo de exploração.

Trata-se agora de passar da aparência à essência do processo histórico de produzir contradições. Os argumentos considerados até aqui serão simples constatações dos efeitos da atualização do capital. Ela representa uma dinâmica que abrange a infraestrutura técnica e a superestrutura ideológica do capital. A modernização será apenas uma condição de superação de formas disfuncionais, tecnicamente superadas[16]. É sintomático que a crítica que desenterra contradições apela para a psicologia e para a ligação entre a crítica materialista de Marx e o despautério de Nietszche. Descobre-se que o fundo material carrega a contradição ideológica entre a aristocracia decadente e a burguesia ascendente. Mas surge nova contradição na fratura da burguesia, entre seu estrato superior aderido ao capital financeiro e seu estrato inferior, rejeitado e desnacionalizado.

A falta de uma revelação da contradição de um proletariado que não consegue se apropriar de uma ideologia da mudança e adere a uma ideologia do individualismo. A classe operária alienada perde a oportunidade histórica da contestação.

O essencial é a marcha inelutável do capital como força transcendente da civilização material, que transcende o mundo administrativo das empresas e se filtra para o mundo das artes e da literatura. É um movimento que esgota os claustros de barroquismo e rococó em suas formas vulgarizadas. A relação conflitiva acaba por reivindicar um novo naturalismo e um regionalismo que redescobre a América profunda. O falso classicismo dos ambientes coloniais e romantismo da ingenuidade colonial se desmontam e sua queda leva junto um novo barroco latino-americano que pretendeu estabelecer um estilo literário original[17].

---

[16] É o que surge da variedade de formas de modernismo em arte e na indústria no primeiro quarto do século XX, que parecia ser apenas um maneirismo estético, mas exprimia essa contradição entre um novo arcaico e um clássico moderno. É o significado do modernismo desconstrutivo do dadaísmo de André Breton e o do construtivista de Marinetti. Os quadros de De Chirico, os filmes de Antonioni, a arquitetura moderna de Corbusier.O contraste entre a arquitetura de Frank Wright e a do Bauhaus. As contradições são apresentadas como manifestações de normalidade do capitalismo ou como sintomas da inviabilidade social do capitalismo. O primeiro trabalho que expõe essa contradição é o de Max Horkheimer, **A eclipse da razão** (1974) seguido de Theodor Adorno **A dialética negativa (1973).**

[17] Inclui autores de elevada qualidade como Alejo Carpentier, Júlio Cortazar e Gabriel Garcia Marquez.

Nesse movimento surgem como qualificativos essenciais os modos de uso constrangido de trabalho que agora se dividem entre os impostos e os do biopoder[18]. Nesse contexto colocam-se a colonização, com seus desdobramentos e seus efeitos diretos e indiretos e os efeitos acumulativos das migrações que hoje constituem um tecido complexo.

O fator colonização existe desde o início das civilizações, assumiu inúmeras formas, mantendo, entretanto, o principio básico de privilégio da exploração[19]. Mas assume formas diferenciadas quando é ligada à mercantilização da força de trabalho. A extinção da escravidão foi necessária para a exploração de trabalho qualificado e recrudesce quando o primarismo da periferia opera com um espaço de trabalho não qualificado, tal como acontece no Brasil hoje. A diferença entre trabalho escravizado e trabalho contratado é que este último revela o custo social do tempo, que passa a ser o salário natural e que é compartilhado de modo autoritário entre os representantes do capital e os trabalhadores.

Nos tempos modernos a colonização passou por duas rupturas. A primeira com a passagem do extrativismo à produção de mercadorias e a segunda com o atrelamento da produção primária ao sistema de comercialização internacional, tal como aconteceu com o chá e o café. Esse foi o verdadeiro fundamento do capital industrial e essa foi a extração de valor pelo capital comercial. Até aí centro e periferia constituíam um sistema interativo. A novidade surge com a hegemonia norte-americana, quando o centro passou a concorrer com sua própria periferia. É uma internalização da função colonial que se torna contraditória com a reprodução do centro. Nessa situação a periferia fornece força de trabalho barata e transfere formação de capital para o centro que se torna liderança de fato da periferia. Os deslocamentos do sistema reforçam a liderança do centro e aprofundam a dependência.

A PROGRESSÃO DAS CONTRADIÇÕES GERAIS

> *Quando Marx aplicou essa lei ao estudo da sociedade capitalista a contradição fundamental dessa sociedade entre o caráter social da produção e o carater privado da propriedade.*
>
> Mao Tse Tung.

A sociedade do capital éproduto de um processo histórico de transformação de sociedades tribais comerciais em sociedades feudais e dessas em sociedades conduzidas por interesses mercantis. Essas transformações são conduzidas por interesses mercantis. Essas transformações são conduzidas por meio de alterações na relação entre infraestrutura econômica e superestrutura institucional com mudança de orientação da formação do capital e com a capacidade de ampliar o mercado. Os estudos do capitalismo, inclusive de Marx, vêm o processo através de seu centro. Éuma posição que não se sustenta quando se considera o papel das colonizações. As mudanças no centro, como a passagem da hegemonia do império britânico ao norte-americano, seriam as únicas alterações dominantes que estenderiam efeitos ao mundo em geral. Daítornar-se –aparentemente –inexplicável a redução do dinamismo desse centro em sua superação por uma situação policentral. Claro estáque a contradição na relação entre centro e periferia leva a uma estagnação da demanda que abala o crescimento.

---

[18] O argumento de Michel Foucault sobre dominação consentida é o ponto de partida de uma revisão do pensamento sobre alienação. O desdobramento desse argumento por Antonio Negri torna-se essencial nesta reconsideração da dialética aplica**da.**

[19] A França é o máximo exemplo dessa exploração em que os *pied noir* se sentiam donos da Argélia como os portugueses se sentiam donos de Angola.

A constatação de uma pluralidade de fato implica em mudança de perspectiva ou em desenvolvimento da verdadeira complexidade do sistema. A consequente questão que se apresenta é a revelação da complexidade oculta e a consequente especificidade das contradições. A progressão das contradições é inerente à sociedade capitalista na qual o movimento geral de acumulação de capital, que é uma síntese da pluralidade da economia do sistema, inclui uma progressiva mudança de composição com correspondente deslocamento das qualificações do trabalho. No essencial o sistema grava em torno de qualificações. O sistema cria empregos com requisitos que só podem ser alcançados por uma minoria. O movimento do capital desqualifica a educação técnica e separa a educação efetiva da precária. Em seu conjunto o sistema desvaloriza o trabalho.

A CONCRETUDE DO ABSTRATO

A abordagem histórica leva a dois desdobramentos que são a ampliação do tempo considerado e a inclusão de mais experiências que relativizam as experiências incialmente consideradas. Quando a Europa se mobilizou para conquistar o mundo, a civilização mais adiantada era a chinesa e a transmissão de progresso técnico era feita pelos árabes. Soma-se notável aumento das informações consideradas e refinamento das perspectivas de análise. Envolve reconsideração de experiências negligenciadas e revisão das conhecidas. O conceito de história profunda, que faz paralelismos intertemporais e aproxima diferentes escalas de tempo.

O foco nas contradições implica em uma visão histórica que é a visão da progressão do tempo vivo. A síntese histórica é uma abstração que se monta sobre experiências específicas. Abstrato é a síntese da coisa concreta do mundo, não é um genérico vazio, é a expressão da historicidade do mundo. Uma coisa é o mundo que está aí, e outra coisa é como o percebo. A percepção do mundo é uma conquista criada pela vida social, realizada pelo indivíduo. Assim, a percepção do mundo como história é um resultado de um processo de interiorização que requalifica a própria percepção.

A percepção histórica situa a atualidade como cara atual de processos espaço-temporalmente situados, que carregam a representação cultural da visão de mundo e a consciência individual do ser existente. Polaridade e simbiose entre indivíduo e coletivo têm uma aparência de separação e uma essencialidade de interação. Exceto pela divagação conceitual, que também foi apenas uma paráfrase, o ser só se concebe em sua concretude existencial de ente. Reencontramos o ser como realidade da vida com sua polaridade com a coisa mundo, em sua caminhada de Zeus a Apolo, de Apolo a Alcebíades, até a complexidade contraditória do homem, cuja etapa mais avançada é o despojamento da consciência, que lhe permite rejeitar sua própria cultura. É o mecanismo de subordinação que culmina a alienação. Essa é a alienação negativa que sustenta a dependênncia, contrária do movimento da consciência libertadora, que considera que a vida só vale como liberdade.

O PROGRESSO COMO IDEOLOGIA POSITIVA BURGUESA

A suposição de transformações sociais positivas denominadas de progresso, éo que distingue a Idade Média dos Tempos Modernos nos quais a individualidade surge como uma referencia efetiva de liberdade. Mas essa liberdade não émuito mais que a diferença entre vida urbana e vida rural, portanto, àsubstituição do poder rural individualizado pelo poder urbano de congregações. A substituição dos países ibéricos pelos dos Países Baixos foi o primeiro sinal desse movimento de arcaização do poder feudal.

O progresso é essencial na ideologia do poder da burguesia que se confunde com enriquecimento material sobre padrões de distribuição da renda tidos como inerciais. O

fundamento cultural da riqueza material é aceito como um valor positivo colateral, porém não é funcional para a reprodução do sistema, que aceita implicitamente a truculência como parte da gestão do capital.

A questão social da distribuição está submersa no paradigma de crescimento linear. Tornou-se necessária uma teoria da distribuição da renda e das condições de obter renda. A teoria social pressupõe o progresso material que está associado a progresso individual sem registrar que ele só acontece no marco de um progresso institucional que é necessariamente coletivo. A tecnologia é um saber inerte que é mobilizado pela ideologia do capital. A justificativa social do poder da burguesia é a proposta de progresso que supostamente deveria transbordar à maioria, tal como como a riqueza das regiões ricas deveria transbordar às regiões pobres. O que chamam de democracia é liberdade individual.

A CONTRADIÇÃO ORGÂNICA DO CRESCIMENTO

O caráter contraditório do capital se revela plenamente no relativo ao crescimento que tem dois significados: crescimento do produto social e expansão do sistema produtivo. Na teoria geralmente se trata como crescimento do produto presumindo que ele representa o sistema em seu conjunto. A hipótese de crescimento linear só se sustenta em condições de capital homogêneo e progresso técnico neutro. Todo consumo de capital em alterações de composição. É o princípio do acelerador aplicado à reprodução do capital. No entanto o problema do crescimento está representado pela relação entre crescimento do produto e crescimento – ou expansão – do capital. Para que o sistema não regrida, o crescimento precisa ser igual ou superior ao crescimento demográfico, também supondo que o poder de compra das pessoas não regride.

Assim, para se manter, o sistema econômico capitalista precisa mudar para atender às pressões da concorrência e do aumento de população. Mudar é mudar de forma, metamorfose, significa alterações quantitativas e qualitativas, em composição, formas de organização e condições de qualificação. Tais mudanças são vulgarmente vistas como positivas, mas compreendem aspectos positivos e negativos. As tendências de mudança mudam ao longo do tempo sob pressões de dinâmica da concorrência e de movimentos de população. Crescer significa expandir a capacidade produtiva.

Impõe-se esclarecer que significa crescer. Na literatura econômica crescimento é o do produto social independente de movimentos do capital[20]. O crescimento é a expansão da capacidade produtiva que se obtém por meio de substituição de capacidade existente. Todo crescimento tem um rumo implícito, tacitamente aceito, mas não necessariamente deliberado. O movimento de mudança pode representar apenas interesses minoritários dominantes com efeitos generalizados sobre a maioria, mas em todo caso representa a ideologia dominante que é a da classe dominante.

A ACUMULAÇÃO INCERTA

No capitalismo não há garantia alguma de reprodução do valor do capital acumulado, tanto porque ele se desvaloriza tecnicamente, como porque a reprodução sempre implica em mudanças de composição que implicam em renovação incerta frente a movimentos aleatórios do mercado. O processo de renovação é sempre de substituição de componentes de capital fixo pelo que o movimento de crescimento da economia é de substituição de estruturas produtivas e jamais em um movimento linear como foi apresentado pela teoria do crescimento.

---

[20] Há uma questão pendente na teoria econômica sobre a teoria do crescimento que é uma simplificação denunciada apenas por alguns teóricos como Hamberg e Hicks. Não há como aceitar uma teoria de um crescimento linear que não reconhece mudanças de composição do capital e do trabalho.

O estudo do processo de acumulação de capital é uma parte da teoria do capital que precisa de alguns esclarecimentos importantes, dada a complexidade das articulações entre o bloco das economias dominantes e o conjunto das economias periféricas. O movimento geral de acumulação nunca se separou do movimento de centralização que dá o significado social desse processo. Como a acumulação não se faz apenas como acumulação financeira, como compreende o conjunto do capital fixo, é inevitável que seja um processo que incorpora as contradições da renovação dos diversos capitais.

Para penetrar no sistema do capitalismo é preciso esclarecer a relação entre crescimento econômico e acumulação de capital. A diferença entre os dois é que o crescimento acontece sobre condições historicamente dadas, enquanto a acumulação só se dá com projeções a futuro, portanto sob condições variáveis e incertas. No relativo à acumulação de capital é preciso começar por estabelecer que a acumulação é um processo historicamente situado que opera sobre estruturas de capital acumulado com capacidades das sociedades e dos grupos organizados para realizarem as funções necessárias para isso. Desenvolver-se a partir de qual base e para alcançar quais objetivos?

Além disso, o desenvolvimento estácondicionado pelas condições específicas de articulação do capital produtivo com as instituições. Acumula-se capital sobre uma capacidade de acumular e de reter capital. A diferença entre a sociedade feudal e a mercantil foi que o desenvolvimento do comércio permitiu ampliar mercados e diversificar a lista de mercadorias. O mesmo ocorre nas atuais sociedades periféricas. A ideologia do enriquecimento se esgota com a conquista do poder político. Ascende uma ideologia do consumo que incide sobre as classes medias e vai atéas classes populares. No capitalismo midiático hoje esse efeito de diluição émagnificado pelos mecanismos de incitação ao consumo.

AS CONTRADIÇÕES DO DESENVOLVIMENTO CONDICIONADO

O sistema econômico mundial estáconstituído de um conjunto de economias mutuamente condicionadas com diferentes condições de condicionamento, compreendendo as que são próprias de posições de predominância e as que estão determinadas por posições de dependência. As nações hegemônicas não podem ser hegemônicas sem as dependentes e as dependentes precisam superar condições negativas da dependência para se emanciparem, mas para isso precisam superar sua própria alienação. Dominância e dependência são movimentos interativos pelo que ébaldado o esforço de encontrar uma dinâmica da periferia separada das contradições da hegemonia[21]. Esta, que se renova a aprofunda com a desnacionalização, torna-se um peso crescente para a reprodução da dependência. A dependência não éuma situação mas éum processo que se torna mais complexo e difícil de ser revertido. A alienação éa condição sócio-econômica e sócio-política da dependência.

No plano técnico, a superação do subdesenvolvimento enfrenta o movimento de envelhecimento das tecnologias cuja validade decai quando são usadas fora do processo de produção de tecnologia, isto é, quando as tecnologias são mercadorias de duração decrescente. É o que acontece, por exemplo, com as tecnologias industriais separadas de seu fundamento científico. Por exemplo, como as tecnologias de uso do cobre comparadas com as das terras raras. No plano científico as tecnologias são atingidas por tensões externas, submetidas à crítica latente de sistemas de conhecimento, tal como acontece com as mudanças na meteorologia por consequência da astrofísica. No plano social a difusão de tecnologias corresponde a condições diferenciadas de absorver conhecimento e de incorporar aos processos de produção e de comércio. É a diferença entre os movimentos de inovação e os de renovação tecnológica.

---

[21]Esse foi o projeto de Raul Prebisch que focalizou na originalidade da periferia avançada considerando que a periferia pode gerar ciclos alternativos aos determinados pelas economias hegemônicas.

OS RUMOS DO PROCESSO ECONÔMICO

A questão dos rumos do sistema econômico é inseparável da explicação das taxas de crescimento e da teoria da exploração. Os rumos do processo sempre estiveram implícitos no desenvolvimento da civilização material junto com o pressuposto de uma prosperidade garantida. Mas agora se torna imediata a constatação de que todo processo tem um rumo que subordina todo estudo da mecânica da economia ao de sua genética. Assim como não há crescimento sem perda de recursos nem sem implicações na composição do capital e do trabalho, não há estagnação que não implique em destruição de ativos nem em retrocesso qualitativo. As implicações do processo econômico não são apenas na capacidade de gerar quantitativos de produção, mas correspondem às alterações qualitativas do que se produz, tanto em bens materiais como em serviços e em produtos culturais. A constatação da irreversibilidade da vida social que surge da história profunda do mundo físico, estende-se à história da vida social que é a da qualidade da vida das pessoas. Conclui-se pela necessidade de substituir as simplificações da analise estática e da macroeconomia abstrata pelo reconhecimento da complexidade da dinâmica da vida social[22].

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor. **Dialectica negativa**. Madrid, Taurus. 1984.

AMIN, Samir. **La acumulación en escala mundial.** México, Siglo XXI, 1967.

_____. **El capitalismo en la era de la globalización.** Barcelona. Paidós.1997.

DE PAULA, João Antônio; PAULANI, Leda. **Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula**. Autêntica, 2005.

DOBB, Maurice. **Economia política y capitalismo. México. Fondo de Cultura Económica. 1961.**

_____. **Theories of value and distribution.** Cambridge. Cambridge University Press. 1975.

FELLNER, William. **Competition among the few.** New York. Augustus Kelley. 1975.

FIORAVANTI, Eduardo. **El capital monopolista internacional.** Barcelona, Península, 1974.

HABERMAS, Jürgen. A nova intransparência: a crise do estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. **Novos estudos CEBRAP**, v. 18, p. 103-14, 1987.

HICKS, John. **Capital and growth.** Oxford, Oxford Press. 1965.

HUNT,E.& SCHWARTZ, J.(org.) **Crítica de la teoria económica.**México, Fondo de Cu;tura Ecpnómica, 1977.

MARCHAL, André. **Systèmes et structures économiques.** Paris. Presses Universitaires de France, 1959.

[22] É a conclusão lógica do estudo de Hicks sobre a essência dinâmica do valor do capital.

MARX, Karl. **El capital. 3 vols.** México. Fondo de Cultura Económica. 1956.

MAO TSE TUNG. **A propos de la contradiction. Écrits choisis em trois volumes.** Paris. Maspero.1969.

MYRDAL. Gunnar. **Asian dramma, an inquiry on the poverty of nations. N.York. Random House. 1968.**

PEDRÃO, Fernando. **Uma introdução à pobreza das nações.** Petrópolis, Vozes, 1991.

PREBISCH, Raul. **El capitalismo periférico.** México, Fondo de Cultura Económica. 1974.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo. Editora Schwarcz. 2010.

SHACKLE, George Lennox. **The years of high theory.** Cambridge, Cambridge Press, 1976.

TINBERGEN, Jan. **The design of development.** Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1966.

SEÇÃO II

Planejamento na Bahia: território de identidade, planos e gestão de desenvolvimento

A proposta de planejamento territorial da Bahia:
uma análiseconceitual e teórica

Roberto Lucas Spinola Souto
Fernanda Calasans C. L. Pessoti

Gustavo Casseb Pessoti

O Planejamento na Bahia e a Evolução dos Planos Plurianuais
Ranieri Muricy Barreto
Ana Cristina Cerqueira

Bahia 2035 como instrumento de gestão edesenvolvimento
Geraldo de Alencar SerraNeto

A PROPOSTA DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL DA BAHIA: UMAANÁLISE CONCEITUAL E TEÓRICA

Roberto Lucas SpinolaSouto
Fernanda Calasans C. L.Pessoti
Gustavo Casseb Pessoti

INTRODUÇÃO

Este trabalho é parte integrante de um projeto de pesquisa que está estudando os 27 Territórios de Identidade da Bahia, nas perspectivas econômicas, sociais e ambientais. No exato momento em que o Governo do Estado da Bahia acaba de desenvolver o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI), um instrumento com uma visão de longo prazo para a Bahia (no ano de 2035), o planejamento insere-se mais uma vez como um artifício através do qual se enseja um processo de efetiva transformação na realidade estadual, com repercussões para o conjunto dos 417 municípios e suas regiões de influência.

Esse artigo, em particular, trabalha alguns conceitos da organização espacial e do planejamento de cidades, com vistas a se compreender tanto conceitualmente quanto

teoricamente como foi estruturada a proposta de planejamento territorial da Bahia, implementada desde o ano de 2007. A Bahia, notadamente, é conhecida como um estado de forte concentração espacial e setorial da sua atividade econômica no entorno de sua Região Metropolitana (RMS), algo que há muitos anos chama atenção do planejamento público e dificulta o processo de ativação econômica do interior. Nos final dos anos 1990 e ao longo de todas as décadas de 2000, houve um interesse muito forte do planejamento governamental em reverter essa lógica, interiorizando e diversificando a matriz produtiva.

Convergente com esse objetivo, a divisão territorial, mais do que uma organização espacial, deve levar em consideração as características locais que potencializem as transformações, com difusão de seus efeitos para todos os municípios, sem a qual não se consegue um processo de desenvolvimento integrado e inclusivo. Por isso mesmo, para os objetivos desse projeto de pesquisa, era de fundamental importância conhecer o processo através do qual os Territórios de Identidade (Tis) foram criados e quais as reais características dos seus respectivos municípios, bem como sua ligação com a matriz socioprodutiva do estado da Bahia.

Nessa perspectiva, esse artigo foi estruturado em quatro partes principais. Na primeira seção, discute-se a dimensão conceitual e teórica da cidade na região, para em seguida discutirmos a hierarquização de cidades e redes urbanas. Na seção três são analisados os instrumentos para o planejamento municipal, para fazer uma ponte até a última das seções em que se analisa a proposta de planejamento territorial da Bahia propriamente dita. As considerações finais fecham esse trabalho e serão tomadas parcialmente, apenas relacionando as questões teóricas consideradas como fundamentação do trabalho e sua relação direta com a proposta do Governo do Estado da Bahia de territorialização dos municípios baianos.

1. ORGANIZAÇÃO ESPACIAL E PERSPECTIVAS DE PLANEJAMENTO

O ponto de partida nesta discussão é compreender o conceito de região, pontuando de antemão que as regiões são frutos de um constructo teórico. Kayser (1968) define região a partir de três pontos cruciais: o primeiro, em função dos laços que existem entre seus moradores, estes laços devem ser percebidos de maneira bem ampla e englobam características semelhantes; o segundo fator é que toda região está organizada em torno de um centro, que se comporta como um polo baseado nas atividades da população empregada; e, por fim, a região deve ser entendida como parte integrada de um conjunto maior.

> Uma região é, sobre a terra, um espaço preciso, mas não é imutável, inscrito em um quadro natural determinado, e que responde a três características essenciais: os laços existentes entre os seus habitantes, sua organização em torno de um centro dotado de certa autonomia, e sua integração funcional com a economia global. Ela é resultado de uma associação de fatores ativos e passivos de intensidades variáveis, cuja dinâmica própria está na origem dos equilíbrios internos e da projeção espacial. (KAYSER, 1968, p. 284).

Mesmo diante da delimitação territorial, a região é um sistema aberto, em função das relações e dos fluxos que possui tanto internamente, quanto com as demais áreas que se apresentam ao longo do espaço. Estes fluxos internos e de entrada e saída (*input-output*) influenciam na organização interna, podendo modificá-las. A construção espacial se dá ao longo do tempo e está relacionada com o próprio desenvolvimento da sociedade, de suas forças produtivas e das relações com as produções predominantes.

A definição de região apresentada por Kayser (1968) é contrária aos três tipos de espaços econômicos defendido pela Escola de Perroux. Considerado como um dos seguidores de Perroux, Boudeville (1969) destaca que existem três noções fundamentais a respeito do espaço: o espaço homogêneo, o espaço polarizado e o espaço plano. O espaço homogêneo

corresponde a um espaço contínuo, em que cada uma das partes que compõe apresenta características mais próximas possíveis das outras.

A lógica da homogeneidade no espaço está identificada no conceito de região natural proposto pela corrente do determinismo ambiental, na qual:

> A região natural é entendida como uma parte da superfície da Terra, dimensionada segundo escalas territoriais diversificadas, e caracterizadas pela uniformidade resultante da combinação ou integração em área dos elementos da natureza: o clima, a vegetação, o relevo, a geologia e outros adicionais que diferenciam ainda mais cada uma dessas partes. Em outras palavras, uma região natural é um ecossistema onde seus elementos acham-se integrados e interagentes (CORRÊA, 1990, p. 23-24).

Há ainda uma identificação na corrente possibilista, que mesmo considerando a interação entre o homem e a natureza, e as transformações existentes no espaço, "a região geográfica abrange uma paisagem e sua extensão territorial, onde se entrelaçam de modo harmonioso componentes humanos e natureza" (CORRÊA, 1990, p. 28). Esta harmonia pode ser compreendida como um aspecto relativamente homogêneo de uma determinada área, que se encontra num novo patamar de equilíbrio e não mais no estágio inicial da condição da natureza.

O espaço polarizado representa a noção de interdependência fisiológica que pode ser observada pela irradiação comercial nas aglomerações urbanas. Uma cidade se relaciona com o campo e com as cidades satélites que estão no seu entorno. Em razão destas trocas que existem, as regiões polarizadas, ou seja, regiões que não são uniformes, podem ser entendidas como regiões heterogêneas, em que as diversas partes se complementam, mantendo entre si, em especial com os polos dominantes, maior troca do que com as regiões vizinhas. Trata-se de um local onde as trocas internas de bens e serviços é de maior intensidade do que as trocas com o ambiente externo (BOUDEVILLE, 1969).

Paelinck (1977, p. 176) define região polarizada "como o lugar de intercâmbio de bens e serviços, do qual a intensidade interior é superior, em cada ponto do espaço definido, à intensidade exterior". A região polarizada é definida, portanto, a partir da análise de processos econômicos.

As regiões planejadas são representadas por um espaço onde as diversas partes têm as decisões que as afetam tomadas de forma centralizada, a exemplo das filiais de uma grande empresa, nas quais as questões que interferem nas filiais não são tomadas isoladamente e sim, a partir de decisões definidas na matriz. Trata-se de uma ferramenta de autoridade, que pode estar localizada na região ou não, para alcançar um determinado objetivo econômico que foi estabelecido. Esta questão está ligada a uma coordenação entre as regiões, de modo a favorecer o enfrentamento de problemas que não seria possível de forma desordenada (BOUDEVILLE, 1969).

O entendimento é de que as regiões planejadas devem "incluir uma perspectiva do espaço econômico-geográfico, e são construídas a partir do modelo descritivo, levando em conta os efeitos de dominação e subordinação, isto é, os efeitos das possibilidades e modalidades de ação sobre a região" (PAELINCK, 1977, p. 177).

Corrêa (1990) ressalta a contradição capitalista, pois a abordagem de regiões planejadas é uma tentativa de reestabelecimento do equilíbrio do desenvolvimento que foi rompido, como se não interessassem ao capitalismo as desigualdades sociais dentro da estrutura de organização social.

Segundo Kayser (1968), não existem regiões que possuam uma real homogeneidade econômica e social em países evoluídos, o que impossibilitaria aos espaços homogêneos representarem uma região. O espaço plano, por sua vez, só existe em função da estrutura polar, não sendo aplicável, uma vez que uma das razões de ser da região são os níveis administrativos

intermediários que a constituem. Assim sendo, admite-se apenas o espaço polarizado, dada a definição de região apresentada.

Kayser (1968, p. 285) pontua que "o espaço polarizado que se organiza em torno de uma cidade é uma região". O desenvolvimento polarizado supõe que haja uma divisão de trabalho entre as cidades, entre as regiões e entre as nações. As cidades de uma determinada região se hierarquizam de acordo com a sua diversidade de funções que possuem. Assim, as menores fornecem especialmente mercadorias e serviços de irradiação local ou por exceção, um produto altamente especializado. As cidades mais importantes dispõem de toda uma gama de produtos e serviços locais, regionais e, em algumas ocasiões, nacionais (BOUDEVILLE, 1969).

A cidade écolocada como foco irradiador do desenvolvimento (CORRÊA, 1990). Vê-se, então, a possibilidade da existência de arranjos territoriais em diversas escalas, indo além das regiões metropolitanas, havendo a possibilidade de que estes arranjos menores possuam o mesmo nível de complexidade em relação às regiões metropolitanas, no que se refere a elaboração de políticas públicas. "É o que ocorre no plano administrativo: a região é um nível intermediário indispensável entre o poder central e os organismos locais. Ela é o quadro territorial no qual se aplicam as decisões para o qual são estudados os programas de ação" (KAYSER, 1968, p. 284).

A estruturação de uma região, pela proposição de Kayser (1968), se dá em função de quatro fatores: i) os fatores naturais e históricos, que não são motores, mas têm grande representatividade nos limites estabelecidos; ii) a polarização, indicando a maturidade da região a partir da capacidade de influência do centro sobre o território; iii) as comunicações, em função da necessidade de circulação de bens e serviços; e iv) a administração, representada pela região administrativa.

Para Paelinck (1977) devem ser estabelecidos critérios a exemplo da densidade, população, nível de renda, atividades industriais ou agrícolas, etc., para que se possa realizar uma descrição estatística de modo que estas regiões possam ser definidas a partir de uma dispersão relativa mínima das características observadas. Caso haja alguma mudança nos limites regionais esta dispersão média seria elevada.

No que se refere aos aspectos naturais, embora não haja homogeneidade natural no espaço, certos limites regionais são incontestavelmente o limite natural. Os fatores históricos reforçam a estrutura da região. A centralização em polos não é condicionante do desenvolvimento regional, contudo é desejável e percebido como um caminho natural. Já as vias de comunicação são entendidas como obrigatórias em função da circulação de pessoas e mercadorias, mas elas não representam necessariamente uma cultura de solidariedade regional. O aspecto da administração é endossado pela região-administrativa, pois tenderia a reforçar a região e contribuiria para criar um ambiente solidário e de polarização dentro dos limites estabelecidos (KAYSER, 1968).

Tanto as cidades quanto as regiões têm experimentado um processo de reestruturação urbana, como resultado da atuação de três forças de certa maneira inter-relacionadas: a globalização do capital, do trabalho e da cultura; a formação de uma nova economia definida em diversas formas pós-fordista/flexível/global; e o impacto da revolução provocada pela tecnologia da informação e comunicação (SOJA, 2006).

Conforme pontua Oliveira (2006, p. 34), a lógica da economia global deslocou a forma financeira "da forma capital-produtivo, e a divisão mundial do trabalho é agora comandada pela oferta de capital-dinheiro, que escolhe as localizações espaciais do sistema produtivo". E prossegue afirmando que "a espacialização do capital-produtivo é determinada pelo capital financeiro" (Oliveira, 2006, p. 35).

Os efeitos da globalização nas cidades podem ser percebidos tanto internamente quanto externamente. A globalização, internamente, tem cumprido um papel chave na reconfiguração

da organização social e espacial das cidades e alterado algumas condições básicas da vida urbana. No âmbito externo está ilustrada pelo aumento dos fluxos globais de trabalho e capital e na concentração destes fluxos em determinadas áreas urbanas (SOJA, 2006).

Para Soja (2006), as relações interurbanas estão superando as fronteiras nacionais e substituindo os laços que são estabelecidos em longas distâncias pelos laços com as cidades que estão em sua proximidade. Esta proposta de vínculos interurbanos ultrapassa o limite dos acordos tradicionais, atingindo questões de grande alcance, a exemplo do investimento transnacional, o comércio, o turismo, a produção cultural e os intercâmbios culturais.

As transformações nas relações das cidades com o seu entorno são resultantes dos efeitos desiguais da globalização e dos impactos das novas tecnologias de informação e comunicação na mudança da sua identidade cultural. Estas transformações permitiram a expansão do alcance geográfico das interações e estão se estruturando hierarquicamente de acordo com o grau de controle dos fluxos transacionais de capital, trabalho, informação e comércio e não mais apenas pelo tamanho da população. Com o crescimento na interação entre os municípios, aumenta mutuamente a influência que as mesmas possuem, bem como as suas posições relativas no contexto da hierarquia global (SOJA, 2006).

Fresca (2010) pontua o novo papel assumido pelas cidades pequenas mediante as intensas transformações socioespaciais no Brasil e diante da estruturação das redes urbanas, por representar parcela significativa da produção propriamente dita. Esta análise é realizada a partir da diferenciação das cidades locais em relação às pequenas cidades, deixando de considerar apenas a população residente no município.

Mais importante do que o número de pessoas é compreender o papel que uma determinada cidade possui em termos de ofertas de bens e serviços no âmbito regional ou até mesmo em maior escala. Assim, as cidades locais representam o mais baixo nível hierárquico para os centros urbanos, distribuindo e ofertando apenas bens e serviços de consumo muito frequente, que atendam às necessidades inadiáveis (básicas) da população. Por conseguinte, as cidades pequenas extrapolariam as necessidades básicas, com a oferta de bens e serviços entendidos como mais complexos. Tem-se, portanto, que a análise não deve acontecer de maneira isolada e pautada na identificação populacional, devendo ser considerada a inserção que uma determinada cidade possui em uma região ou na rede de cidades (FRESCA, 2010).

Soja (2006) e Fresca (2010) levantam aspectos que são contundentes na defesa de que os níveis populacionais devem ser colocados em segundo plano quando se tem como objetivo a hierarquização entre cidades. O aspecto central para que se promova um grau de hierarquia entre as cidades é a sua representatividade na oferta de bens e serviços de uma determinada região. Para Lemos (2006, p. 177), analisando sob a perspectiva da demanda, região "nada mais é do que a área de mercado da localidade concentradora da produção".

O conceito de cidade-região surge como consequência do entendimento de que apesar da importância que possuem os fluxos que acontecem diariamente na economia mundial, do processo de globalização e da evolução dos instrumentos de tecnologia e comunicação, não se pode renegar o papel territorial e local que os mesmos vêm provocando no espaço. Dito isto, as redes de cidades como módulos espaciais, o desenvolvimento territorial, as cidades e as regiões e o regionalismo adquirem uma importância crescente no mundo contemporâneo, que devem ser analisados conjuntamente como processos de natureza espacial e regional (SOJA, 2006).

Estas cidades-região funcionam cada vez mais como módulos espaciais especializados dentro da economia global e como atores políticos dentro do cenário internacional. O papel das cidades e da região tem se renovado como um local de tomada de decisões e de autonomia política. À medida que os fluxos de trocas começam a se definir, a análise isolada da cidade tem perdido força em comparação com as cidades-região ou as redes de cidades regionais (SOJA, 2006).

Merece ser destacado o aspecto político que interfere decisivamente o debate sobre cidades-regiões. "É o fato político, a necessidade de reconhecer/estimular respostas para além da escala municipal, que justificaria, teoricamente, falar em "cidade-região" (ARRAIS, 2008, p. 86). Arrais (2008) apresenta dois argumentos que reforçam a existência da cidade-região: o primeiro está relacionado à fragilidade das estruturas locais e regionais diante da abertura ao mercado global e o segundo diz respeito ao fato de que muitos problemas atingem mais de uma cidade, considerando o fato de que o processo de reestruturação dependeria da atuação destes atores locais-regionais.

Em suma, a ideia de cidade-região trata-se de uma questão eminentemente política e relaciona-se com o fomento da discussão política em espaços integrados, tendo em vista que muitos dos problemas enfrentados são similares e cujos desafios para superá-los são comuns a este conjunto de municípios.

As novas condições provocadas pelo regime de acumulação flexível, para Acselrad (2004) podem ser identificadas de cinco maneiras: i) os poderes locais assumem papel proativo nas estratégias de desenvolvimento econômico, em detrimento a uma menor participação do Estado central; ii) a competição interurbana para oferta de possibilidades de consumo do lugar; iii) a competição interurbana pelo comando financeiro e da comunicação; iv) as políticas sociais e de emprego passam a estar subordinadas à questão econômica; e v) novos atores não governamentais passam a envolver-se nos processos urbanos.

Harvey (1995) aponta que começa a existir uma concorrência entre as cidades, visando a criação de vantagens locacionais, de modo a atrair o capital, dada a sua grande mobilidade. O processo de acumulação flexível "rompeu" barreiras espaciais e permitiu que a atividade produtiva se desconcentrasse, chegando as regiões periféricas e pequenas cidades. Um dos fatores que representam a criação de vantagem locacional está ligado às economias de aglomeração.

> As chamadas "economias de aglomeração" surgem quando diferentes capitais se juntam (por exemplo, fábricas de pneus e autopeças localizadas perto de montadoras). Empresas e indústrias diferentes podem dividir instalações, acesso a mão de obra especializada, informações e infraestruturas. Há benefícios quando todas as empresas conseguem tirar proveito dessa configuração (por exemplo, uma empresa treina os trabalhadores que outras empresas poderão contratar imediatamente, sem necessidade de treiná-los primeiro). Do mesmo modo, as oportunidades oferecidas pelos centros dinâmicos atraem mão de obra, mesmo na ausência de forças que expulsem as pessoas de sua terra de origem. As aglomerações urbanas são ambientes construídos que favorecem a sustentação coletiva de grupos particulares de atividades produtivas (HARVEY, 2016, p. 141).

No entanto, estas economias de aglomeração são limitadas em consequência dos efeitos provocados por ela mesmo. Como exemplos Harvey (2016) cita a superpopulação, a poluição, os custos de administração e manutenção e o acréscimo no custo de vida e da terra. O acréscimo no custo de vida, por exemplo, faz com que sejam demandados salários melhores, impactando negativamente nos custos de produção.

No entanto, Benko (1996, p. 69) explica que "a vantagem comparativa é artificial; origina-se do processo mesmo da troca e se manifesta no decurso de uma trajetória do desenvolvimento regional no instante em que se transformam progressivamente as aglomerações industriais e as condições de suas economias externas."

Se a vantagem comparativa é decorrente de um processo artificial, cabe ao Estado intervir, a fim de evitar que ocorram graves distorções no território provocadas pela livre atuação do mercado. O papel do Estado não está ligado a garantia de uniformidade, mas é necessário compreender que o desenvolvimento desigual do território "se traduz por desigualdades cumulativas do lucro e da acumulação, com consequências sociais clássicas"

(LIPIETZ, 1988, p. 157). “O capital nunca resolve suas falhas sistêmicas porque as desloca geograficamente” (HARVEY, 2016, p. 145).

> Se o espaço social é a dimensão espacial da sociedade considerada como totalidade, como comunidade material, como produto da atividade coletiva, independente das atividades particulares, e impondo-se a cada uma delas como força estranha, então ele mantém uma relação específica com as instituições que representam o interesse “coletivo” e aparece como “comunidade ilusória”: com o Estado (LIPETZ, 1988, p. 149).

Para Harvey (2016), o capital vai se deslocando no espaço de modo a satisfazer as suas necessidades em um determinado período, quando as mesmas não são mais atendidas ele migra.

> O princípio aqui é o seguinte: o capital cria uma paisagem geográfica que satisfaz suas necessidades em determinado momento, apenas para destruí-la em outro e facilitar uma nova expansão e transformação qualitativa. O capital desencadeia as forças de “destruição criativa” sobre a terra. Alguns grupos se beneficiam dessa criatividade, enquanto outros sofrem o impacto da destruição. Invariavelmente, isso envolve uma disparidade de classes (HARVEY, 2016, p. 146).

O papel a ser desempenhado pelo Estado está ligado a regulação das contradições entre o social e o privado em sua dimensão espacial. A intervenção estatal “visa atenuar a incapacidade da iniciativa privada em suscitar o desenvolvimento do espaço social” (LIPIETZ, 1988, p. 146).

> O tipo de racionalidade tipicamente imposto pelo Estado é exemplificado por suas práticas de planejamento urbano e regional. Essas intervenções e investimentos tentam conter as consequências normalmente caóticas do desenvolvimento desregulado do mercado. O Estado impõe estruturas cartesianas de administração, lei, cobranças de impostos e identificação individual (...) Os Estados podem usar seus poderes para orquestrar a vida econômica não só por intermédio do controle dos investimentos em infraestrutura, mas também pelo poder de criar ou reformar instituições básicas (HARVEY, 2016, p. 148).

Seguindo a lógica hierárquica urbano-regional, Lemos (2006, p. 184) diz que os centros urbanos estariam ordenados da seguinte forma: “no topo da escala territorial polarizam macrorregiões, enquanto centros intermediários polarizam mesorregiões e centros locais polarizam microrregiões”.

Lemos (2006, p. 184), elenca três pontos principais deste recorte territorial que devem ser considerados no planejamento econômico:

> 1) O fluxo de trocas mercantis que delimita e formata geograficamente as regiões e sua hierarquia urbano-regional;
> 2) A natureza desigual do desenvolvimento, medida pelos níveis de progresso econômico e conhecimento tecnológico acumulado, de tal forma a identificar neste recorte a dinâmica centro-periferia;
> 3) As transformações econômicas do território, que altera os fluxos de troca, os níveis futuros de progresso econômico, a hierarquia urbano-regional e a própria dinâmica centro-periferia.

Assim, dentro do propósito do esforço de planejamento esta regionalização permite compreender qual é a direção dos fluxos que deve ser prioritária. Se ações intra-regionais, inter-regionais ou dar ênfase ao comércio exterior. Certamente, que ao decorrer do tempo, devem ser considerados as transformações econômicas pela qual o território passa (LEMOS, 2006).

"Em síntese, a regionalização na perspectiva do desenvolvimento econômico tem como objetivo resgatar o papel do Estado no planejamento dos investimentos estratégicos de integração nacional e desenvolvimento do sistema urbano-regional" (LEMOS, 2006, p. 185). Esta é uma forma do Estado poder exercer o controle social sobre as populações marginalizadas, em contraponto ao poder econômico que age de maneira transnacional.

Dentre os pontos abordados nesta sessão, duas questões, em especial, merecem aprofundamento: a estruturação hierárquica das cidades e a maneira como as mesmas podem se organizar, considerando esta hierarquia. Pela relevância destes temas, os mesmos serão abordados de forma destacada na seção a seguir.

2. HIERARQUIZAÇÃO DE CIDADES E REDES URBANAS

Walter Christaller foi pioneiro ao abordar as hierarquias estabelecidas entre as cidades, analisando a oferta de bens e serviços de uma cidade no âmbito regional. Sua teoria foi desenvolvida a partir do antagonismo entre o "lugar central" e o "lugar disperso". "Todas as regiões têm alguns centros que estão perto, ainda que seus centros de maior abrangência sejam encontrados em cidades maiores que satisfaçam aquelas demandas do campo e das menores cidades que as cidades pequenas não conseguem satisfazer" (CHRISTALLER, 1961).

A relação de influência exercida por uma cidade às regiões vizinhas, numa espécie de centro de abastecimento de bens e serviços à população local e à região circunvizinha é que caracteriza o conceito de "lugar central". É a partir do entendimento de que todas as regiões possuem locais centrais que ele formula leis em que se determina o número, a distribuição, o tamanho e uma hierarquização entre as cidades.

Os "lugares centrais" também são hierarquizados a partir da escala de importância que possuem para a vizinhança. "Lugares centrais de ordem maior" são lugares que têm funções centrais que se estendem por uma grande região, na qual estão inseridos lugares centrais de menor importância. Já os "lugares centrais de uma ordem mais baixa" têm importância apenas para as proximidades imediatas, sua relevância é local. Por fim, os "lugares centrais auxiliares", representam os pequenos lugares que exercem pequenas funções centrais (CHRISTALLER, 1961).

O "lugar disperso", que pelo próprio antagonismo sugerido, é um local afastado do centro, pode conter três diferentes tipos de locais: os de ligação de fato, que representam regiões agrícolas e seus habitantes estão condicionados ao pedaço de terra que os circunda; os de ligação pontual, que são áreas que sobrevivem em função de recursos que são encontrados em locais específicos, a exemplo de áreas de mineradoras; e as áreas que não fazem fronteira com um lugar central, cujas localizações raramente são determinadas por vantagens econômicas (CHRISTALLER, 1961).

A importância que uma cidade possui é identificada pelos esforços econômicos combinados dos habitantes (CHRISTALLER, 1961). Tem-se, portanto, que a importância da cidade não está condicionada a sua população, a renda auferida, tampouco a sua dimensão territorial. Obedecendo esta lógica, os "lugares centrais" possuem excedente de importância, enquanto "lugares dispersos" possuem déficit de importância. É o "excedente de importância" que indica o quão central é uma cidade, bem como, este é o parâmetro para região complementar que está estabelecida a partir daquela cidade. Daí deriva-se o conceito de centralidade, como expressão da importância relativa que um lugar possui numa região (CHRISTALLER, 1961).

Região complementar é definida como "a região para a qual o lugar central é centro" (CHRISTALLER, 1961). Estas regiões complementares também podem ser caracterizadas em ordem de grandeza tal qual os "lugares centrais". Há uma dificuldade em se determinar uma região complementar, pois existe diferença na mesma em função dos diferentes tipos de bens e serviços. Mas, mesmo assim, o seu tamanho apresenta-se relativamente constante, pois, em

grande medida, é determinado pela distância que se tem um lugar central para outro de igual ordem ou superior (CHRISTALLER, 1961).

Christaller (1961) também diferencia a produção dos bens e serviços, os qualificando como “bens e serviços centrais” quando são produtos de “lugares centrais” e “bens e serviços dispersos” quando são originários em “lugares dispersos”. Os “bens e serviços centrais” são consumidos em muitos pontos dispersos, enquanto que os “bens e serviços dispersos”, mesmo podendo ser disseminados em muitos pontos, desde que não sejam centrais, são preferencialmente consumidos em poucos pontos. Podem, contudo, existir situações em que um bem não é produzido centralmente, mas é centralmente oferecido, tem-se uma situação de oferta central, a exemplo do que acontece em regiões altamente industrializadas.

A distribuição dos centros acontece de forma que possa se cobrir toda a região, obedecendo aos critérios de hierarquia, para atender a população rural com os bens e serviços que são essenciais. Christaller indica que há um alcance máximo para um bem ou serviço, como resultado de uma noção de acessibilidade dos consumidores aos mercados. Estes dois pontos apresentados em conjunto com a concorrência que existe entre os fornecedores fazem com que estes centros se organizem no território visando atender as necessidades dos consumidores (SOUZA, 2009).

Neste quesito, Spinola (2003) acrescenta que, pela proposição de Christaller, as produções urbanas apresentam uma tendência de que haja uma organização em redes de lugares centrais, cobrindo as suas áreas de influência, situação que seria otimizada caso esta rede de cobertura se apresente de forma hexagonal, já que conseguiria cobrir toda área sem haver sobreposição. Dada a sua oferta limitada, os serviços mais especializados é que corresponderão às redes de hexágonos, de modo que a malha de cobertura destes serviços se ampliem.

Distância econômica está relacionada ao custo do frete, de segurança e armazenagem de um determinado bem. Este é um importante elemento para determinação da área de um bem, ou seja, a área limitada pela maior distância que a população dispersa está disposta a percorrer para comprar um determinado bem. Certamente que o preço também exerce influência nesta composição, ainda mais quando comparados com o preço daquele bem em outros “lugares centrais”. A área de um bem, entre outros fatores, também está condicionada pela população do lugar central, a densidade e a distribuição da população dispersa, bem com as respectivas condições de renda e a estrutura social da população e a distância de outro lugar central (CHRISTALLER, 1961).

Na concepção de distância econômica está intrínseco o conceito de limiar, cuja definição seria um nível mínimo de demanda que asseguraria a produção de um determinado bem ou serviço, provocando um limite para que se possa existir um rendimento crescente (CAVALCANTE, 2007).

Três princípios básicos, na visão de Spinola (2003, p. 34), são estabelecidos por Christaller:

> a) Cada bem ou serviço exige um volume mínimo de consumidores para poder ser rentável. A isto se denominaria de umbral de demanda ou limiar;
>
> b) Existe uma distância máxima que a população está disposta a percorrer para consumir um determinado bem o que o denominou de alcance . Os valores tanto para umbral de demanda (limiar) quanto para o alcance variam bastante segundo o tipo de bem. Por exemplo o pão seria um bem de pequeno alcance enquanto os serviços de um médico especializado seriam de alcance extenso;
>
> c) O grau de centralidade de um núcleo habitacional é determinado pela quantidade e qualidade dos bens que ofereça.

Benko (1994 *apud* Spinola, 2003) critica a proposta de Christaller. A crítica baseia-se no fato de que cada bem ou serviço que é prestado possui um limiar de otimização dentro de

sua escala de produção. Desta feita, pode-se minimizar os custos de transporte servindo a um determinado círculo do espaço homogêneo. As proposições de Benko (1994), conforme indica Spinola (2003), são uma evidência da importância que o poder público possui na organização das estruturas das cidades, o que pode, em alguma medida, explicar a disparidade de desenvolvimento das nações.

Em síntese, Correa (2011) aponta que a proposta geral do modelo definido por Christaller é de que existe uma diferenciação entre as localidades centrais, traduzidas por uma região homogênea e com considerável desenvolvimento econômico, havendo a manifestação de uma hierarquia a partir do conjunto de bens e serviços ofertados no setor terciário e a maneira como os mesmos atuam no espaço.

Tem-se como característica o fato de que os centros com o mesmo nível hierárquico oferecem um conjunto semelhante de bens e serviços e a influência avança sobre uma área semelhante, tanto com relação à extensão territorial, quanto em relação ao tamanho da população (CORREA, 2011).

A hierarquia entre as cidades polos é que orienta os fluxos internos e são estes fluxos que demonstram a articulação funcional dos centros urbanos. São estes vínculos funcionais permanentes entre as cidades e do meio urbano com o rural, que permitem a constatação da existência de uma rede urbana. É por meio da intensidade percebida por estes vínculos funcionais que se avalia o dinamismo de uma região (KAYSER, 1968). Quanto maiores os vínculos entre as cidades, maior o dinamismo de uma região e vice-versa.

> Em termos genéricos, a rede urbana constitui-se no conjunto de centros urbanos funcionalmente articulados entre si. É, portanto, um tipo particular de rede na qual os vértices ou nós são os diferentes núcleos de povoamento dotados de funções urbanas, e os caminhos ou ligações os diversos fluxos entre esses centros (CORREA, 2011, p. 93).

A existência das mesmas estaria condicionada a três fatores: a sociedade deve estar organizada numa economia de mercado, com uma mínima estrutura de divisão do trabalho; deve existir ao longo do espaço pontos fixos ou temporários onde as transações comerciais possam existir; e, a existência de um mínimo de transação entre os diferentes pontos que estão distribuídos pelo espaço (CORREA, 2011).

Correa (2011) apresenta três modos de organização espacial das redes de cidades: as redes dendríticas, os mercados periódicos e o desdobramento da rede em dois circuitos. As redes dendríticas têm como característica a origem colonial, na qual o ponto de partida é a fundação de uma cidade estratégica, que funciona como área de penetração do território, colocando-se como uma espécie de porta de entrada e saída. Esta primazia garante a concentração do comércio, da renda e a coloca como principal mercado de trabalho. Elementos que representam fortes atrativos para o processo de migração urbana. Outra importante característica das redes dendríticas são os excessivos centros de pequeno porte, que apresentam baixa diferenciação entre si. Os centros menores possuem baixo nível de demanda da população e precariedade dos meios de transporte e das vias (CORREA, 2011).

Ressalta-se que no modelo de redes dendríticas não existem centros intermediários. São os centros de rede que se comunicam entre si, para aproximar-se da cidade primaz. É a comunicação direta entre os centros de rede que se colocam como grande empecilho para que se constituam centros intermediários. Essa linha direta de comunicação também representa um "dreno" dos recursos, privilegiando a cidade primaz das demais cidades que compõem a sua rede (CORREA, 2011).

Conforme ilustra a Figura 1, na medida em que as cidades se afastam da cidade primaz, elas possuem uma população menor e também reduz a sua importância no comércio e em termos de expressão política (CORREA, 2011).

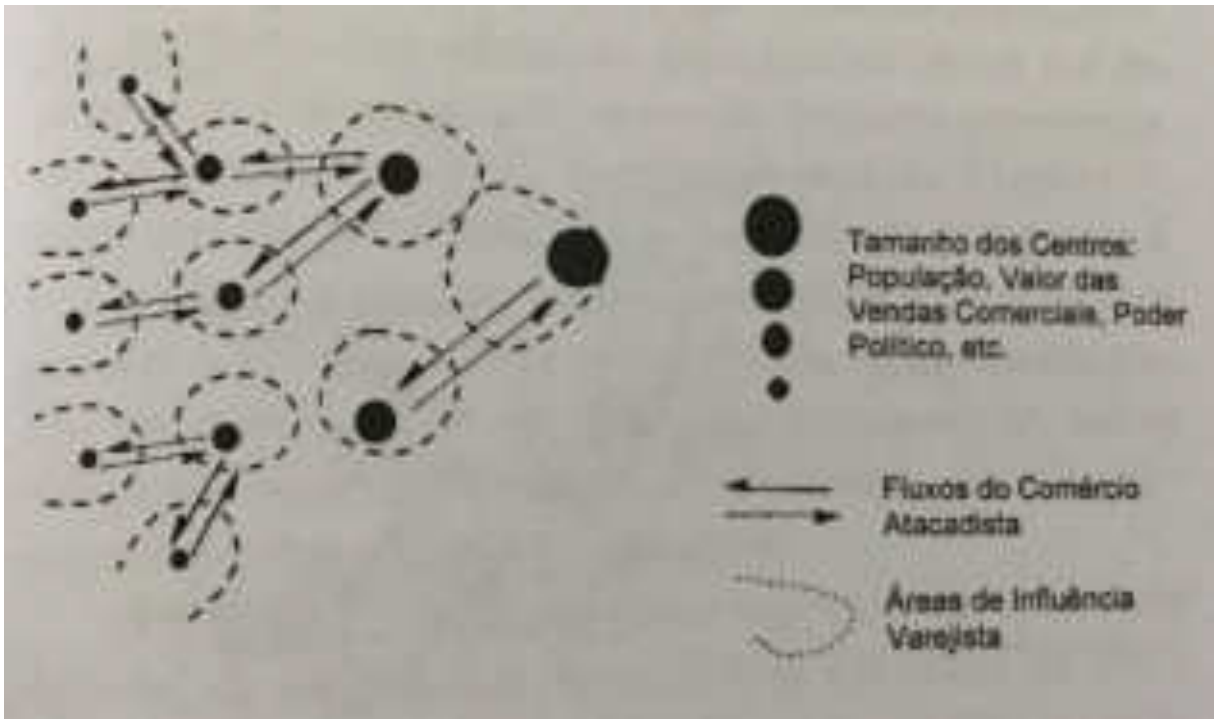


Figura 1 – Ilustração do modelo de redes dendríticas
Fonte: Correa (2011, p. 45)

As redes dos mercados periódicos têm como característica principal as pequenas cidades que periodicamente se transformam em regiões centrais. Não há uma condicionante em relação ao período que passam a exercer esta influência, podendo ser uma ou duas vezes na semana, ou até mesmo um período específico em que ocorre uma safra, por exemplo. Em "dias normais" retomam a condição de pequeno centro urbano, com baixa movimentação comercial, tendo sua população voltada majoritariamente para atividades no setor primário (CORREA, 2011). O crescimento do comércio em determinados períodos se deve a atração de pessoas de outros núcleos. Sendo assim, os mercados periódicos sincronizam em termos de espaço e de tempo as atividades humanas, de maneira articulada com os demais centros, já que é necessário que haja deslocamento dos atores envolvidos (CORREA, 2011).

Há uma hierarquização dos mercados periódicos, conforme ilustra a Figura 2, em dois níveis inferiores: os centros elementares, que atendem especialmente as necessidades do homem do campo, estando ligados majoritariamente a atração da população rural, havendo a venda de excedentes por parte dos camponeses e a aquisição de bens e serviços que necessitam. Existe ainda o envolvimento social a partir de festividades religiosas, por exemplo, e, os centros intermediários, que abrangem tanto áreas próximas, quanto distantes, incluindo os centros elementares, cuja influência pode ser dividida em dois momentos, o de atuação mais abrangente, quando não há conflito com os eventos dos centros elementares que estão subordinados a ele e nos momentos de conflito, com menor abrangência (CORREA, 2011).

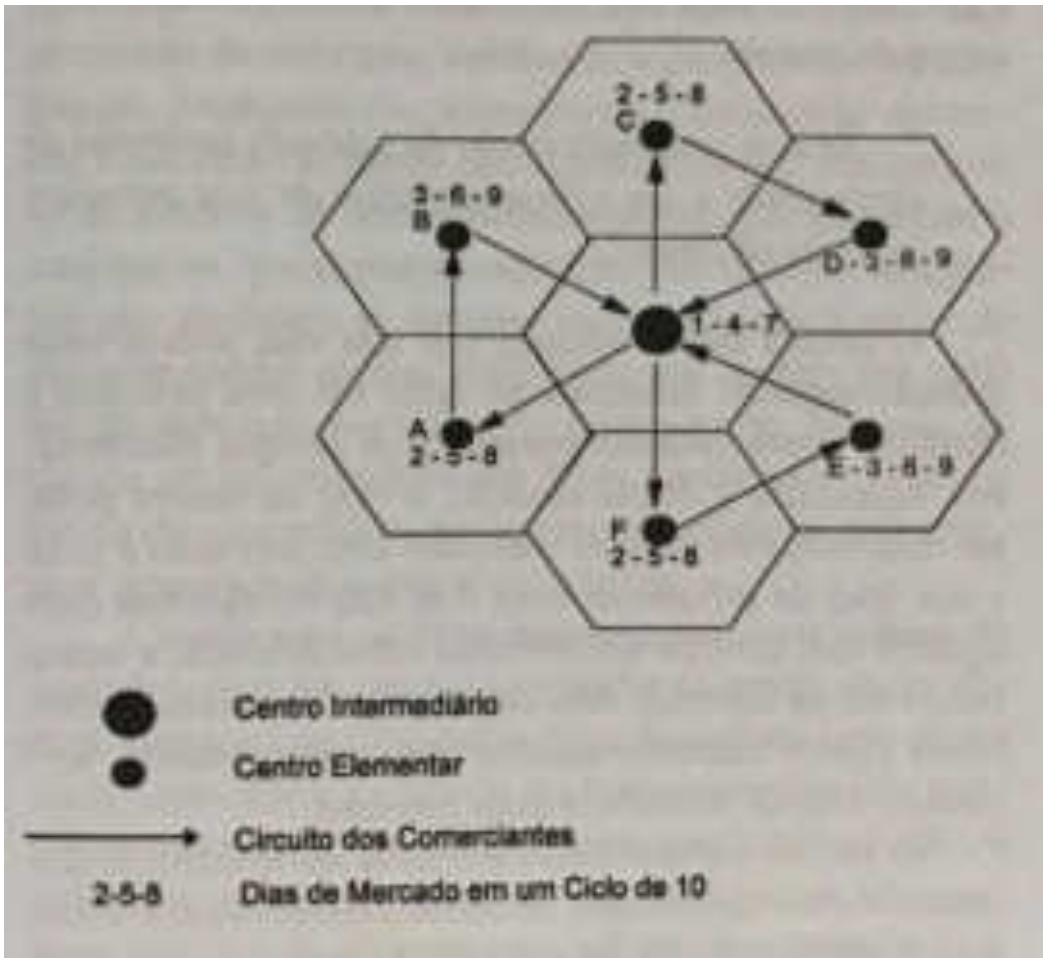


Figura 2 – Ilustração do modelo de redes dos mercados periódicos
Fonte: Correa (2011, p. 55)

Por fim, no modelo de redes há dois circuitos da economia, que representam um conjunto de causas, apresentando-se de forma interligada. A origem da denominação está na segregação de dois estágios da cadeia produtiva, o da distribuição e o do consumo. Correa (2011) baseia-se na contribuição de Santos (2008) que fala da segregação social entre uma maioria de pessoas com salários muito baixos, oriundos de atividades ocasionais e uma minoria com rendas muito elevadas. O resultado dessa relação é que há uma divisão na sociedade entre aqueles que podem ter acesso permanente a determinados bens e serviços e aqueles que não possuem condições de satisfazer suas necessidades.

Os dois circuitos não estão isolados entre si, em função da existência de uma classe média que acessa a ambos os circuitos, impedindo o isolamento e pela interdependência e complementariedade, através de intercâmbio entre eles. Na ponta superior, conforme aponta Santos (2008) estão as redes bancárias, os comércios e as indústrias que atuam voltadas para o comércio externo, pela indústria moderna que atua voltada para o mercado interno, pelas empresas atacadistas, pelas prestadoras de serviços modernos e o setor de transporte. Deste modo, sua atuação está destinada a parcela mais rica e para uma expressiva parte da classe média. Na ponta inferior o conjunto é composto pelas atividades menos intensivas em capital e com estrutura organizacional mais primitiva, que vão desde o comércio e serviços à fabricação de bens, cuja atuação é voltada majoritariamente às classes mais pobres.

A dicotomia entre os dois circuitos pode ser ilustrada pelos shoppings centers instalados em grandes cidades, que convivem em um mesmo espaço com modestos espaços comerciais. Outra ilustração são as ruas e avenidas que representam grandes zonas comerciais e nelas abrigam em um mesmo espaço pequenas e grandes lojas de departamento.

Para Santos (2008), os dois circuitos da economia estruturam as localidades centrais de modo que cada centro possa atuar nos dois circuitos e disponha de uma zona de influência. Há interferência de modo a garantir a estrutura hierárquica e o alcance mínimo e máximo. Sendo assim, existem três níveis hierárquicos: as metrópoles, as cidades intermediárias e a cidade local.

Com relação ao circuito inferior, o alcance mínimo é reduzido nos três níveis. No entanto, o alcance máximo das cidades locais é superior aos centros intermediários, uma vez que a cidade local apoia a sua centralidade basicamente por este aspecto, atraindo moradores de outras cidades através da oferta de bens e serviços mais elementares. No caso das metrópoles, o seu alcance se limita aos moradores do centro metropolitano, não representando, portanto, atrativo a pessoas de outras regiões (SANTOS, 2008).

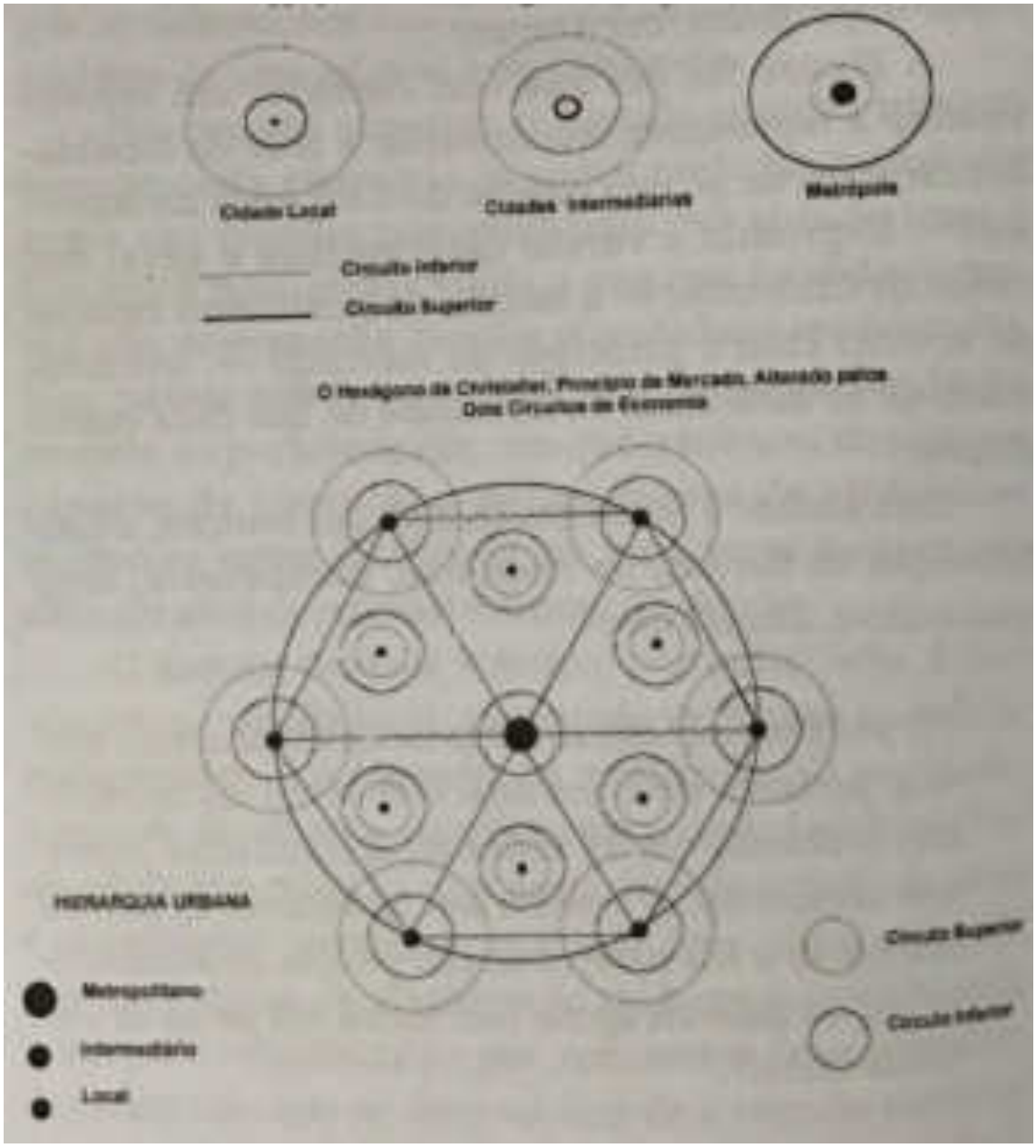


Figura 3 – Ilustração do modelo de redes dos dois circuitos da economia
Fonte: Correa (2011, p. 78)

No que tange o circuito superior, o alcance mínimo passa a ter expressão nos centros intermediários e consequentemente nas metrópoles. Merece destaque o fato de que as cidades locais não desempenham atividades relacionadas ao circuito superior. No alcance máximo a lógica é semelhante. O que se destaca é a grande influência das metrópoles, cuja zona de influência não é limitada por questões espaciais, ou seja, não se limita a espaços contínuos. O fato de estar vinculado a bens e serviços modernos e ser voltado para uma população com elevado nível de renda, faz com que possa haver essa descontinuidade espacial, tendo em vista que esta população tende se concentrar nas localidades centrais de maior relevância, distribuídas de maneira descontínua ao longo do espaço (SANTOS, 2008). A Figura 3 ilustra o comportamento das redes de cidades existentes em função dos dois circuitos da economia.

3. OS INSTRUMENTOS DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

O planejamento está vinculado ao ato de planejar, a organização de uma tarefa com a utilização de métodos apropriados e a determinação de ações para atingir metas estipuladas por uma empresa, órgão do governo, etc. Neste sentido, o planejamento pode adquirir diversos níveis de perspectivas, seja de âmbito municipal, estadual, nacional, regional. Apesar de estarem identificados em escalas diferentes, a lógica e o ferramental são os mesmos, ou seja, a metodologia adotada é equivalente e o conjunto de ações que difere apenas em função da escala do objeto do estudo.

Em termos municipais, os principais instrumentos do planejamento que se manifestam documentalmente são os planos diretores e os planos físicos territoriais. Outras modalidades são os planejamentos de cidades novas, o controle do uso e ocupação do solo e o planejamento setorial.

Para Rolnik (2003, p. 225), "o sentido do Plano Diretor é estabelecer claramente uma diretriz que garanta a cada cidadão a possibilidade de acessar e de mobilizar o seu direito à cidade". Segundo Villaça (1999, p. 238) o Plano Diretor pode ser definido como sendo:

> Um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.

Ele ainda pontua que há quem acredite que o plano diretor se reduziria aos aspectos físicos territoriais. Mesmo que este diagnóstico envolva os aspectos relacionados à realidade urbana, municipal e até mesmo regional, o resultado seria a apresentação de propostas apenas no âmbito dos aspectos físicos-territoriais, por se tratar de uma competência eminentemente municipal (VILLAÇA, 1999).

Por fim, Villaça (1999) indica uma terceira linha de pensamento, com uma ligação com os meios imobiliários, defendendo a ideia de que o plano diretor não possa conter dispositivos autoaplicáveis, contendo apenas, políticas, objetivos e diretrizes gerais.

Rolnik (2003, p. 226) ressalta que "o Plano Diretor deve ser entendido como um plano de desenvolvimento econômico territorial" e que o mesmo "tem uma dimensão socioambiental, considerando que não é possível separar dimensão ambiental da dimensão social". Figueiredo e Leite (2006, p. 283) acresce que os Planos Diretores, possuem "um caráter educativo, que pretende estimular o espírito empreendedor na população, na mesma proporção em que procura consolidar ideias de cidadania e justiça social". Já Maricato (1996, p. 22) acredita que "os

Planos Diretores – PDs têm se prestado à busca idealizadora da unidade e da totalidade do urbano tão ao gosto do urbanismo moderno".

O planejamento de uma maneira em geral acontece num cenário de conflito de interesses. Em escala municipal, destacam-se os conflitos com os interesses imobiliários, que é representado pela elite brasileira, colocando-se como um grande entrave à elaboração de consistentes planos diretores em nome do interesse privado, criando grandes empecilhos ao poder público local. Por isso, todo planejamento envolve um pacto de interesses que pode resultar em um plano não tão bom para os menos favorecidos, evidenciando-se com isso que nem todo planejamento traz necessariamente inclusão social e melhoria de vida para todos (VILLAÇA, 1999).

Gondim (1995), pontua que deve ser superada esta fase de pressão social, devendo haver um novo pacto social, através da negociação entre os atores envolvidos.

> Nesse contexto, e dadas as profundas desigualdades socio-econômicas, aliadas ao colapso do Estado desenvolvimentista, a solução para os problemas urbanos — como, de resto, para os problemas globais da Nação brasileira — não pode apoiar-se apenas nos mecanismos convencionais da democracia formal, nem mesmo numa possível repetição do pacto tripartite (Estado, capital e trabalho) que fundou a social-democracia européia. Trata-se de recriar normas reguladoras dos conflitos sociais, capazes de permitir a substituição de estratégias de pressão social por estratégias de negociação (p. 474).

O entendimento não é de que a elite social, que se representa neste caso através dos interesses mobiliários, deva ser retirada do processo, mas sim, de que exista um processo de negociação entre ela, e os mais diversos setores da sociedade, de modo que as classes menos favorecidas também possam ser contempladas com ações específicas, diante de um cenário geral marcado pela exclusão social.

> Então, na verdade, abrir o processo de discussão pública para o conjunto da sociedade é essencial para que se consiga estabelecer no Plano Diretor, neste pacto territorial em torno da cidade, um pacto verdadeiro onde estejam presentes multiplicidades de interesses e não apenas poucos (ROLNIK, 2003, p. 226).

Há uma dificuldade para que se viabilize este novo pacto social urbano, um dos empecilhos seria "transformar essa relação de antagonismo numa relação de parceria, ainda que limitada, mas ultrapassando as armadilhas da cooptação e do confronto sistemático" (GONDIM, 1999, p. 475).

Maricato (2003, p. 162) ressalta que "a eleição de governos municipais democráticos que testaram políticas sociais participativas, assim como as lutas sociais pela mudança dos marcos legais que regulam o uso e a ocupação do solo, são os que lograram apresentar os maiores avanços na história recente". Para Figueiredo e Leite (2006, p. 270), o estímulo a participação popular éuma maneira de fomentar as empresas locais a investirem no aproveitamento das potencialidades das cidades.

> O processo de envolver a população urbana num contexto de reflexão acerca das potencialidades da cidade tem o objetivo claro de fomentar incubadoras de empresas locais, surgidas por meio do incentivo ao empreendedorismo, posto em prática pelas novas políticas de desenvolvimento urbano. A disseminação do espírito empreendedor contribuiria para o surgimento de empreendedores capacitados para a criação de empresas de base tecnológica, dado que proporciona o surgimento de uma cultura orientada a favorecer a atitude empreendedora, a criatividade, a inovação e a capacidade de assumir riscos.

Rolnik (2003, p. 225) também destaca a nova movimentação em torno da participação popular, pontuando a lógica do Estatuto da Cidade, que deve obedecer "a ideia de que a cidade e a propriedade urbana têm uma função social e a base desta função social é o direito de todos à moradia, é o direito à cidade".

Não há uma regra, um modelo preestabelecido pelo Estatuto da Cidade que deva ser aplicado em todas as cidades, dada a diversidade da estrutura dos municípios do Brasil. Por isto, o que fica evidenciado pelo Estatuto é que a terra tem que cumprir o seu papel social e para isto, devem ser adotadas as medidas plausíveis para que esta função social seja atendida, de modo que o direito a cidade seja garantido (ROLNIK, 2003). O Estatuto da Cidade é o ferramental e o Plano Diretor é quem traduz a individualidade e a especificidade de cada cidade.

A existência do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor como instrumentais do planejamento das cidades fortalecem o papel da instância municipal na proposição de políticas de desenvolvimento socioeconômicas.

> A ampliação da autonomia dos municípios e, sobretudo, a maior participação da sociedade no processo de planejamento urbano pode garantir novas perspectivas de crescimento econômico e social, baseadas no desenvolvimento das potencialidades locais para a inserção da cidade no novo modelo de crescimento global, através de iniciativas empreendedoras surgidas entre a população. (FIGUEREDO; LEITE, 2006, p. 269-270).

Contudo, existe um grande conflito da própria essência do plano diretor, que deve estar limitado aos interesses dos municípios que estejam em sua alçada, uma vez que, por se tratar de uma lei municipal, o mesmo não tem nenhuma representatividade para as questões de interesse da cidade que estejam sob as esferas estadual ou federal. Ao se incluir questões que fogem da relação municipal, o plano se coloca na condição de apresentar uma infinidade de propostas sem que haja qualquer responsabilização definida e, portanto, pode não ser cumprido o que se foi estabelecido, perdendo o seu sentido.

Neste sentido, Villaça (1999, p. 245) reforça a importância de que o plano diretor se limite às atribuições que estão vinculadas ao governo municipal, de modo a não perder a sua credibilidade.

> Se é verdade que não se pode compreender a cidade, desvinculada de sua região (do país e mesmo do mundo), e se é também verdade que as ações governamentais sobre determinada cidade devem ser coordenadas, daí não decorre que um plano diretor deva ter propostas de desenvolvimento regional como as de infra-estrutura, emprego, desenvolvimento econômico etc. O plano diretor não é uma peça puramente científica e técnica, mas uma peça política, vinculada tão somente aos poderes e atribuições de um governo municipal. Seu poder político de "influenciar" outros níveis de governo é pequeno e será nulo se o próprio governo municipal não der credibilidade ao plano.

Como já explicitado anteriormente, os Planos Diretores, por se tratarem de lei municipal devem reduzir-se às questões de competência apenas dos municípios, mas é certo que existem problemas que são comuns às cidades que compõe uma determinada região (não resolvidos, portanto por planos individuais). Esse aspecto faz crescer a importância do papel do Estado para o desenvolvimento do sistema urbano-regional e para a integração das regiões, uma vez que o crescimento se expressa de maneira heterogênea no espaço e muitas vezes de forma isolada. Assim, a próxima seção destaca a proposta de regionalização vigente no Estado da Bahia, para um planejamento conjunto, dentro da ideia de Territórios de Identidades.

4. A PROPOSTA DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL DO ESTADO DA BAHIA

Os Territórios de Identidade da Bahia surgiram com o objetivo de identificar prioridades temáticas definidas a partir da realidade local, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões do estado. O conceito de Território de Identidade surgiu a partir dos movimentos sociais ligados à agricultura familiar e à reforma agrária, sendo posteriormente adotado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário para a formulação de seu planejamento. A adoção como unidade de gestão para o estado da Bahia foi ajustada conceitual e metodologicamente para a formulação do planejamento em todas as dimensões, incluindo a realidade urbana e as atividades dos setores primário, secundário e terciário da economia (BAHIA, 2016).

A Regionalização Territórios de Identidade foi adotada pela Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (Seplan / BA) através da Lei nº 10.705, de 14 de novembro de 2007 (BAHIA, 2007), quando lançou o Plano Plurianual 2008-2011, e contava à época com 26 Territórios de Identidade que abarcavam os 417 municípios. Desde então, atendendo aos objetivos do governo estadual e às necessidades dos municípios baianos houve alguns ajustes e atualmente está consolidada conforme Lei nº 13.468, de 29 de dezembro de 2015 (BAHIA, 2015), que aprova o Plano Plurianual 2016-2019, contanto com 27 Territórios.

A Figura 4 ilustra espacialmente como estão distribuídos os vinte e sete Territórios de Identidade da Bahia.

Figura 4 – Divisão dos Territórios de Identidade da Bahia no ano 2016
Fonte: BAHIA (2017)

Para a divisão territorial da Seplan – BA, o território está definido como:

> Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente

> distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial (BAHIA, 2016).

O conceito de território utilizado na proposta de regionalização por Territórios de Identidade da Bahia difere-se do entendimento que se tem no campo da geografia, cujo conceito de território usualmente está vinculado à relação de poder. Para Raffestin (1993, p. 143-144) "o território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a "prisão original", o território é a prisão que homens constroem para si".

Corroborando com o pensamento de Raffestin, Souza (2000, p. 78) descreva que o território:

> É fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. A questão primordial, aqui, não é na realidade, quais são as características geológicas e os recursos naturais de uma certa área, o que se produz ou quem produz em um dado espaço, ou ainda quais as ligações efetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço.

Os critérios adotados pelo Governo do Estado da Bahia na definição dos Tis podem ser agrupados em quatro segmentos: culturais, geoambientais, político-institucionais e econômicos. O Quadro 1 evidencia as características de cada um desses agrupamentos.

SEGMENTO	ASPECTOS CONSIDERADOS
Culturais	Costumes e valores, religiosidade, manifestações folclóricas, gastronomia, produção cultural, visão da sociedade sobre si mesma e outras formas de expressão da realidade local.
Geoambientais	Características geográficas e ambientais, como topografia, hidrografia, clima, fauna, flora, solo, ecossistemas, preservação dos recursos naturais, defesa do princípio da sustentabilidade
Político-institucionais	Capacidade de formação de capital social (capacidade de negociação e cooperação da comunidade em prol de objetivos coletivos), sua institucionalização em organizações sociais e outras formas, grau de articulação política das forças sociais no território
Econômicos	Base produtiva, especialização econômica, conformação dos mercados e fluxos comerciais, produção e distribuição de renda, infraestrutura voltada à produção e às atividades econômicas, capacidade de transporte e comunicações, capacidade de articulação dos recursos locais para gerar oportunidades de trabalho e renda, etc.

Quadro 1 – Segmentação dos aspectos considerados para configuração dos Territórios de Identidade na Bahia

Fonte: Elaboração própria a partir de BAHIA (2016) e BAHIA (2017).

Com base nesses aspectos mencionados, os 417 municípios da Bahia foram agrupados em 27 Territórios de Identidade, alterando a regionalização então vigente, que segmentava os municípios em Regiões Econômicas. O Quadro 2 a seguir mostra como ficou a organização municipal dos 27 Territórios de Identidade.

TERRITÓRIO DE IDENTIDADE	MUNICÍPIOS
Irecê	América Dourada -Barra do Mendes -Barro Alto -Cafarnaum -Canarana -Central -Gentio do Ouro -Ibipeba -Ibititá -Ipupiara -Irecê -Itaguaçu da Bahia -João Dourado -Jussara -Lapão -Mulungu do Morro -Presidente Dutra -Uibaí -São Gabriel -Xique-Xique.
Velho Chico	Barra - Bom Jesus da Lapa - Brotas de Macaúbas - Carinhanha - Feira da Mata - Ibotirama - Igaporã - Malhada - Matina - Morpará - Muquém do São Francisco - Oliveira dos Brejinhos - Paratinga - Riacho de Santana - Serra do Ramalho - Sítio do Mato.
Chapada Diamantina	Abaíra - Andaraí - Barra da Estiva - Boninal - Bonito - Ibicoara - Ibitiara - Iramaia - Iraquara - Itaetê - Jussiape - Lençóis - Marcionílio Souza - Morro do Chapéu - Mucugê - Nova Redenção - Novo Horizonte - Palmeiras - Piatã - Rio de Contas - Seabra - Souto Soares - Utinga – Wagner.
Sisal	Araci - Barrocas - Biritinga - Candeal - Cansanção - Conceição do Coité - Ichu - Itiúba - Lamarão - Monte Santo - Nordestina - Queimadas - Quijingue - Retirolândia - Santaluz - São Domingos - Serrinha - Teofilândia - Tucano – Valente.
Litoral Sul	Almadina - Arataca - Aurelino Leal - Barro Preto - Buerarema - Camacan - Canavieiras - Coaraci - Floresta Azul - Ibicaraí - Ilhéus - Itabuna - Itacaré - Itaju do Colônia - Itajuípe - Itapé - Itapitanga - Jussari - Maraú - Mascote - Pau-Brasil - Santa Luzia - São José da Vitória - Ubaitaba - Una – Uruçuca.
Baixo Sul	Aratuípe - Cairu - Camamu - Gandu - Ibirapitanga - Igrapiúna - Ituberá - Jaguaripe - Nilo Peçanha - Piraí do Norte - Presidente Tancredo Neves - Taperoá - Teolândia - Valença - Wenceslau Guimarães.
Extremo Sul	Alcobaça - Caravelas - Ibirapoã - Itamaraju - Itanhém - Jucuruçu - Lajedão - Medeiros Neto - Mucuri - Nova Viçosa - Prado - Teixeira de Freitas – Vereda.
Médio Sudoeste da Bahia	Caatiba - Firmino Alves - Ibicuí - Iguaí - Itambé - Itapetinga - Itarantim - Itororó - Macarani - Maiquinique - Nova Canaã - Potiraguá - Santa Cruz da Vitória.
Vale do Jiquiriçá	Amargosa - Brejões - Cravolândia - Elísio Medrado - Irajuba - Itaquara - Itiruçu - Jaguaquara - Jiquiriçá - Lafayette Coutinho - Laje - Lajedo do Tabocal - Maracás - Milagres - Mutuípe - Nova Itarana - Planaltino - Santa Inês - São Miguel das Matas – Ubaíra.

Sertão do São Francisco	Campo Alegre de Lourdes - Canudos - Casa Nova - Curaçá - Juazeiro - Pilão Arcado - Remanso - Sento Sé - Sobradinho – Uauá.
Bacia do Rio Grande	Angical – Baianopolis – Barreiras – Buritirama – Catolandia - Cotegipe – Cristopolis - Formosa Do Rio Preto - Luís Eduardo Magalhaes – Mansidão - Riachão Das Neves - Santa Rita De Cassia - São Desiderio - Wanderley.
Bacia do Paramirim	Boquira – Botupora –Caturama - Erico Cardoso - Ibipitanga – Macaúbas – Paramirim - Rio Do Pires.
Sertão Produtivo	Brumado - Caculé - Caetité - Candiba - Contendas do Sincorá - Dom Basílio - Guanambi - Ibiassucê - Ituaçu - Iuiu - Lagoa Real - Livramento de Nossa Senhora - Malhada de Pedras - Palmas de Monte Alto - Pindaí - Rio do Antônio - Sebastião Laranjeiras - Tanhaçu - Tanque Novo – Urandi.
Piemonte do Paraguaçu	Boa Vista do Tupim - Iaçu - Ibiquera - Itaberaba - Itatim - Lajedinho - Macajuba - Mundo Novo - Piritiba - Rafael Jambeiro - Ruy Barbosa - Santa Terezinha – Tapiramutá.
Bacia do Jacuípe	Baixa Grande - Capela do Alto Alegre - Capim Grosso - Gavião - Ipirá - Mairi - Nova Fátima - Pé de Serra - Pintadas - Quixabeira - Riachão do Jacuípe - São José do Jacuípe - Serra Preta - Várzea da Roça - Várzea do Poço.
Piemonte da Diamantina	Caém - Jacobina - Miguel Calmon - Mirangaba - Ourolândia - Saúde - Serrolândia - Umburanas - Várzea Nova.
Semiárido Nordeste II	Adustina - Antas - Banzaê - Cícero Dantas - Cipó - Coronel João Sá - Euclides da Cunha - Fátima - Heliópolis - Jeremoabo - Nova Soure - Novo Triunfo - Paripiranga - Pedro Alexandre - Ribeira do Amparo - Ribeira do Pombal - Santa Brígida - Sítio do Quinto.
Litoral Norte e Agreste Baiano	Acajutiba - Alagoinhas - Aporá - Araçás - Aramari - Cardeal da Silva - Catu - Conde - Crisópolis - Entre Rios - Esplanada - Inhambupe - Itanagra - Itapicuru - Jandaíra - Olindina - Ouriçangas - Pedrão - Rio Real - Sátiro Dias.
Portal do Sertão	Água Fria - Amélia Rodrigues - Anguera - Antônio Cardoso - Conceição da Feira - Conceição do Jacuípe - Coração de Maria - Feira de Santana - Ipecaetá - Irará - Santa Bárbara - Santanópolis - Santo Estêvão - São Gonçalo dos Campos - Tanquinho - Teodoro Sampaio - Terra Nova.

Sudoeste Baiano	Anagé - Aracatu - Barra do Choça - Belo Campo - Bom Jesus da Serra - Caetanos - Cândido Sales - Caraíbas - Condeúba - Cordeiros - Encruzilhada - Guajeru - Jacaraci - Licínio de Almeida - Maetinga - Mirante - Mortugaba - Piripá - Planalto - Poções - Presidente Jânio Quadros - Ribeirão do Largo - Tremedal - Vitória da Conquista.
Recôncavo	Cabaceiras do Paraguaçu - Cachoeira - Castro Alves - Conceição do Almeida - Cruz das Almas - Dom Macedo Costa - Governador Mangabeira - Maragogipe - Muniz Ferreira - Muritiba - Nazaré - Salinas da Margarida - Santo Amaro - Santo Antônio de Jesus - São Felipe - São Félix - Sapeaçu - Saubara – Varzedo.
Médio Rio de Contas	Aiquara - Apuarema - Barra do Rocha - Boa Nova - Dário Meira - Gongogi - Ibirataia - Ipiaú - Itagi - Itagibá - Itamari - Jequié - Jitaúna - Manoel Vitorino - Nova Ibiá – Ubatã.
Bacia do Rio Corrente	Brejolandia – Canapolis – Cocos – Coribe – Correntina – Jaborandi - Santa Maria Da Vitoria – Santana - Sao Felix Do Coribe – Serra Dourada - Tabocas Do Brejo Velho.
Itaparica	Abaré - Chorrochó - Glória - Macururé - Paulo Afonso – Rodelas.
Piemonte Norte do Itapicuru	Andorinha - Antônio Gonçalves - Caldeirão Grande - Campo Formoso - Filadélfia - Jaguarari - Pindobaçu - Ponto Novo - Senhor do Bonfim.
Metropolitano de Salvador	Camaçari - Candeias - Dias D'Ávila - Itaparica - Lauro de Freitas - Madre de Deus - Mata de São João - Pojuca - Salvador - São Francisco do Conde - São Sebastião do Passé - Simões Filho - Vera Cruz.
Costa do Descobrimento	Belmonte - Eunápolis - Guaratinga - Itabela - Itagimirim - Itapebi - Porto Seguro - Santa Cruz Cabrália.

Quadro 2 – Relação dos Municípios que compõem cada Território de Identidade da Bahia
Fonte: Bahia (2016) e Bahia (2017).

O Governo do Estado da Bahia (BAHIA, 2016) considera que a adoção dos Territórios de Identidade representou um avanço para o planejamento público no estado em dois aspectos: o primeiro refere-se ao fato de toda diversidade cultural, ambiental, econômica e social serem consideradas e o segundo aspecto está relacionado à participação popular, num novo paradigma para formulação de políticas públicas, quando o planejamento é feito de forma conjunta com a sociedade.

A Política de Desenvolvimento Territorial no Estado da Bahia elaborada como resultado desse processo de "nova territorialização" priorizou temas relacionados à dignidade humana, ao desenvolvimento sustentável, a solidariedade, a justiça social e ambiental, a função socioambiental da propriedade, a participação social e a cooperação visando garantir o desenvolvimento territorial sustentável e solidário, conforme indica Bahia (2014). A referida

lei também estabelece as seguintes diretrizes para a elaboração e implantação da Política de Desenvolvimento Territorial (BAHIA, 2016):

> I – Estabelecer estratégias de desenvolvimento territorial sustentável e solidário;
>
> II – Fomentar a coesão social e reduzir desigualdades territoriais;
>
> III – Valorizar o potencial de desenvolvimento dos Territórios de Identidade;
>
> IV – Respeitar a diversidade cultural e territorial;
>
> V – Promover o uso sustentável de recursos naturais;
>
> VI – Promover a inserção competitiva dos territórios baianos;
>
> VII – Estimular o desenvolvimento da democracia participativa;
>
> VIII – Promover a ação integrada dos entes federados.

São sete os principais instrumentos da Política de Desenvolvimento Territorial adotada na Bahia: o Colegiado Territorial de Desenvolvimento Sustentável – Codeter; o Plano Plurianual Participativo – PPA e o Conselho de Acompanhamento do PPA – CAPPA; os Diálogos Territoriais; o Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável – PTDS; o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – Cedeter; o Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE; e os Consórcios Públicos (BAHIA, 2016).

O Codeter trata-se de um fórum de discussão e participação social com representação em todos os Territórios de Identidade, identificado como um espaço aberto para o planejamento, cogestão e concentração de políticas públicas, programas e projetos. Os colegiados de cada um dos Territórios de Identidade são compostos por técnicos das instituições públicas nas três esferas e da sociedade organizada, de forma igualitária (BAHIA, 2016).

Essa estrutura governamental foi elaborada em total consonância com o Plano Plurinianual Participativo (PPA) do governo, com o objetivo de assegurar maior diálogo entre a sociedade e o Estado na construção de políticas públicas sociais. A elaboração do PPA, a partir dessa nova conformação de planejamento, passou a envolver reuniões preparatórias e plenárias realizadas em diversos municípios, para alcançar a representatividade de todos os TIs. A execução do plano passou a ser acompanhada pelo CAPPA, que é formado por representantes dos TIs eleitos durante as plenárias. Cabe ao CAPPA também a mediação do diálogo entre o governo e a sociedade (BAHIA, 2016).

Foi adotada uma medida de fortalecimento dos membros do CAPPA, visando maior integração com os colegiados territoriais. O CAPPA em parceria com a Coordenação Estadual dos Territórios – CET, passou a promover os "Diálogos Territoriais", que também servem como uma prestação de contas das ações adotadas pelo Governo do Estado nos Territórios de Identidade (BAHIA, 2016).

As estratégias e intervenções nos TIs são orientadas pelo PTDS, cujo papel é o de facilitar a articulação e a implementação de programas e projetos, a fim de que se alcance o desenvolvimento sustentável. Mais uma vez se identifica o processo de participação popular, instrumentalizando as demandas e proposições a serem feitas junto aos órgãos públicos em todas as esferas (BAHIA, 2016).

O CEDETER é um órgão que assessora na elaboração de políticas públicas e estratégias para o desenvolvimento territorial sustentável. Ao CEDETER foram incorporados instrumentos de controle e participação social, sendo este composto por representantes de secretarias de Estado, membros dos colegiados territoriais e do Governo Federal (BAHIA, 2016).

Complementando as ações do CAPPA e do CEDETER, o Governo do Estado criou, através de uma lei específica, o Zoneamento Econômico e Ecológico – ZEE. Áreas adequadas à implantação de arranjos sócio-produtivos específicos, os locais que devem ser protegidos em função da maior vulnerabilidade ambiental e as regiões degradadas ou em estado de degradação

que necessitam de recuperação passaram a ser regulamentadas por lei, através do ZEE (BAHIA, 2016).

Como uma modalidade de associação entre entes federativos, existem os Consórcios Públicos, que visam o planejamento, à regulação e a execução de atividades de um modo geral ou de serviços públicos que possuam interesse comum. Os Consórcios Públicos são autarquias de administração indireta dos entes que estão associados (BAHIA, 2016).

Os Consórcios Públicos Baianos devem obedecer a três premissas básicas: a multiplafinalidade, devido à ampla atuação que podem ter; a utilização dos Territórios de Identidade como referência espacial de atuação; e, o controle social com a existência de um colegiado instituído no contrato do consórcio público, formado exclusivamente por representantes da sociedade civil organizada, que pode opinar e deve monitorar as ações que estão sendo desenvolvidas (BAHIA, 2016).

Assim, a nova organização em TIs veio acompanhada em modificações nos instrumentos de planejamento do Estado da Bahia, privilegiando a integração com o sistema de planejamento anteriormente existente, aumentando a interface popular e priorizando a transversalidade de temas relacionados ao desenvolvimento econômico, social e ambiental dos municípios baianos.

Apesar dos avanços notadamente reconhecidos, as críticas que podem ser feitas estão relacionadas ao fato de que a construção de TIs não privilegiou a discussão teórica existente entre espaço e região, inclusive com alguns municípios questionando o seu agrupamento em determinado território, com necessidade de mudança do Projeto de Lei original (SOUTO, 2017).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Colocadas essas breves discussões teóricas, pode-se partir para a etapa dois deste projeto de pesquisa e desenvolver a metodologia de investigação das bases de dados socioeconômicas dos 27 territórios de identidade, com vistas a determinar, ou não, um padrão de convergência, a partir do qual políticas públicas possam ser propostas para aumentar a integração econômica e social dos municípios baianos. Mas, antes é importante realizar três observações que servem como considerações finais deste trabalho inicial e que balizarão teoricamente as abordagens empíricas e metodológicas que serão desenvolvidas para os territórios de identidade.

A primeira dessas observações está relacionada com a grande quantidade de constructos teóricos que evidenciam a hierarquização dos espaços urbanos e a inter-relação entre os mesmos dentro do conceito de região de influência. Respaldado nessas construções, parece-nos muito clara a ideia defendida pela base teórica utilizada no trabalho de que não existem regiões que possuam uma real homogeneidade econômica e social, o que impossibilitaria aos espaços homogêneos representarem uma região propriamente dita. Essa ideia reforça ainda mais a noção de que o crescimento não acontece em todas as partes de um território, mas, em áreas específicas (e por isso mesmo heterogêneas) que se destacam em relação a uma determinada região.

Com essa primeira observação, enfatiza-se que mesmo dentro de um processo adequado e acertado de planejamento estadual, não haverá de uma hora para outra uma mudança estrutural no quadro de concentração econômica setorial e espacial da economia baiana. Embora esse sempre tenha sido “o sonho do planejamento estadual baiano”, o que se defende nessa pesquisa são políticas públicas que aumentem a integração dos municípios, mas, respeitando uma lógica mais exógena do que endógena, da capacidade dessas ações alterarem a dinâmica dos municípios baianos. Dito de outra forma: não há qualquer possibilidade de que essa desconcentração aconteça, pois ela é estrutural, geográfica e histórica. Mas, é possível pensar em ações municipais que resignifiquem o interior do estado e aumentem a integração econômica e social dos municípios localizados dentro de uma determinada territorialidade.

A segunda observação está relacionada com a proposta de territorialização realizada pelo Governo do Estado da Bahia e que quase desincentivou a continuidade da pesquisa, pela dificuldade de se estabelecer uma relação entre a teoria e a prática. Em que pese o seu acertado nome de batismo, a proposta de regionalização em torno dos territórios de identidade diverge desde o seu "nascedouro" com a abordagem teórica sobre região. Um mesmo território de identidade consegue reunir municípios sem quaisquer relações de identidade histórica e cultural ou relações no âmbito econômico. Analogamente, consegue separar cidades com fortes laços históricos, o que dificulta sobremaneira a integração dos planejamentos municipais em prol de ações conjuntas para os diferentes municípios de um mesmo território.

Se por um lado, os dirigentes políticos locais queixam-se da pequena capacidade de investimento das prefeituras, muitas das pautas de interesses comuns não conseguem unificar a classe política dos municípios de um território de identidade, o que a deixa fragilizada na busca dos recursos necessários mediante as outras esferas do poder público. Percebe-se que não há um planejamento efetivo e que as ações acontecem de maneiras desordenadas e pontuais, até como um caminho "natural" diante de programas efetivados em outras esferas do poder. Essa, sem dúvida, uma grande dificuldade imposta para uma discussão sobre padrões de convergência municipais dentro dos territórios.

A terceira e última observação dessa incursão está relacionada com uma argumentação teórica de certa forma tácita e implícita, de que o Estado, aqui entendido como administração pública, deve assumir a coordenação técnica e política efetivando gastos e realizando políticas públicas diretamente relacionadas com a proposta de territorialização. Isto é, obrigatoriamente a análise assume um viés intervencionista propositivo, exigindo um planejamento para se estabelecer uma visão de longo prazo e uma coordenação técnica sem a qual os instrumentos de planejamento municipal não "conversarão" com o planejamento territorial realizado pelo Estado. Para evitar o desperdício de recursos públicos cada vez mais escassos, o esforço de coordenação passa a ser tão importante quanto o de proposição.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **Desregulamentação, Contradições Espaciais e Sustentabilidade Urbana**. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Nº.107, p.25-38, jul./dez. 2004. Curitiba, Ipardes, 2004.

ARRAIS, Tadeu Alencar. **A cidade e a região/a cidade-região: reconhecer processos, construir políticas.** In: Cadernos Metrópoles, nº 20, segundo semestre 2008, p. 81-91.

BAHIA. Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. **Territórios de Identidade.** Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17. Acesso em: 12 dez. 2017.

_____. Secretaria do PlenajmentoEstado da Bahia. **Política Territorial do Estado da Bahia.** Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/politica-territorial/PUBLICACOES_TERRITORIAIS/Historico_da_Politica_Territorial_da_Bahia.pdf . Acesso em 12 dez. 2016.

_____. **Lei Nº 13.468 de 29 de Dezembro de 2015:** Institui o Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2016-2019. Disponível em: http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-13468-de-29-de-dezembro-de-2015. Acesso em 12 dez. 2016.

_____. **Lei Nº 13.214 de 29 de Dezembro de 2014.** Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=279550. Acesso em: 12 dez. 2016.

_____. **Lei nº 10.705, de 14 de novembro de 2007**: Institui o Plano Plurianual da Administração Pública Estadual, para o período de 2008-2011, e dá outras providências. Disponível em:http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-10705-de-14-de-novembro-de-2007. Acesso em: 12 dez. 2016

BENKO, Georges. **Economia Espaço e Globalização na aurora do século XXI.** São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

BOUDEVILLE, Jacques. **Los espacios economicos.** Buenos Aires: EUDEBA, 1969.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo Mattos Teixeira. **Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização.** Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, v.2, n. 1, p. 9-32, 2007.

CHRISTALLER, Walter. **Central places in Southern Germany.**Englewood cliffs: Prentice-Hall, 1961.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e organização espacial.** São Paulo, Editora Ática, 1990.

_____. **Trajetórias geográficas.** Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2011.

FIGUEIREDO, Marina Dantas de e LEITE, Emanuel Ferreira. **Cidades empreendedoras: as novas visões sobre planejamento urbano e desenvolvimento econômico no Brasil.** Revista Eletrônica de Administração. ed. 53, v. 12, n. 5 set./out.2006.

FRESCA, Tânia Maria. **Centros locais e pequenas cidades: diferenças necessárias.** Revista Mercator, Ceará, p. 75-81, dez. 2010.

GONDIM, Linda. **O plano diretor como instrumento de um pacto social urbano: quem põe o guizo no gato?** In: Ensaios FEE, Porto Alegre, vol. 16, n° 2, 1995, pp. 472-90.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

_____.**L'accumulation flexible par l'urbanisation: reflexions sur le "post-modernisme" dans la grande ville americaine.** Futur Antérieur, v.29, n.3, p. 121-145, 1995. Disponível em: http://www.multitudes.net/L-accumulation-flexible-par-l/. Acesso em: 02 jan. 2017.

KAYSER, Bernard. **A região como objeto de estudo da geografia.** In: A geografia ativa. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1968.

KAYSER, Bernard e GEORGE, Pierre. **A região como objeto de intervenção.** In: A geografia ativa. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1968.

LEMOS, Mauro Borges de. **Desenvolvimento econômico e a regionalização do território.** In: DINIZ, C.C.; CROCO, M. A. (Eds.). Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b. p. 173-194.

LIPIETZ, Alian. **O capital e seu espaço.** São Paulo: Nobel, 1988.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade.** Estudos avançados 17 (48), 2003, p. 151-167.

_____. **Metrópole na periferia do capitalismo.** São Paulo: Hucitec, 1996.

MÉNDEZ, Ricardo. **Geografía económica: la lógica espacial del capitalismo global**. 1997.

OLIVEIRA, Francisco de. **As contradições do ão: Globalização, nação, região e metropolização.** In: DINIZ, C.C.; CROCO, M. A. (Eds.). Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b. p. 33-60.

PAELINCK, Jean. **A teoria do desenvolvimento regional polarizado.**In: Schwartzman, Jacques (org.). Economia Regional. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Editora Ática S.A., 1993.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade e conferência das cidades: instrumentos para uma política urbana democrática-participativa.** Revista Katálysis, Florianópolis, v. 6, 2003.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido.** São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SOJA, Edward. **Algunas consideraciones sobre el concepto de ciudades-región globales.** In: Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XX, Nº 2, 2006, p. 9-43.

SOUTO, Roberto Lucas Spinola. **Portal Sul da Chapada Diamantina: diagnóstico e os caminhos para o desenvolvimento**. Dissertação de Mestrado. Salvador: UNIFACS, 2017

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento regional.** São Paulo: Editora Atlas, 2009.

SPINOLA, Noélio Dantaslé. **Política de localização industrial e desenvolvimento regional**: a experiência da Bahia. 1ª Edição. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia, 2003.

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor.** In: CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam, 1999. p. 237 – 247.

O PLANEJAMENTO NA BAHIA E A EVOLUÇÃO DOS PLANOS PLURIANUAIS

Ranieri Muricy Barreto
Ana CristinaCerqueira

INTRODUÇÃO

Esse texto busca fazer uma breve retrospectiva sobre o passado recente do planejamento no Brasil e na Bahia. O objetivo de percebermos o papel da Constituição Federal do Brasil de 1988 na retomada do planejamento de médio prazo, expresso nos Planos Plurianuais (PPA), com participação popular e observância de problemas reais da sociedade, abrindo espaço para o aperfeiçoamento deste instrumento e a retomada do planejamento de longo prazo. Deseja-se perceber se esses instrumentos são suficientes, ainda que necessários, para os desafios a serem superados dadas as nossas contundentes especificidades.

Nesse sentido, percorreremos a seguinte trilha estruturada em cinco partes: além desta introdução, que retoma a questão do planejamento à luz do projeto de industrialização e da participação social no país; a segunda parte trata da elaboração da Constituição Federal de 1988 e a introdução legal dos instrumentos de planejamento no âmbito federal; na terceira parte discorreremos sobre os planos de desenvolvimento e os PPAs no Estado da Bahia; na quarta parte, explanaremos sobre a importância de um plano de desenvolvimento de longo prazo para a Bahia, diante das limitações do PPA; e asconsiderações finais encerram o trabalho.

O Brasil demonstrou, desde a década de 1930, a capacidade de planejar o seu futuro.O modelo de desenvolvimento pautado no processo de industrialização por substituição de importações (PSI), todavia, se inicia tardiamente em relação as outras nações desenvolvidas. À época, imaginava-se que a implantação de um parque industrial, com toda sua complexidade e pontos de germinação, seria condição suficiente para o país alçar posição de destaque no rol de países desenvolvidos. Acreditava-se que o Brasil deixaria seu passado de oligarquias da monocultura em direção a um futuro como potênciaindustrial proporcionando, finalmente, redução das desigualdades, melhor distribuição de renda e geração de emprego. Isso, no entanto, não se verificou.

O período que vai de 1930 até o final dos anos 1980, delimita no país uma fase de ampla instabilidade política com a alternância de governos de regime de exceção e de governos civis. Foram promulgadas sucessivas constituições (1934, 1937, 1946, 1947, 1967 e 1988), demonstrando o voluntarialismo em refazer-se a cada novo ciclo politico. Ainda assim, pouco a pouco, a máquina estatal brasileira vai se configurando, com suas instituições tecnocráticas que buscavam atender às demandas crescentes de um país com ênfase em superar as etapas da industrialização e sua consequente urbanização, mas ainda fortemente marcado por diversas assimetrias e desigualdades.

Àépoca, conformou-se também no Brasilo esgarçamento do tecido social que, desde a gênese colonial, configura-se por uma plêiade de dualidades existentes entre a pujança de algumas regiões e setores produtivos e o indelével atraso de outros, assim como a estruturação de um mercado dual de trabalho. Ao longo dos anos 1950, diversos autores estabeleceram interpretações para as especificidades do Brasil, destacando que desde o nascedouro do nosso processo de colonização, o mote da exploração e a dificuldade em estabelecer verdadeiras rupturas com os processos em andamento justificam a nação industrializada, porém atrasada. Esses autores, entre eles, Celso Furtado, Sergio Buarque de Holanda, Caio Prado Jr., Francisco de Oliveira, Milton Santos e Rômulo Almeida, dentre outros, apresentaram interpretações para o desenvolvimento do Brasil, considerando sua singularidade.

Nos anos 1970, pôde-se acompanhar a maior expressão da participação social em áreas urbanas contra a ditadura militar e a resistência do movimento campesinato, que no campo lutavam pelo direito à permanência e cultivo da terra. Diante de uma conjuntura política e econômica desfavorável, em um cenário de concentração de renda e supressão de direitos civis a resistência, e em alguns casos, a luta armada, foi a maneira encontrada como enfrentamento ao momento vigente no país. Buscava-se restabelecer a democracia e garantir a participação na formulação de políticas públicas distributivas.

Finalmente, no inicio dos anos 1980, com o advento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND, o Brasil consegue estruturar uma matriz industrial completa− com todos os grandes segmentos−sendo o único país da América Latina com este feito. Ao mesmo tempo, o mundo se transforma. Os sucessivos choques do petróleo, de 1973 e 1979, pressionam as grandes economias mundiais, altamente dependentes do óleo negro, fazendo com que muitos países revejam seus modelos de desenvolvimento, dando margem para expansão das práticas neoliberais e a criticas mais acirradas quanto a participação do Estado na economia. Neste período, o Brasil importava cerca de 80% do petróleo consumido. Ademais, a decisão em manter o crescimento do país em marcha forçada, como baluarte do II PND para garantir uma gradual transição democrática, sem grandes traumas e convulsões sociais, acentua a crise econômica da divida externa e da hiperinflação - culminando na chamada década perdida. Segundo Belluzzo (2002):

> "Não podemos concordar com a interpretação que toma a crise financeira do Estado nos anos 80 como uma crise autônoma. Daí se originaram concepções discutíveis, tais como a de que a superação da crise econômica se confundia com a solução da crise de Estado. Julgamos corresponder a um ponto de partida mais correto o reconhecimento da simultaneidade e da retroalimentação de ambos os processos, cujos sintomas, no entanto, não são os mesmos" (p.79-80).

Entretanto, a crise econômica reascende as camadas da sociedade civil que passam a lutar por melhores condições de vidavislumbradas pela recomposição democrática do país com o restabelecimentodo direito ao voto, bravamente encampadas no movimento para as eleições"Diretas Já".As crescentes mobilizações sociais elevaram a consciência crítica da sociedade que passou a exigir o fim da ditadura e a implementação de políticas sociais justas e igualitárias. Ao mesmo tempo, diversas greves foram deflagradas no ABC paulista, em função do robustecimento do novo sindicalismo em ascensão nos anos 1970, o que gerou amplo acúmulo de forças com forte participação social. Esse turbilhão econômico, político e social ensejou a elaboração da Constituição Cidadãde 1988, que abriuespaço para a elaboração de políticas públicas voltadas para a consolidação de direitos sociais. Também criou mecanismos de participação social em discussões que versavam na forma de atuação do Estado.

Éimportante ressaltar que Constituição de 1988, além de garantirdireitos a classes da população outrora excluídas, formalizou mecanismos de participação popular por meio de distintos instrumentos de planejamento do Estado: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA); desde a sua formulação, execução e avaliação da política pública. Com novas regras que asseguram a participação democrática de forma indireta, coloca a sociedade mais próxima da gestão das políticas públicas,com a participação social e a territorialização do planejamento. Nesse âmbito, planejar tornou-se mais complexo pois pressupunha não somente governar para o povo, mas com o povo.

Com base nesta perspectiva, buscar um conceito definitivo sobre participação social não é tarefa simples. Trata-se de um tema de múltiplas dimensões que envolve diversas áreas como sociologia, direito, ciências políticas, psicologia e administração. Talvez, um olhar sobre a sua prática revele como esse conceito resulta, necessariamente, da convergência das diversas áreas e, por isso, seus significados podem ser distintos, conforme diz Milani (2008):

> "Sabemos que a participação social cidadã é aquela que configura formas de intervenção individual e coletiva, que supõem redes de interação variadas e complexas determinadas (proveniente da "qualidade" da cidadania) por relações entre pessoas, grupos e instituições com o Estado. A participação social deriva de uma concepção de cidadania ativa. A cidadania define os que pertencem (inclusão) e os que não se integram à comunidade política (exclusão); logo, a participação se desenvolve em esferas sempre marcadas também por relações de conflito e pode comportar manipulação" (pg. 560).

Percebe-se, pelas palavras do autor, que se trata de uma construção coletiva que envolve afirmação de direitos civis, que visam alcançar uma sociedade democrática e da garantia de direitos de cidadania. A crise dos anos 1980 possui, sem dúvida, um espectro mundial e muitos países inocularam a ideia pujante que deveu-se, em alguma medida, ao esgotamento do padrão de acumulação pautado na interferência estatal. O papel do Estado e os modelos de *Welfare State* são atacados. A arena de disputa exarceba, mais uma vez, a dicotomia entre Estado e mercado, com diversos países aderindo à uma nova ordem mundial neoliberal.

No Brasil, na prática, vislumbrou-se o arrefecimento das projetos de planejamento de médio e longo prazo, tendo em vista a necessidade de supremacia dos planos de estabilização econômica, que tentaram, após sucessivos malogros, dar conta do processo hiperinflacionário e da estagnação econômica. Ao mesmo tempo, formulou-se uma Constituição que buscava atender aos anseios democráticos de uma sociedade que urgia por novas conquistas e pela liberdade civil.

A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E A CRIAÇÃO DOS PLANOS PLURIANUAIS

Com a redemocratização do Brasil, demandas reprimidas deram origem a grandes mobilizações para o estabelecimento de políticas públicas voltadas para o cidadão, como educação, saúde, segurança, habitação, dentre outras. Tais discussões ecoaram na Assembléia Nacional Constituinte, instalada no Congresso Nacional em 1º de fevereiro de 1987, cujo objetivo era elaborar uma constituição democrática, após o período de ruptura civil-militar. No ano seguinte é promulgada a Constituição Cidadã de 1988, que criava os mecanismos básicos do círculo atual de planejamento no Brasil: Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentária(LDO).

Vale ressaltar, que mesmo buscando a integração do planejamento e orçamento por meio do PPA, LOA e LDO, os parágrafos que normatizam esses instrumentos na Constituição de 1988 encontram-se envolvidos pelo manto do orçamento e das finanças públicas. E, de fato, o que se verifica nos Planos Plurianuais Federais dos anos 1990 éuma sequência de orçamentos plurianuais, orientados a produtos e resultados, com o orçamento se sobrepondo ao planejamento. Esse movimento fica claro com a migração de poder do Ministério do Planejamento para o Ministério da Fazenda, com ênfase ao fortalecimento das estruturas de gerenciamento da moeda (CARDOSO JR.; SANTOS, 2015).

Éimportante notar que o simples fato de constar da Lei Maior, as conquistas sociais não foram imediatamente asseguradas por meio dos instrumentos legais supracitados, assim como, diversos grupos não tiveram suas demandas básicas atendidas. Os anos após a Constituição de 1988 seguiram marcados por sucessivas crises relacionadas àdivida externa,hiperinflação e estagnação da economia. Esses desafios contribuíram para uma mudança de percepção na conduta e papel do estado, com o avanço do ideário liberal, criando um ambiente propício para a tentativa de desmonte das estruturas de planejamento uma vez que, oportunamente, atribuiu-se às "falhas de Estado"as razões para uma crise que, na realidade, teve sua origem internacionalmente. Isso pode ser explicado pelas palavras de Garcia (2000):

> "O PPA surgiu, portanto, em contexto no qual o planejamento governamental (de caráter normativo) estava em descrédito e sob forte crítica por parte dos ideólogos e defensores da onda neoliberal que se levantava poderosa. Ademais, muitos dos parlamentares integrantes da comissão da Assembleia Nacional Constituinte responsável pela elaboração das propostas para o que viria ser o Título VI (Da Tributação e do Orçamento) da CF/88 haviam sofrido com as dificuldades de planejar e executar orçamentos em ambiente de complexidade crescente e tinham se inclinado para orientação mais fiscalista" (p. 435).

Mesmo em contexto adverso, a institucionalização dos instrumentos de planejamento se apresentou como fator relevante. Tratando-se agora de exigências previstas em lei, o planejamento passa a ser visto como uma obrigação sistemática e não mais algo factual, exequível de acordo com a vontade de cada ente federado. Certamente, um grande avanço obtido foi assegurar que o planejamento governamental se tornasse um processo contínuo.

A fim de aprimorar essas formulações, os governos tiveram que realizar diagnósticos que melhor os aproximaram dos problemas reais da sociedade. Nesse sentido, vale destacar que a Constituição de 1988 não estabeleceu como instrumento obrigatório de planejamento os planos estratégicos de longo prazo, conferindo aos instrumentos legais uma obrigatoriedade de médio (PPA) e curto prazo (LOA e LDO). Nessa perspectiva, Cardoso Jr. (2014) evidenciaa existência de limitações ao planejamento de médio prazo, principalmente no que concerne o PPA. Em suas palavras,

> "o tipo de planejamento que se busca implantar a partir das diretrizes constitucionais de 1988 tem méritos, mas também problemas. O principal mérito talvez esteja concentrado na tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo da ação estatal. […] Como entrave é preciso compreender que o PPA, enquanto instrumento de planejamento com horizonte de curto-médio prazo, não deve ser transformando em um conjunto de ação do tipo operacional-cotidiana do Estado, uma vez que o instrumento guarda em si diretrizes estratégicas mais gerais" (CARDOSO JR, 2014, p.17).

À despeito dos instrumentos de planejamento sancionados pela Constituição de 1988, o momento econômico no qual o Brasil se encontrava nos anos 1990 desestimulava qualquer prática de planejamento de longo prazo. O que se percebeu foi a perda de espaço da função planejamento e a ocupação do centro da agenda política dos governos pelas questões de curto prazo. Durante muito tempo manteve-se nítido o caráter orçamentário do PPA, que não costumava apresentar uma visão estratégica. Mais uma vez Cardoso Jr. (2014) demonstra que:

> "Nesse sentido vale recordar que o Brasil, ao longo das duas últimas décadas do Século XX, em ambiente ideologicamente hostil à presença e atuação mais ampla do Estado, a função planejamento foi adquirindo feições muito diferentes das quais poderia ser portadora. Ao longo de todo esse período, a função foi sendo esvaziada de conteúdo político estratégico, robustecida de ingredientes técnico-operacionais e de controle e comando físico-financeiros em torno de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, cujo sentido de conjunto e movimento, se eles o têm, não é nem fácil nem rápido de identificar" (p.17).

Poderia se pensar, inicialmente, que o componente inflacionário seria o grande impeditivo da organização do Estado em patamares de longo prazo. Todavia, o Plano Real, de 1994, conferiu a estabilização da moeda e a possibilidade de retomada do planejamento. No entanto, o que se verificou nesse período foi o avanço das políticas neoliberais no país e, consequentemente, uma visão que limitava a atuação do Estado na implementação dos direitos previsto na Carta Magna. Com base nesta perspectiva, observa-se que de 1991 a 2003, os PPAs incorporaram essas premissas na estrutura e formulação das políticas públicas.

O primeiro PPA Federal de 1991-1995 traz claramente em seu bojo o receituário liberal, pautado pelo Consenso de Washington, com foco na abertura dos mercados comercial e financeiro, nas privatizações e na reforma administrativa que buscava enxugar o tamanho do Estado. De maneira alguma se caracterizava como um plano de desenvolvimento econômico-social e foi encaminhado ao Congresso Nacional sem grande debate (PAULO, 2008). Elaborado como um plano orçamentário plurianual em que suas ações não correspondiam, necessariamente, às dos orçamentos anuais.

Dando prosseguimento, o PPA federal de 1996-1999, "***Brasil em Ação***", estabeleceu como projetos estruturantes para o desenvolvimento as Privatizações, destacando a importância da reformulação e fortalecimento da ação reguladora do Estado, com base na reforma gerencial propostapor Bresser Pereira. Este PPA comportava as diretrizes de consolidação da estabilidade econômica por meio do Plano Real. Como inovação apresentava perspectivas de parcerias com outros entes públicos (estados e municípios), e também com a iniciativa privada. Apesar de trazer um texto inicial mais ambicioso, resultou em projetos de fraca correspondência com as funções e sub-programas dos orçamentos anuais. Segundo Garcia (2000), este PPA:

> "o Plano não consegue ultrapassar a natureza última de um OPI (Orçamento Plurianual de Investimento). Quando busca fazê-lo, pela abrangência dos assuntos do texto de apresentação, não destaca ações, instrumentos de política, mecanismos de coordenação e atualização, sistemas de direção estratégica, entre outros, que pudessem conformar algo mais. Alcança, quando muito, o car que pudessem conformar algo mais. Alcanal mais ambi (p. 14).

Em outubro de 1998, os projetos de lei do PPA e dos orçamentos para o exercício fiscal de 2000 tiveram uma nova orientação. Este novo modelo, o PPA Federal de 2000-2003, "Avança Brasil", consolida a matriz neoliberal e visa, conforme descrito em seus textos, distribuir "melhor" os frutos do crescimento econômico. Elenca como prioridades a integração entre plano, orçamento e gestão, com ênfase para esse último e, no intuito de mensurar resultados, destaca o monitoramento e a avaliação dos programas – que passam a ser considerados a unidade de gestão do plano. Estabelece os Eixos de Integração e Desenvolvimento que, segundo Tavares (2016), possuem um viés produtivista que delimitam espaços exclusivamente econômicos sem levar em consideração a concentração de pessoas ou as redes urbanas. Foi mais um PPA estruturado sob o alicerce de um orçamento plurianual e que, ao longo dos quatro anos, deslocou-se do orçamento (LOA) dada à rigidez do plano.

No ano 2000 foi instituída a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), aplicada à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que visa disciplinar a despesa pública e a renúncia fiscal; limita as despesas de pessoal e o endividamento público. A Lei materializou e recrudesceu a orientação fiscalista de engessamento da atuação do Estado na economia.

A partir do governo Lula, os PPAspassaram a comportar estratégias de longo prazo que se alinhavam à perspectiva de distribuir para crescer, com ênfase no fortalecimento do mercado interno. Os temas que tratavam da retomada do planejamento e do desenvolvimento ganharam relevo, no qual se buscava estabelecer uma visão de futuro para o país. O modelo de planejamento passou a incorporar as demandas apontadas pela participação social, inseridas no texto constitucional, mas que não se constituíram em agenda efetiva nos anos pretéritos. Diversas políticas públicas de alcance social saíram do papel para serem planejadas e devolvidas em forma de programas com objetivos e metas. Diversos atores sociais, há muito deslocados nas prioridades do Estado, percebem avanços nos direitos civis, sociais e econômicos, como as comunidades indígenas, comunidades negras quilombolas, empregadas domésticas, mulheres, juventude, LGBTSQI+ e tantos outros grupos.

Nesse tocante, éinteressante notar como o PPA Federal de 2004-2007, "***Brasil de Todos***", apresentou em seus textos um novo direcionamento da política com destaque para a inclusão social, redução das desigualdades, crescimento com geração de trabalho, emprego e

renda, expansão da cidadania e o fortalecimento da democracia. Uma das inovações propostas pelo plano foi a inserção da participação social na sua elaboração e gestão, verificadas mais fortemente na primeira etapa, e que passa a ser adotada por muitos estados nacionais, a exemplo da Bahia.

Ademais, o PPA Federal teve avanços ao estabelecer somente ações plurianuais no plano, além de realizar revisões anuais que serviram para manter o alinhamento entre PPA e orçamentos. No âmbito da gestão, adotaram-se as salas de situação, coordenadas pela Casa Civil. Como resultado, as revisões reduziram o descolamento entre PPA e orçamento, mas ainda manteve-se a estrutura de orçamento plurianual e, nas avaliações anuais, muitos indicadores não foram apurados.

No PPA federal 2008-2011 avançou-se no formato da participação social que se deu através da realização de seminários regionais e nacional, mas que ainda resultou em pouca participação da sociedade civil na formulação das políticas. Esse plano comportou as diretrizes do PAC (Plano de Aceleração Econômica) que propõe a liberação de gargalos na economia com investimentos relacionados àinfraestrutura do país.

Tentando aprofundar o processo participativo na elaboração das políticas públicas, o PPA Federal 2012-2015 contou com a introdução de um novo elemento que garantisse a participação social, o Fórum Interconselhos, que reuniu representantes da sociedade civil, integrantes de conselhos e comissões nacionais. Este PPA também incorporou mudanças significativas em seu modelo conceitual e metodológico, apreendidas com a execução de outros projetos pelo Governo Federal, como o PAC, o Programa Minha Casa, Minha Vida, entre outros. Segundo Cardoso Jr. (2015):

> :O plano inova ao conferir maior peso à:formulano inova ao conferir maior peso egu*programas temva ao* , fazendo com que estes explicitassem egundo Cardoso Jr. (2015l, integrantes de conselhos e comissos regionais e nacional, mas que ainda resultou em pouca participação da sociedaativos do novo governo que então se iniciava" (p. 11).

Nesse sentido, a expansão das políticas públicas, principalmente as sociais, presentes no texto constitucional, necessitaram de consensos e acordos para serem colocadas em prática. Como exemplos, a criminalização do racismo, a política de valorização do salário mínimo, a igualdade de gênero, a garantia de direitos fundamentais, educação, saúde e segurança, e muitos outros que em um governo de coalização, com forte pactuação popular, buscava ampliar direitos e conquistas econômicas e sociais.

OS PPAS DA BAHIA E OS LIMITES PARA A INCORPORAÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE LONGO PRAZO

Concomitantemente ao que ocorre nos PPAs federais, a Bahia vem avançando no processo de formulação das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do estado. A participação popular é um elemento relevante nesta conformação e, ao longo dos anos, vem-se aperfeiçoando as escutas sociais, além de conferir destaque para a integração transversal do plano e a tentativa mais recente de incorporar uma visão de longo prazo que comporte uma visão de futuro para o estado.

Inicialmente, em 1991 foi lançado o primeiro PPA do governo baiano, contemplando o quadriênio 1992-1995. Não por acaso, à semelhança do que então ocorria no âmbito do governo nacional e também na esfera dos demais estados da federação, o plano apresentava um perfil de forte vinculação com o orçamento. Tal situação não se altera, rigorosamente, para o segundo PPA da Bahia, relativo ao quadriênio 1996-1999. Embora este último plano contivesse um conjunto de programas formalmente estruturantes e supostamente articulados entre si, bem

como determinada visão de multidimensionalidade das ações, na prática estava muito associado à programação orçamentária.

Significativo avanço se nota com a elaboração do PPA de 2000-2003, quando se introduz a metodologia do Planejamento Estratégico Situacional (PES), criada por Carlos Matus (1996). Tal escolha implica a necessidade dos diagnósticos terem como ponto de partida os problemas que emergem da realidade social. Tomando essa linha metodológica, estabeleceram objetivos de natureza macro e 90 programas estruturados por eixos de desenvolvimento. Sua gestão, todavia, permaneceu atrelada ao modelo gerencial de Estado. Ainda no ano de 2000, élançado o plano de desenvolvimento de longo prazo para o Estado - "Bahia 2020: o futuro a gente faz"- cuja meta central consistia em alcançar um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que superasse a média nacional.De todo modo, suas propostas revelam certa atenuação do discurso neoliberal orientador dos anteriores PPAs (POMPONET, 2012).

Tal documento constituiu a base para o PPA 2004-2007, no qual os eixos de desenvolvimento permaneceram como orientadores dos investimentos. Deve-se ressaltar que essa é a primeira vez em que se realiza a escuta popular na formulação do plano – ainda que de forma tímida, através da ouvidoria – e quais indicadores sociais e econômicos seriam selecionados para avaliar os resultados das ações governamentais. Acrescente-se ainda que, antes mesmo do seu período de vigência, precisamente em 2003, é criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, com o objetivo de discutir, acompanhar e avaliar os resultados do plano estratégico do governo baiano (POMPONET, 2012).

Num contexto nacional de mudanças sociopolíticas, ressurgem manifestações para um planejamento central setorializado e de médio e longo prazos – mediante a realização de grandes projetos com visíveis encadeamentos produtivos, destacando-se, nesse particular, o PAC –, ao lado de outras iniciativas governamentais e programas sociais destinados à mitigação da pobreza, como à ampliação de direitos das minorias. Neste contexto progressista, edita-se na Bahia, em 2007, um novo plano de desenvolvimento de longo prazo, intitulado "***Resgatando o Planejamento Estratégico no Estado da Bahia: 2008-2028 – um futuro para todos nós***". Esse plano ajudou a fundamentar a construção do PPA 2008-2011.

Neste último, foram definadas as prioridades do governo, distribuídas por sete macro-objetivos, dois eixos de desenvolvimento e três diretrizes, desdobradas, por sua vez, em 141 programas. Apesar de adotar elementos comuns aos demais PPAs, o processo de elaboração desse plano guarda também diferenças substantivas em relação aos anteriores. Uma delas se refere à ampliação e intensificação da escuta popular, com mais de oito mil propostas extraídas da sociedade civil organizada, a fim de que os conteúdos programáticos expressos no PPA passem, efetivamente, a traduzir a relação governo-sociedade e a definir prioridades para a ação governamental, pautando, assim, a própria formulação de políticas públicas. Todavia, ao se chegar à sociedade com uma lista em branco, a sistematização de 8 mil propostas, dificulta a sua incorporação ao Plano e sua consequente governabilidade.

Outra mudança se refere à adoção, para fins de regionalização oficial, dos Tis, inicialmente propostos pelo então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em conformidade com as discussões por ele empreendidas com os movimentos sociais vinculados à agricultura familiar e reelaborados a partir de discussões com representantes de outros segmentos produtivos, rurais e urbanos. A Constituição de 1988 outorgou a adoção de uma perspectiva que considerasse as especificidades territoriais como ponto de partida para o planejamento de uma região. A adoção inicial dos 26 Territórios de Identidade na Bahia é inovadora uma vez que extrapola a organização meramente econômica dos potenciais regionais, considerando elementos imateriais que conferem a noção de pertencimento para a delimitação territorial.

Ainda no texto do PPA 2008-2011, previa-se o adensamento da participação social por meio do fortalecimento dos Colegiados Territoriais e da Coordenação Estadual dos Territórios (Codeter e Cedeter), sendo que "[...] os atores sociais existentes cumpririam uma função estratégica mediando o diálogo nos territórios e viabilizando os processos participativos" (POMPONET, 2012, p. 59). Além disso, são criados o Conselho de Acompanhamento do Planejamento Plurianual (CAPPA), composto por representantes dos territórios, e o Sistema Informatizado de Gestão e Acompanhamento do Plano Plurianual (SIGA PPA), com o intuito de acompanhar e monitorar sua implantação.

Já o PPA 2012-2015 foi orientado pelo documento Pensar a Bahia (em princípio, para dar origem a um plano de caráter estratégico, o Bahia 2023), elaborado por planos setoriais e por diretrizes definidas em mesas temáticas realizadas com integrantes de diversas secretarias do Estado. Metodologicamente, seguem-se as linhas do Governo Federal, associando o planejamento a temas considerados estratégicos e à intersetorialidade e transversalidade das políticas públicas. A escuta social é mantida e aprimorada, o que resulta na sistematização, validação e organização, segundo eixos estruturantes, de propostas apresentadas pela sociedade civil organizada em plenárias territoriais.

Na construção do PPA 2016-2019, o estado, mais uma vez, avançou na metodologia da participação social, com escutas mais qualificadas nos, agora, 27 territórios de identidade, reforçando a relevância da escuta das demandas elaboradas pela sociedade civil como marca de governo. Ademais, considerando-se os aspectos territoriais, ou melhor, "[...] a organização espacial com a qual a população se identifica e estabelece seus vínculos, [o objetivo do plano foi] formular políticas públicas mais afins às necessidades de cada região, garantindo assim uma maior efetividade" (BAHIA, 2015, p. 34). Nesse sentido, coloca-se em foco a necessidade de se planejar para a sociedade.

Em relação aos procedimentos para definição de programas e ações governamentais, permanece o alinhamento com o PPA da União, priorizando-se a dimensão da estratégia propriamente dita, e buscando-se ainda integrá-la às outras dimensões, de natureza tática e operacional. É importante notar que as diretrizes deste PPA estadual, que conforma sua base estratégica, decorrem de análises de cenários prospectivos para Bahia com horizonte de 2030, das próprias diretrizes políticas do plano de governo (PGP), da avaliação de resultados do PPA estadual anterior e do PPA da União, também para o quadriênio 2016-2019. Do ponto de vista tático-operacional, busca-se obter avanços na transversalidade, na articulação intra e interinstitucional e na transparência e identificação dos responsáveis pelas ações finalísticas (BAHIA, 2015).

O PPA 2016-2019 avança também em sua governança ao publicar em Decreto nº 16.664/2016 (BAHIA, 2016), o modelo de gestão que o rege e fortalece a relação com os órgãos de governança territorial, CEDETER (Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial), CAPPA (Comitê de Acompanhamento do Plano Plurianual) e CODETER (Colegiado de Desenvolvimento Territorial). A realização das revisões anuais mantém a aderência entre o plano plurianual e o que é executado anualmente, tornando a peça PPA um instrumento que comporta a flexibilidade necessária diante das mudanças que porventura ocorram em um planejamento de médio prazo.

Ressalta-se ainda que o PPA 2016-2019 é um dos instrumentos que está no centro no ciclo de planejamento do Estado e que tem sido constantemente aperfeiçoado, dentro da própria lógica de retroalimentação desse ciclo e da implantação do Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica (SEPEGE). Nesse sentido, é preciso destacar a importância deste sistema para a constante busca por avanços conceituais e metodológicos do PPA, o que certamente trouxe as melhorias para a elaboração do PPA 2020-2023, dessa vez incorporando mais claramente as diretrizes oriundas de um plano de longo prazo para o estado.

Pode-se destacar como dificuldades identificadas na elaboração e execução do PPA 2016-2019: o desafio de resgatar a cultura do planejamento nos órgãos de estado; a ausência de um plano estratégico de longo prazo que servisse como grande norteador para elaboração da política pública; o distanciamento dos planos setoriais, territoriais e organizacionais; a necessidade de fortalecer a integração entre os instrumentos de planejamento PPA, LDO e LOA; a dificuldade na implementação da transversalidade do PPA, devido a insuficiência de diálogos entre as secretarias; fragilidade dos componentes do PPA que comprometem o monitoramento e a avaliação dos resultados, principalmente no âmbito dos indicadores de programas do PPA; a busca pelo reforço da prática de planejar primando pela territorialização das metas e, no tocante à gestão do plano, a necessidade de fazer valer o modelo de gestão.

Na elaboração do PPA 2020-2023 foi possível notar os avanços conceituais e metodológicos oriundos do processo de amadurecimento e discussões advindos das sistemáticas reuniões do SEPEGE. O sistema de aperfeiçoamento da gestão possibilitou um olhar sistêmico para os entraves em cada etapa de execução do ciclo de planejamento do estado. As instâncias do planejamento, execução, monitoramento e avaliação puderam se debruçar sobre os gargalos e propor soluções para a melhoria do plano.

Nesse sentido, foram realizados ajustes nas metodologias para a formulação de compromissos, metas, iniciativas e indicadores de programas com atributos que melhor o qualificam. Para o PPA 2020-2023 foram criados compromissos de expansão/aprimoramento e gestão/custeio possibilitando mais transparência para o instrumento. As metas, agora, possuem atributos semelhantes aos dos indicadores fazendo com que sejam melhor definidas e monitoradas. Houve ainda o aprimoramento do processo de participação social que fez com que as propostas das escutas chegassem tempestivamente para a formulação das metas a partir desses insumos.

Outro avanço significativo foi verificado com a integração entre o Plano Estratégico do Estado (o Plano de Desenvolvimento Integrado Bahia 2035), que forneceu as diretrizes estratégicas para o PPA 2020-2023 e a elaboração dos Planos Estratégicos Organizacionais (PEOs), em parceria com a SGI da SAEB, que proporcionou revisões das prioridades e destacou as possibilidades das secretaria de Estado realizarem o que foi proposto no PPA, em alinhamento com a visão de futuro do estado e seus planos organizacionais. Essa integração tornou-se poderosa, fortalecendo o instrumento de planejamento de médio prazo uma vez que comporta as dimensões de longo prazo e guarda as possibilidades de execução das secretarias em torno de um objetivo maior. Vale ainda destacar que foram consideradas nestas formulações o Plano de Governo Participativo (PGP) do governados eleito e as propostas oriundas das escutas sociais. Essa integração éessencial para elevar a qualidade do processo de elaboração das escutas públicas do estado integrando, ainda mais, os instrumentos de planejamento.

A CONSTRUÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE LONGO PRAZO ANTE OS LIMITES IMPOSTOS PELO PPA

Diante da lacuna no planejamento de longo prazo e diante de diversas construções interrompidas, a Bahia protagoniza, nesse momento, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado – PDI Bahia 2035. Todo o acúmulo na elaboração dos PPAs participativos e mesmo dos instrumentos de longo prazo descontinuados, ajudaram a construir uma estratégia de longo prazo que incorpora um amplo pacto social e que seja capaz de promover o desenvolvimento sustentável do Estado.

O PDI Bahia 2035 tem por objetivo nortear investimentos para os próximos vinte anos, evitando esforços setoriais dispersos e não coordenados, além de orientar a elaboração dos próximos quatro Planos Plurianuais do Estado garantido as bases para uma nova Bahia–menos desigual, com maior integração regional e diversificação produtiva, em 2035. A ideia é que,

cada vez mais, também os planos setoriais e territoriais, considerados relevantes do ponto de vista da política e da estratégia do Estado, possam ser incorporados aos PPAs, gerando continuidade na execução das políticas públicas.

Nesse intuito, o PDI Bahia 2035 foi elaborado de forma articulada com todos os órgãos do Estado e com participação da sociedade civil, trazendo em seu bojo os elementos centrais necessários à elaboração de um plano de longo prazo para a Bahia. Destacam-se como elementos constituintes do plano, o marco referencial, prospecção estratégica, visão de futuro, diretrizes, objetivos, indicadores e metas, e também um Portfólio de Oportunidades que sinaliza os principais projetos que possam ser implementados no estado, aproveitando potencialidades e oportunidades para os próximos anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado da Bahia tem larga tradição em planejamento, mas essa tradição se perdeu ao longo dos anos. No governo de Antônio Balbino, Rômulo Almeida elaborou estudos sobre a realidade econômica baiana com o intuito de desenvolver o Estado. Assim nasceu a primeira tentativa de planejamento econômico global e criação de um sistema estadual de planejamento: o Plano de Desenvolvimento da Bahia (Plandeb). A elaboração do Plandeb foi precedida pelo estudo "Situação e Problemas da Bahia" (1954 e 1955). Muito do que temos hoje é fruto do que foi pensado no Plandeb.

Foi com a estruturação do planejamento que nasceu, por exemplo, o Instituto Central de Fomento Econômico (posteriormente BANEB), o Instituto de Cacau da Bahia (ICB), o Instituto Baiano do Fumo, a Cooperativa Central Instituto de Pecuária, o Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial da Bahia (Fundagro). Avançou também na Bahia, a implantação de órgãos criados para dar suporte ao planejamento do Estado, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico da Bahia (Condeb) e a Comissão de Planejamento Econômico da Bahia (CPE), que perdem a sua função nas décadas de 1980 e 1990.

Desde o primeiro PPA do estado, buscou-se o alinhamento metodológico e conceitual com os planos do Governo Federal. Diante desse quadro, a Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (Seplan) vem, recentemente, aprimorando seus Planos Plurianuais (PPA), fortalecendo o caráter de instrumento de planejamento e gestão. Mas isso não é suficiente para tornar a Bahia um estado de excelência em desenvolvimento socioeconômico.

Com o PDI Bahia 2035, o Estado tersocioecon estado de excelnuais (PPA), fortalecendo o carolvimento Econamento econes partica a elaboraçãca a elaboraEstado tersocioecon estado de excelnuais (PPA), fortalecendo o carolvimento Econamento ecpo Esta para a visoraEstado tersocioecon estado de excelnuais (PPA), fortalecengico. Também norteará a elaboração dos quatro planos plurianuais, LDOs e LOAs correspondentes, planos setoriais e planos de desenvolvimento econômico.

Dessa forma, a perspectiva é de que a Bahia desponte no cenário nacional por ter conseguido, com o resgate do planejamento governamental de longo prazo, reduzir a pobreza e as desigualdades, gerando mais emprego e renda e fortalecendo a gestão para atrair mais investimentos. Nessa perspectiva, busca-se promover o desenvolvimento com autonomia e liberdade. Recapitulando Matus (1996):

> "O planejamento é uma das maiores conquistas libertárias que o homem pode almejar. Porque o plano é a tentativa do homem para criar seu futuro; é lutar contra as tendências e correntes que nos arrastam; é ganhar espaço para escolher; é mandar sobre os fatos e as coisas para impor a vontade humana; é recusar-se a aceitar o resultado social que a realidade atomizada de infinitas ações contrapostas oferece-nos anarquicamente; é rejeitar o imediatismo; é somar a inteligência individual para multiplicá-la como inteligência coletiva e criadora. (...) O planejamento é, portanto,

> uma ferramenta das lutas permanentes do homem desde o alvorecer da humanidade, para conquistar graus de liberdade cada vez maiores" (p. 182-184).

Em síntese, na Bahia a retomada do planejamento de médio e curto prazo se consolidou com a participação social e as mudanças metodológicas já verificada no primeiro PPA da gestão Jacques Wagner. Em 2015, o PPA elaborado aprofundou o debate das agendas transversais e o alinhamento com as políticas e investimentos federais.

Nesse percurso de fortalecimento do planejamento, a Seplan resgatou em 2016 a estruturação do Sepege, que permite estabelecer a integração e alinhamento dos processos e ferramentas que atendem ao ciclo de planejamento para os órgãos do estado.

Com o PDI Bahia 2035, o Estado está em vias de mais um passo na retomada do planejamento de longo prazo e juntamente com as secretarias de estado, o setor produtivo e sociedade civil organizada, traçará as diretrizes e metas para a Bahia para os próximos quatro PPAs.

REFERENCIAS

AMARAL, L. **Participação Social e Conteúdo Estratégico nos PPAs Estaduais**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1998).

BAHIA. **Decreto nº 16.664 de 30 de março de 2016:**Institui os princípios, as diretrizes e outros elementos norteadores para gestão do Plano Plurianual Participativo - PPA para o quadriênio 2016 - 2019, no âmbito do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Disponível**:** http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-16664-de-30-de-marco-de-2016. Acesso em: 30 mai. 2019.

_____. **Lei nº 13.468 de 29 de dezembro de 2015:**Institui o Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2016-2019. Disponível em:http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-13468-de-29-de-dezembro-de-2015. Acesso em: 30 mai. 2019.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; DE ALMEIDA, Júlio Gomes. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Ed. Civilização Brasileira, 2002.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento Econômico Brasileiro. o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BRASIL. **Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Brasilia/DF.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:**Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 mai. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Artigo 21, inciso IX. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

CARDOSO Jr. J. C., SANTOS, E. (orgs.) **PPA 2012 - 2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. 308 p.

CARDOSO JR, J. C. **Política e Planejamento no Brasil: Balanço Histórico e Propostas ao Plano Plurianual 2016-2019**. Brasília: Ipea, 2014 (Texto para Discussão, n. 2020).

GARCIA, R. C. **Reorganização do processo de planejamento do governo federal**: o PPA 2000-2003. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 726).

_____. **PPA: o que não é e o que pode ser**. Brasília: Ipea, 2012. (Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 20).

MILANI, Carlos RS. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

MATUS, Carlos. Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi; trad. Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: FUNDAP, 1996.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de Planejamento e gestão Estratégica. Revista do serviço Público, 61 (2). Jun 2010.POMPONET, A. S. . Envolvimento social na formulação de políticas públicas: o PPA participativo 2008-2011 na Bahia. **Bahia Análise & Dados** , v. 18, p. 137-145, 2008.

POMPONET, André Silva. **Plano plurianual participativo 2008-2011 na Bahia: uma análise. 2012. 140 f**. 2012. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Administração)– Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

TAVARES J. C,. **Eixos: novo paradigama para o planejamento regional?** Cad. Metrop. São Paulo, v.18, nº37 dez 2016.

O PDI BAHIA 2035 COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO E DESENVOLVIMENTO

Geraldo de Alencar Serra Neto

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo é fruto de um trabalho de conclusão do Curso de Ciências Econômicas e tem por objetivo apresentar uma explanação sobre o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia-2035 (BAHIA, 2019), destacando a sua capacidade de modificação da estrutura econômica baiana como instrumento de ação pública e planejamento do estado. Destaca-se, também, o papel desse documento como um instrumento do planejamento baiano e dessa forma

buscando a transformação do panorama econômico no estado, o qual se encontra em uma conjuntura extremamente desfavorável em diversos aspectos.

A trajetória econômica da Bahia e o seu planejamento na esfera pública são marcados por momentos distintos, como reflexo, sobretudo, da constante busca pelo desenvolvimento socioeconômico do estado. De forma mais ampla, a formação histórica e econômica da Bahia é consequência de processos e "etapas", sem desconsiderar suas particularidades, que tiveram o seu sucesso atrelado à figura do estado, ou seja, condicionados à um planejamento esatal. Contudo, vale destacar também, que essa não é uma característica exclusiva da Bahia, mas verificada também na histórica econômica brasileira. Nesse sentido, a Bahia configura-se como um território demandante de esforços tanto na esfera pública quanto na privada, que possibilitem uma nova dinâmica e um novo panorama nos contextos econômicos e sociais do estado, resultando na melhoria das condições de vida de sua população.No cenário nacional, a Bahia foi um dos pioneiros com iniciativas para institucionalizar e implementar instrumentos práticos de planejamento estatal, o que ocorreu a partir da década de 1930 com a implantação do Instituto Baiano de Fumo e o Instituto do Cacau na Bahia, considerados referências por parte da elite baiana na intenção de salvar importantes ciclos econômicos na atividade produtiva do estado, que, no entanto, não atingiram os objetivos inicialmente propostos. Nessa época, existiram alguns fatores adicionais que corroboraram para o crescimento de um novo panorama para a economia do estado, com o planejamento tendo papel fundamental nesse processo. Também existiram alguns fatores adicionais nessa época que colaboraram para o surgimento crescente de um panorama novo para a economia, com o planejamento tendo papel fundamental neste processo. É nesse contexto que esse trabalho é inserido.Busca-se apresentar um detalhamento do planejamento governamental na Bahia. E associa-se a isso uma análise do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI Bahia-2035)considerando-o como um mecanismo de planejamento para o estado e o seu consequente reflexo no desenvolvimento socioeconômico do território baiano. Nesse sentido o PDI Bahia-2035 se apresenta como uma possibilidade mudança no atual cenário de involução da economia baiana. Tal impacto é esperado devido este plano serde longo prazo com o estabelecimento de diretrizes e eixos temáticos com a intenção de fortalecer e criar ações governamentais aliadas ao fator conjuntural de algumas mudanças estruturais/tecnológicas. Almeja-seuma alteração para uma nova dinâmica no estado com a promoção de uma cadeia produtiva mais eficiente e uma modificação dinâmica e estrutural nas principais variáveis da demanda agregada na esfera estadual.

2. AS PRIMEIRAS CONCEPÇÕES ACERCA DO PDI BAHIA- 2035

O quadro de recessão econômica iniciado em meados de 2014 e instaurada em todo o território nacional, teve consequências gravíssimas em diversos contextos e ámbitos da sociedade brasileira, com grande reverberações em um cenário de forte instabilidade, principalmente no campo político-econômico. E ainda como corolário, acentuando a ênfase na dificuldade de realizar uma nova proposta de estruturação para o país e colocando dúvidas sobre credibilidade de algumas das principais instituições privadas e públicas.

E as implicações sobre a economia foram desastrosas, com expectativas negativas quanto as repostas adotadas e, consequentemente, uma altíssima incerteza em relação ao futuro. Paralelo a isso, observou-se um desaquecimento nas principais variáveis da demanda agregada no conjunto da economia brasileira. Portanto os efeitos se apresentam como os mais degradantes possíveis como o aumento do desemprego, um Produto Interno Bruto (PIB) em retração ou estagnação indicada ano após ano, aumento da pobreza e, níveis de investimento privado baixíssimos atrelados a um panorama político desgastado, sem desconsiderar o comércio internacional, que também apresentou queda durante esse período. E na Bahia não foi

diferente, com elevação dos índices de desemprego e arrefecimento no ritmo de atividade econômica.

É nessa conjuntura que os estados brasileiros ensejam a necessidade de se reinventar em vários sentidos e o planejamento estatal, tanto econômico quanto estratégico, torna-se de extrema importância para no reaquecimento da economia. E foi justamente em 2016 que o governo baiano deliberou a elaboração de um plano de desemvolvimento de longo prazo: de um PDI Bahia-2035. Importante ressaltar que tal documento e iniciativa do estado se trata de uma decisão voluntária do governo a fim de alçar um caminho para o desenvolvimento com um planejamento bem mais estratégico do que propriamente econômico (BAHIA, 2019).

Desse modo, o PDI Bahia-2035 é pautado no entendimento de que o Estado deve ser o mobilizador dos recursos humanos, tecnológicos, políticos, financeiros e normativos para que assim busque um comportamento ordenado dos agentes dentro do campo da economia, no âmbito social e político. E atrelado a esses aspectos o desenvolvimento deve vir acompanhado da sustentabilidade, que é o elemento central para esse plano de longo prazo.

3. O PDI BAHIA-2035 E SUAS CARACTERÍSTICAS

A elaboração do PDI Bahia-2035 é baseado em três dimensões e que devem ser direcionadas à questão central do plano, que é a sustentabilidade. As dimensões são caracaterizadas em: i) o âmbito social, onde se é caracterizado o ambiente do crescimento e juntamente com isso a distribuição de renda, atingindo todos os níveis da sociedade e que envolva todo o território baiano; ii) aspecto econômico em que se é pautado na sua elaboração, no sentido de crescer e inovar e posteriormente buscando assim uma nova matriz produtiva para a Bahia e dessa forma uma maior dinamização para sua economia; iii) campo político, visto que é necessário pactuar e distribuir através de normas, projetos, uma legislação e programas que comtemplem todos os níveis de satisfação para os agentes da demanda agregada.

A Figura 1 demonstra a seguir a organização e disposição de tais elementos componentes do plano num formato lúdico para melhor compreensão:

Figura 1 – Panorama dos eixos centrais referentes ao PDI Bahia-2035
Fonte: Bahia (2019)

4. OS DESAFIOS PRESENTES AO LONGO DO TERRITÓRIO BAIANO

A partir da observação dessas dimensões o governo baiano objetiva identificar desafios e elementos conjunturais a serem enfrentados a fim de possibilitar criar alternativas para uma nova dinamização econômica no estado. Esses desafios estãocorrelacionados a inúmeros fatores de natureza econômica, política, histórica. Nesse sentido é que o PDI Bahia-2035, como plano de desenvolvimento de longo prazo, busca a superação desses desafios presentes na conjuntura baiana.

E um dos principais desafios é aumentar a participação do PIB Bahia no cenário regional e nacional. No anos recentes, o estado reduziu consideravalmente sua participação na economia Essa perda de participação pode ser explicada por diversos fatores, dentre eles o fato de os estados, principalmente os situados no Nordeste, terem aproveitado e recebido mais recursos de investimentos e assim aproveitaram as adversidades existentes nos últimos anos. O Gráfico 1 demonstra a trajetória de participação do PIB Bahia no Brasil e Nordeste, e complemetando a análise, a participação do Nordeste no Brasil.

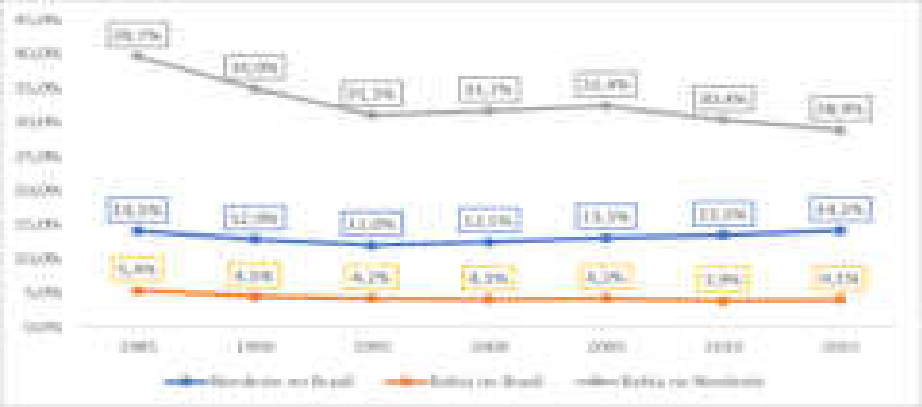


Gráfico 1 – Participação do PIB da Bahia no nível regional e nacional
Fonte: IBGE (2020); SEI (2020).

Outra questão de extrema importanteé a concentração espacial e setorialmente da economia. Esse traço resulta em disparidades regionais de grandes proporções com a produtividade do estado concentrada em poucos municípios e territórios, o que pode ser observado no Gráfico 2.Contudo, corrigir essas disparidadespossibilitando uma uma estrutura produtiva mais no território baiano é uma tarefa árdua.Porém é considerada imprescindível no PDI Bahia- 2045, em há uma preocupação para desconstruir essa concentração econômica e a busca por uma cadeia produtiva do estado mais integrada e dinâmica.

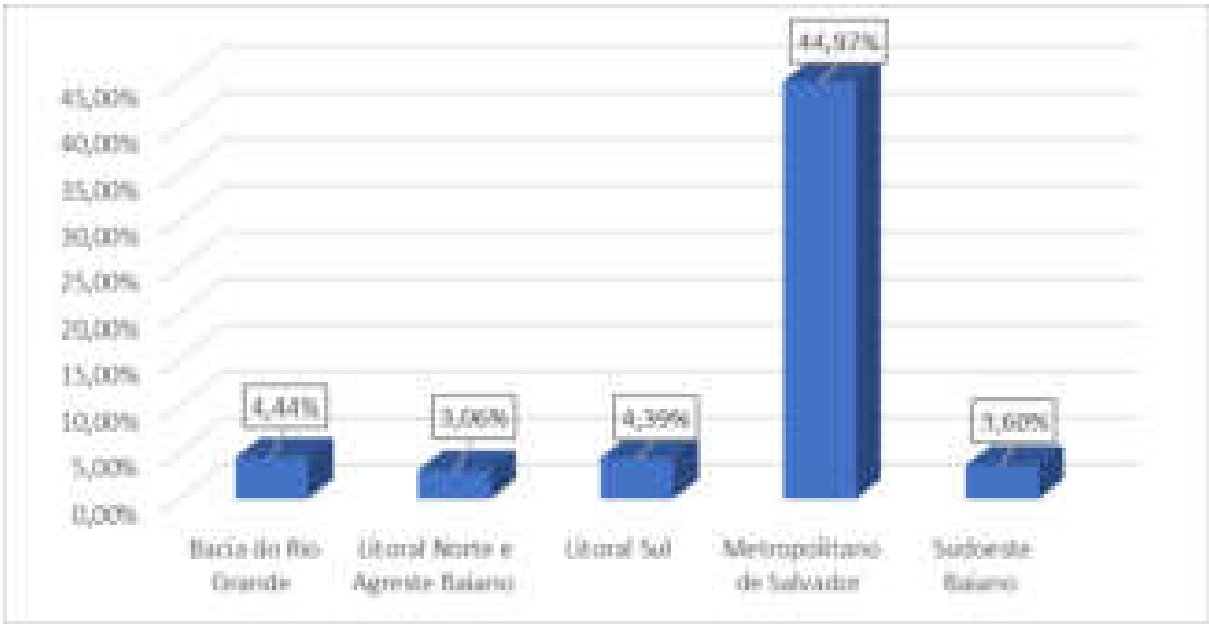


Gráfico 2 – Participação dos cinco principais TI no PIB baiano em 2016
Fonte: SEI (2018); IBGE (2018).

A concentração da atividade econômica no território baiano é evidenciada quando se observa que em torno de 50,0% do PIB estadual em 2016, estava no TI Metropolitano de Salvador, que além de Salvador com um intenso setor terciário, conta com o município de Camaçari com alta produtividade no setor industrial. Justamente por isso a necessidade de uma atenção por parte do poder público mudar esse cenário. Outro elemento de extrema importância para ensejar uma nova dinâmica no estado da Bahia é a infraestrutura. O caráter integrador desse elemento, independente do modal de transporte utilizado, possibilitaria criar diversas oportunidades de otimização no território baiano ao interligar as regiões mais com maior diminamism. Desse modo o PDI Bahia-2035, visa a correção e otimização desse setor para que as potencialidade do estado sejam melhor aproveitadas, o que é imprescindível quando se trata de alterações estruturais em uma economia do porte da Bahia.

5. DIAGNÓSTICOS REALIZADOS SOBRE A ECONOMIA BAIANA

O diagnóstico realizado pelo governo baiano buscou qualificar as informacar que já eram de dominínio do estado e possibilitariam enxergar outras assimetrias produtivas com o intuito de ampliar e modernizar as já existentes e implantar novas estruturas na cadeia produtiva do estado. Para realizar esse diagnóstico o PDI Bahia-2035apresenta três indicadores agregados: i) PIB per capita, resultado da riqueza gerada pela população representada; ii) taxa de ocupação remunerada em relação a População Economicamente Ativa (PEA) – somatório dos indivíduos, em idade economicamente ativa, ocupadas com remuneração em razão do total da PEA; e iii)Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Um ponto relevante nesse plano de longo prazo, é que outros indicadores serão selecionados em cada diretriz estratégica. Portanto, é imprescindível o envolvimento dos processos de gestão com a finalidade de produzir um ciclo completo em que comtemple o acompanhamento, monitoramento e avaliação tanto das políticas quanto do plano em si. E nesse sentido as etapas e os processos que comtemplam o planejamento governamental são imprescindíveis, preocupação do Estado na elaboração e utilização desses instrumentos dentro do PDI Bahia-2035.

Ainda no que se refere à cadeia produtiva, o plano apresenta um diagnóstico com o objetivo de buscar uma atualização da Matriz Insumo-Produto (Relações Intersetoriais), o que

permitiria alcançar uma abordagem ainda mais consistente da base produtiva baiana. Através desse método é possível vislumbrar algumas observações importantes acerca das potencialidades e falhas da cadeia produtiva atual e assim otimizar a busca pelo alcance do desenvolvimento sustentável para todo o território baiano. Sendo assim, o PDI Bahia – 2035 se apresenta com atualizações e instrumentos importantes sobre o assunto com o intuito de desenvolver um novo ciclo de políticas públicas, com alterações estruturais na tecnologia, na economia e na sociedade baiana.

6. INSTRUMENTOS PAUTADOS PELO PDI BAHIA-2035 NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NO ESTADO

Na elaboração desse plano de longo prazo foi abordado e consolidado os conceitos de redes de cidades, os arranjos e sistemas produtivos e inovativos bem como a Matriz Insumo-Produto e o modelo de Equilíbrio Geral Computável (ECG), nesse sentido épossível, por meio desses mecanismos, um mais adequado planejamento com a intenção de buscar as melhores consequências possíveis das ações governamentais.

A rede urbana de cidades pode ser compreendida como a relação funcional entre os centros urbanos, onde nesse âmbito écaracterizado como "[...] um produto social, historicamente contextualizado, cujo papel crucial éo de, através de interações sociais especializadas, articular toda a sociedade numa dada porção do espaço, garantindo a sua existência e reprodução"(CORRÊA,1997, p.93). Desse modo a Pesquisa Região de Influência das Cidades (REGIC) (IBGE, 2020), éutilizada como subsídio estatístico para identificação das regiões com relação de poder e influência das cidades sobre os territórios, por meio da esquematização dos fluxos que circulam na rede de cidades como mercadorias, pessoas, capitais e informações, resultando em uma interconexão de serviços, recursos, conhecimento e investimentos em uma localidade.

Esse conceito de rede de cidades, trabalho pelo IBGE desde 1968, evoluiu para a questão das áreas de influência das centralidades em que écaracterizado pelos fluxos entre os núcleos urbanos e não somente pelo tamanho da população ou grau de desenvolvimento da economia. Importante ressaltar que nessa perspectiva a rede de cidades se encontra como uma ferramenta formidável no sentido do planejamento quanto ao espaço, atendendo assim a integração indispensável à concepção da nova ruralidade,em que se registra os fluxos cada vez mais intensos entre o campo e a cidade.

Outro instrumento que é utilizado pelo Governo da Bahia são os arranjos produtivos e inovativos locais, que de acordo com o Glossário da RedeSist (LASTRES, 2003) são definidos como:

> "[...] Arranjos produtivos locais são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais - com foco em um conjunto específico de atividades econômicas - que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas - que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros - e suas variadas formas de representação e associação. Incluem também diversas outras organizações públicas e privadas voltadas para: formação e capacitação de recursos humanos, como escolas técnicas e universidades; pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento".

Portanto, os arranjos produtivos englobam uma série de fatores como a participação e interação entre empresas, variadas organizações públicas e privadas direcionadas para formação e captação de recursos humanos e entre outros. E nesse sentido o governo baiano busca intensificar e ampliar a ação e instauração desses arranjos produtivos e inovativos

locais.Com a Matriz Insumo-Produto é plausível a mensuração, a antecipação e o planejamento dos impactos produtivos oriundos de modificações nos agentes da demanda agregada (investimentos, gastos governamentais, consumo das famílias e o comércio exterior) e as consequências de possíveis políticas implantadas e as externalidades resultantes.

Um novo modelo de simulações de políticas é adotado a fim de antecipar as consequências da implementação e execução de algumas políticas públicas. O modelo de Equilíbrio Geral Computável (EGC) é um instrumento analítico que permite um avanço nos métodos de projeções dos impactos das políticas públicas e seus respectivos efeitos para cadeia econômica. Dessa forma, seu uso possibilita aos gestores públicos uma melhoria na qualidade e o compasso da melhor maneira possível à alocação dos recursos e seu investimento para a sociedade em geral.

Esse instrumento empregado pelo governo PDI Bahia-2035 é de fundamental importância para o planejamento e execução das ações a fim de resultar no menor número de externalidade negativas durante o processo.E ademais, permitir a otimização das intervenções estatais através da mensuração dos efeitos Inter-Regionais e de possíveis externalidades para fora do território baiano por intermédio das relações de comércio.

Outro instrumento inserido no PDI Bahia-2035 são as Parcerias Público-Privado-Comunitário (PPPC) que se apresentam como uma modalidade de negócios para incentivar a agro-industrialização. Esseinstrumento se desenvolve a partir de uma participação ativa e intensa da comunidade com a intenção de reduzir os impactos da produção no meio ambiente.E para isso a necessidade do investimento em mão de obra especializada e o empregode tecnologia. Em linhas gerais, esse instrumento épautado na relação de três agentes econômicos: os empresários especializados em um determinado ramo; as cooperativas ou associações de pequenos e médios produtores rurais; e o governo através de uma agência de fomento.Esses três agentes tem papel desóciose buscam dinamizar um determinado setor e sua expansão tendo como consequências positivas o desenvolvimento de uma determinada localidade.

Portanto, o PDI Bahia-2035, estabelece uma premissa de que para a ampla e consolidação do plano énecessário que ocorra algumas ações por parte do governo federal. Desse modo,medidas como reforma tributária e a melhoria na infraestrutura e em tecnologia da informação estão entre as principais intervenções para que o plano se concretize e efetue as mudanças desejadas.Com esses instrumentos de planejamento, o estado busca pela retomada econômica através da diversificação e integração da cadeia produtiva, resultando em um desenvolvimento a longo prazo. E para que tal ocorra, se faz necessária uma extrema complexidade de fatores que devem ser comtemplados, o que dificulta bastante a iniciativa governamental com tal documento.

7. PRINCIPAIS IDÉIAS: FORÇA DO PLANO

Ainda na perspectiva de elaboração do plano,destaca-se a perspectiva de longo prazo utilizada (ano 2035), para que assim se estabeleça uma trajetória de planejamento saudável para a economia baiana.E nesse sentido, o governo traça diversos cenários possíveis visando uma antecipação dos acontecimentos atéo panorama de 2035, almejando um menor dispêndio dos recursos e a alocação da melhor forma em benefício da melhoria na esfera econômica e social da Bahia.A respeito do documento estratégico, é discorrido e estabelecido sobre as principais ideias-força, conceito que é mais abrangente que uma diretriz, a fim de mobilizar e incentivar todos os agentes envolvidos no processo e consequentemente prepará-los da melhor maneira possível com o intuito da efetivação das políticas públicas direcionadas pelo plano de longo prazo.

Tais ideias-força são especificadas em cinco eixos estruturantes, os quais se apresentam como: i) diálogo intergeracional; ii) dimensão espacial do desenvolvimento; iii) ondas de

industrialização e modernização tecnológica; iv) infraestrutura para o desenvolvimento e; v) modernização do estado e sua gestão. Tais eixos serão detalhados e caracterizados nas próximas seções.

O primeiro eixo, diálogo intergeracional, se configura como um mecanismo em que o governo se baseia para o avanço e o progresso socioeconômico. Em outras palavras, o processo intergeracional se caracteriza pela troca constante troca de experiências e conhecimentos entre os mais jovem e as pessoas de mais idade a partir de um diáligo que permitiria a unificação entre gerações, ou seja, um consenso acerca das visões diferentes de mundo. Assim, se estabeleceria uma união do passado com o presente refletindo em um futuro esperado pelo plano. Espera-se isso devido o papel fundamental que os jovens de hoje possuem no avanço e na consolidação de um novo futuro.

Desse modo a função do componente educacional tem importância imprescindível para concretização de um novo futuro.E para tal o governo propõe no plano, ações que promovam a melhoria das condições nesse componente, como o estabelecimento de um ensino de qualidade e que forneça uma melhoria em diversos setores da economia e por fim, o desenvolvimento econômico.

O segundo eixo, a dimensão espacial do desenvolvimento, se configura como elemento de intervenções políticas, mas também deve ser compreendido como uma condição e o meio pelo qual a vida se estabelece. E dessa maneira o espaço se torna o componante estrutural relativo ao plenajamento. Portanto a elaboração de planos e políticas do estado, com uma abordagem mais espacial, deve fornecer à identificação, compreensão e valorização de suas propriedades, socioeconômicos, visando a análise daqueles que se apresentam em barreira para o desenvolvimento.

O estado da Bahia, por meio do conceito de redes de cidades, busca estabelecer através da questão espacial um planejamento para a efetivação da Rede de Cidades na Bahia, já que tal concepção parte do pressuposto pela definição de investimentos conjecturados para um grupo de cidades que apresentam potenciais para acolher a determinada região ou o sistema produtivo. Nesse sentido, a intenção governamental se baseia na ideia de que os centros, devidamente equipados e com condições positivas para o desenvolvimento, proporcionem o acréscimo da capacidade para atender às demandas econômicas e sociais das cidades que lhe são "dependentes". E o incremento da função de propagar fluxos e de situar trocas com sua área de influência, apontando assim uma melhor disposição dos investimentos públicos e privados e buscando atenuar a concentração territorial baiana, resultando em uma maior dinâmica em outros territórios do estado como resultado de externalidades positivas.

Após abordagem do anterior eixo, o seguinte é denominado por ondas de industrialização e a modernização tecnológica. Tal eixo se caracteriza pelo fato da globalização ter transformado um mundo cada vez mais conectado e disposto das mais variadas informações, a chamada era do conhecimento. E nesse sentido o governo baiano busca uma melhoria e o avanço na modernização tecnológica.

Como o mundo atualmente está inserido no que é conhecido como a 4ª revolução caracterizada pela internet móvel presente em todo o território global com conexões muito rápidas, e outros aspectos como a ciberfísica, inteligência artificial e *learning machine*, que representam mudanças significativas na forma como a sociedade se organiza. Portanto os governos, em geral, necessitam estar atentos e devem se preparfar para essas alterações a fim de proporcionar e aproveitar essas rupturas.

Sobre a indústria 4.0, o governo baiano visa se antecipar as modificações que irão ocorrer e até mesmo as que já estão em curso. E dessa forma, o PDI Bahia-2035 desenvolve uma perspectiva acerca dessa revolução por meio do planejamento e para tal deve considerar os fatos a seguir:

- Ampliação da formação profissional de nível técnico;
- Ampliação e simplificação do fomento a startups e jovens empreendedores;
- Distribuição dos investimentos, de forma coordenada com o setor privado, em três ondas.

Sobre essa última dimensão e a sua repartição em ondas, uma consideração deve ser feita. Esse artifício de segmentação em três fases nos cenários do plano de longo prazo, visa possibilitar o estado a ampliar suas capacidade qunto aos novos paradigmas tecnológicos. Um importante fator que está diretamente ligado à modernização tecnológica são as questões em torno do desenvolvimento rural já que na Bahia há um elevado número de pessoas no estrato rutal e o estado apresenta um território vasto e com diversas potencialidades, principalmente, agropecuárias e agroindustriais. É nesse sentido que o governo baiano visa o incremento tecnológico com novas maneiras e práticas de produção em inúmeros setores objetivando o desenvolvimento de uma área do estado que carece de uma atenção especial por parte das ações governamentais.

No PDI Bahia-2035, há o estabelecimento de algumas proposições com o intuito de prover o desenvolvimento, atrelado a uma maior dinamização econômica e uma diversificação da cadeia produtiva do estado com a ampla integração dos territórios. Desse modo, o plano possui uma disposição quanto a vida no campo e a intenção, através de ações vinculadas a projeto das redes de cidades, de uma alteração do atual panorama na busca por uma menor concentração setorial e espacial no estado da Bahia.

Ainda no que se refere ao desenvolvimento rural, uma questque se refere ao desenvolvima predominue se refere á predominue se refere ao deLocalizado na reginantemente na regimento rural, tra alterade quanto a79% do total de municípios de 417 municde mun uma parte significativa. Atualmente essa á Atualuma das mais necessitadas em toda a Bahia, pois se apresenta com um baixíssimo nível de atividade econômica e com altos índices de pobreza.

Outra característica do território baiano e que tem rebatimendo direto no desenvolvimento rural é a grande extensão do semiárido no Estado, que ocupa em torno de 80,0% da extensão territorial da Bahia, englobando mais de 50% da população total do estado. Historicamente essa região é uma das mais carentes de atenção do poder público, pois se apresenta com um baixíssimo nível de atividade econômica e com altos índices de pobreza. O Semiárido Baiano é uma das razões pelas quais as disparidades regionais são ainda mais evidentes, já que o nível de atividade econômica e desenvolvimento dessa região é insignificante quando comparados com outras regiões do estado. Isso ocorre devido a diversos fatores como, por exemplo, questões edafoclimáticas, prejudicando a produção agropecuária. Outra questão relevante foi a falta de investimentos privados e a melhor alocação dos recursos governamentais de a fim de melhorar a qualidade de vida da população dessa região.

Após o eixo estruturante do plano, tem-se o quarto aspecto que é a infraestrutura para o desenvolvimento. A respeito disso é importante ressaltar a importância das condições de infraestrutura, pois sem um cenário bem projetado e planejado nesse âmbito, é quase impossível a realização e concretização de um desenvolvimento econômico.

Justamente por se tratar de uma proposta que resulte no desenvolvimento econômico, os investimentos em infraestrutura sto e da agroindcional da stado. Isso ocorre devido a diversosconomia, ampliando as oportunidades disponíveis e dessa forma habilitando a um panorama com menor concentrama habilitando a um panorama agroindcional da staum plano de longo prazo se insere graado a essa ância desse quesito e a carência de uma infraestrutura mais interligada no território baiano, jáique mudanea nesse sentido possibilitaria uma maior diversificaaria uma maioro em prol da ampliação de sua capacidade instalada.

Um processo de desenvolvimento parte de um pressuposto em que háea necessidade do uso sustentável dos recursos naturais com a preservaem que hde sua capaccom o meio ambiente. Portanto, as energias renováveis éada vez mais se tornan e a gerae e a energiaando com a pr combustíveis fósseis se encontram gradativamente em processo de diminuição. Nesse sentido, a infraestrutura possui papel fundamental para fornecer as melhores condiaces para instalaçãstde fontes de energia mais limpas.

A atual inserção de produtos locais em diversos mercados nacionais e mundiais depende de uma articulação logísticacaracterizada por infraestrutura moderna com redução dos custos de transporte. É nesse sentido que o governo baiano destaca a importância de investimentos nos modais de transporte na tentativa de equiparar-se às tendências nacionais e mundiais na infraestrutura e logística, com capacidade de atração de investimentos por apresentar uma malha, seja rodoviária, marítima ou ferroviária, e que atenda as necessidade em um menor tempo e com menor custo. E atrelado a isso, importa destacar que esses investimentos em modais de transportes possibilite ampliar as oportunidades aos empreendedores locais.

A integração dos diversos modais é uma grande preocupação e desafio para o governo do Estado, tornando-se um importante foco de melhoria e que possibilitaria um avanço e progresso nas atividades econômicas. Logo a realizaria de um estudo e a elabora ao longode melhoria e que pos para a infraestrutura de transporte e os modais no estado é de fundamental importpncia. Nesse sentido, o PDI Bahia-2035 aborda sobre a disposiobrede atualizaobre ao dentromodais de transporte no estado e suas respectivas integratõnt, e aliado ntrte busca a cria oo de Centros Logísticos Integrados (CLIs) juntamente com plataformas logísticas.

Por último, mas não menos importante, está o quintoeixo estruturante que trata sobre a modernização do estado e sua gestão. Em em um mundo cada vez mais presente em constantes modificações e atualizações, as maneiras como as pessoas e as organizações se relacionam também se alteram. E é nesse contexto que o ambiente político e máquina pública estão inseridos, sendo necessário realizar novas composições para o atendimento das exigências dessas constantes mudanças.

Nesse último eixo, o governo baiano visa realizar uma remodelação na estrutura pública a partir da realização de novos investimentos, mas com a presença de novos arranjos como Consórcios Públicos e Parcerias Públicos-Privados (PPPs). Desse modo, o estado deseja a modernização da gestão e da máquina pública, com os recursos, paulatinamente, entrando em decadência e por isso a tentativa do governo de alocar esses valores de uma forma ótima e mais econômica possível.

8. PRINCIPAIS AÇÕES IDEALIZADAS PELO PDI BAHIA-2035

No PDI Bahia-2035 é estimulada a ampliação e o fortalecimento dos Consórcios Públicos Intermunicipais, que acredita-se possuírem caráter de descentralização na prestação de serviços e uma maior racionalidade na implementação de políticas públicas, com uma perspectiva territorial e integrada para o desenvolvimento. Tais políticas precisam ser financiadas e é nesse sentido que o governo baiano busca otimizar o uso das fontes de recursos, inovando os mecanismos. Alguns desses mecanismos estão listados no PDI Bahia 2035 e serão citados a seguir:

- Recursos próprios liberados com a redução das despesas de custeio, pelo uso de novas tecnologias;
- Projetos e programas específicos financiados por bancos multilaterais;
- BahiaInvest, PPPs, concessões e leilões;
- Convênios, acordos e protocolos.

Os consórcios públicos possibilitariam uma maior eficiência e qualidade nos serviços oferecidos e otimização dos recursos no âmbito municipal. Aliado a isso as relações interfederativas seriam fortalecidas, possibilitando, também, uma retomada que vislumbrasse um desenvolvimento regional e integrado. Portanto, tal mecanismo se configura como um importante instrumento de gestão territorial a medida que permitiria corrigir as disparidades existentes. Porém, é necessário um interesse por meio dos investimentos privados e a apresentação de condições favoráveis por parte dos poder público. Importante ressaltar também a busca por novas fontes de recursos por parte do estado, o que é visulambrado no PDI Bahia2035. Os exemplos são as criptomoedas na forma de *Blockchain*, o *Crowdfunding,* caracterizados para muitos como inovadores e entre outras formas de inovação a fim de recepcionar os recursos e alocá-los da melhor forma possível.

No que diz respeito a modernização da estrutura administrativa do estado, o PDI Bahia-2035 reforça o papel governamental na indução dos processos de desenvolvimento ao longo da história da Bahia. No entando, por meio da apresentação de algumas diretrizes o governo se pauta na ideia de redução do papel estatal como principal executor de determinadas ações. A finalidade é promover uma descentralização para outras esferas atrelando a múltiplas articulações com os municípios e outros agentes públicos.Agregado a isso, a introdução de inovações tecnológicas de gestão, bem como atualização dos processo de carreiras a fim de gerir o estado com tecnologias como big data e inteligência artificial, tem o objetivo em reduzir as despesas de custeios aliado a outras iniciativas.

Ainda na dimensão de modernização da estrutura do estado, outro ponto abordado no PDI Bahia-2035 é uma reformulação no âmbito legal, ou seja, uma nova e mais simplificada versão para o arcabouço legal do estado. São definidas reformas em alguns pontos das normas legais, como por exemplo no campo tributário, em que se considera necessária uma carga de tributos mais enxuta e mais simplificada assim como menor burocratização em alguns processos na tentativa de uma pactuação entre a esfera estadual e federal.

O PDI Bahia-2035 traz outro elemento importante que é o planejamento voltado para as questões urbanas. O plano discute e aborda a relevância em torno esse tema, se a elaboração do planejamento considera desenvolver e estabelecer um dinamismo econômico com a atenção especial à questão urbana. Isso deve-se ao fato de as cidades possuírem uma característica muito peculiar: são palcos privilegiados das dinâmicas econômicas e sociais onde ocorrem as principais transformações e os conflitos de interesse estão sempre presentes. Portanto, cabe ao estado a elaboração e a implantação de planos de desenvolvimento urbanos e ações que comtemplem esse elemento, destacando-se os mais vulneráveis nesse espaço, carentes de serviços básicos como saneamento básico e condições adequadas de habitação.

A interiorização do dinamismo econômico no sentido de aquecimento das variáveis de desempenho das estruturas produtivas, passa pelo estímulo ao empreendedorismo local e com isso o fortalecimento às relações necessárias para o desenvolvimento socioeconômico. E desse modo é possível perceber a ausência na Bahia de uma massa empresarial que estimule essa dinâmica. Dado isso, é importante que os instrumentos do planejamento estatal estejam conectados a esse pensamento estimulando o empresariado baiano.

Um dos maiores desafios pautados pelo PDI Bahia-2035 está na qualificação da mão de obra, visando agregar valor à cadeia produtiva no estado. A Bahia apresenta o baixo grau de qualificação da mão de obra, o que é necessário um maior investimento por parte do governo, além de posibilitar condições para a abetura de novos postos de trabalho, sobretudo, no interior do estado.

O investimento em qualificação da mão de obra é condicação sinequanon no processo de desenvolvimento para o estado estado. Aliado a isso, é necessário também o planejamento de políticas para a inserção PEA que está fora do mercado de trabalho, tendo em vista a menção

dessa necessidade no PDI Bahia-2035. Contudo, trata-se de um processo longo e que deve apresentar atrativos para a iniciativa privada com o intuito de estimular a participação conjunta. A Figura 2 apresenta as principais proposições do plano.

Figura 2 – Dimensões do PDI Bahia-2035
Fonte: Bahia (2019).

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho apresentou a caraterização e uma análise do plano PDI Bahia 2035. A partir disso foi possível compreender as trativas por trás do plano e as intenções do governo baiano dando ênfase ao planejamento estatal como o vetor para o desenvolvimento econômico e social. O plano também destaca instrumentos de planejamento econômico como potenciais proposições a fim de dinamizar a cadeia produtiva, como exemplo, as Redes de Cidades e os Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (ASPILs), que se caracterizam por demonstrar a iniciativa do governo na preocupação com o planejamento voltado a territorialidade e novas formas de se pensar a Bahia e o seu desenvolvimento.

O planejamento governamental apresente no PDI Bahia-2035 foi pensado em um horizonte temporal longo. Nele são considerados diferentes cenários tanto em âmbito global, nacional e regional a partir da simulação de indicadores e suas respectivas metas. Tal fato é extremamente positivo no que tange o aspecto do planejamento governamental visando reduzir ao máximo as incertezas econômicas e, nesse sentido, o documento e os estudos feitos prévios e que subsidiaram o PDI Bahia-2035 estão contextualizados dentro da perspectiva do planejamento e das iniciativas e atuações do executivo baiano, afim de uma nova configuração econômica e social para o estado.

Com a implementação de metas e objetivos, eixos e programas temáticos voltados a industrialização moderna, a busca por uma nova condição de infraestrutura e novas tecnologias de produção, juntamente com os mecanismos e instrumentos previamente explicados, o PDI Bahia-2035 criaria a capacidade de constituir condições necessárias para a recuperação da economia baiana e a instauração de um novo ciclo de desenvolvimento no estado. No entanto,

o grande entrave para essa consolidação são as mudanças políticas gerando incertezas quanto a continuidade do mesmo.

Apesar das experiências anteriores não terem conseguido apresentar resultados satisfatórios, isso não garante que o plano aqui abordado também resultará em insucesso. É preciso que o governo baiano aprenda com os erros do passado e opte por buscar outros caminhos a fim de disponibilizar o crédito e a continuidade necessária para tais dimensões elencadas no plano instaurando um novo panorama para o território baiano.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (Seplan-ba).**Plano de Desenvolvimento Integrado PDI BAHIA 2035**.Salvador, 2019.

CORRÊA, Roberto Lobato. Interações espaciais. **CASTRO, I. E de; GOMES, P. C da C**, p. 279-318, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sidra**: Produto Interno Bruto dos Municípios.** Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938. Acesso em: 06 ago. 2020.

_____. Regiões de Influências das Cidades. 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

LASTRES, Helena MM et al. Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais. **Rio de Janeiro: IE**, 2003.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **PIB e estudos correlatos**. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=135&Itemid=563>. Acesso em: 8 fev. 2020.

SEÇÃO III

Desenvolvimento, nacionalismo e Economia Baiana

Reflexões sobre o papel do nacionalismo econômico nos processos de desenvolvimento

Marcos Guedes Vaz Sampaio
Gabriel Florentino da Hora Santos

Um olhar sobre alguns caminhos da economia baiana

Marcos Luiz Cerqueira da Silva
Thiago Gois
Carlos Rodolfo Lujan Franco

REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DO NACIONALISMO ECONÔMICO NOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO

Marcos Guedes Vaz Sampaio
Gabriel Florentino da Hora Santos

1. INTRODUÇÃO

O processo de formação dos Estados nacionais europeus remete à então chamada Idade Moderna que abrange um período que se inicia no Século XIV e termina no Século XVIII. Durante grande parte desse período, vigorou um sistema econômico que alguns historiadores e economistas chamam de capitalismo mercantil ou comercial, enquanto outros denominam de sistema mercantil ou, ainda, da era do capital mercantil (DEYON, 1973; MAURO, 1976; DENIS, 1978; PRADA, 1978; HECKSCHER, 2007; RENIERT, 2016). A despeito do nome que busque melhor traduzir a predominância das atividades comerciais no transcurso destes

séculos e seu processo mais intensivo de acumulação de capitais, este interstício temporal ficou marcado pela disseminação de ideias que, em seu conjunto, foram denominadas pelos autores da Escola Histórica alemã oitocentista de "mercantilismo". O termo se consolidou como forma de nomear a efervescência de textos e ideias no campo econômico que marcaram a era de formação dos Estados nacionais e suas monarquias absolutistas (DEYON, 1973; HECKSCHER, 2007).

O mercantilismo, no entanto, jamais se configurou como uma escola de pensamento econômico por ausência de unicidade e de um rigor metodológico, se constituindo muito mais num movimento disperso em que pululavam, de tempos em tempos, escritos sobre temas econômicos, notadamente voltados para o processo de enriquecimento das nações. As ideias que brotavam dos escritos mercantilistas, contudo, exerceram enorme influência sobre os monarcas da época, se transformando, principalmente, nos casos da Inglaterra, França, Espanha, Portugal, Holanda e dos reinos germânicos, em suas políticas econômicas principais durante um certo período de tempo, em alguns casos mais longo, em outros, mais curto.

Preceitos mercantilistas básicos como o metalismo, a busca por uma balança comercial favorável, o protecionismo e o nacionalismo econômico foram adotados, em maior ou menor medida, por estes países, resultando em avanços substanciais. A Inglaterra e a França, neste contexto, merecem destaque pelo salto impressionante que experimentaram se tornando as principais potências do Século XVIII (DEYON, 1973; MAURO, 1976; PRADA, 1978; KENNEDY, 1989; REZENDE, 2008). O surgimento da escola fisiocrata, com o *Tableau Économique*, de 1758, de autoria do médico francês François Quesnay, e do liberalismo econômico, doutrina inspirada nos iluministas David Hume e John Locke, e que tem como obra seminal *A Riqueza das* Nações, do ano de 1776, de autoria de Adam Smith, marcaram o momento de antagonismo teórico aos princípios do mercantilismo, se opondo a suas ideias intervencionistas (DENIS, 1978; HUNT, 1989; HUGON, 1995).

A fisiocracia teve vida curta em razão dos resultados ruins de suas políticas na França setecentista (REINERT, 2016). O liberalismo econômico, entretanto, se fortaleceu e se consolidou como uma das principais doutrinas econômicas. Contudo, no decorrer do Século XIX, a despeito do crescimento e da popularização das teses liberais, que ganharam o reforço da importante obra de David Ricardo, *Princípios de Economia Política e Tributação*, de 1817, nações que viriam a se tornar centrais, como os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão, não se inspiraram em seus postulados, mas em algumas ideias mercantilistas adaptadas ao contexto histórico oitocentista por autores como Hamilton, Carey e Georg Friedrich List. Protecionismo e nacionalismo econômico se destacaram como políticas estratégicas dessas nações e, tal qual os ingleses e franceses fizeram no passado, obtiveram sucesso em suas empreitadas (HUGON, 1995; CHANG, 2004; REINERT, 2016).

Ao longo da história econômica das nações mais desenvolvidas dentro do sistema internacional, o que se observa é a predominância dos assim chamados preceitos mercantilistas, destacando-se a perseguição a uma balança comercial favorável, o protecionismo e a intervenção do Estado na economia, visando, por meio da ação estatal, estimular o progresso e o desenvolvimento das estruturas produtivas nacionais. Neste sentido, o nacionalismo econômico surge no seio das ideias mercantilistas, traduzindo-se pelo processo de intervenção estatal com o objetivo de estimular o desenvolvimento das forças produtivas e comerciais nacionais para o fortalecimento e consolidação do Estado-nação. A diferença essencial entre uma política de nacionalismo econômico e uma simples política de intervencionismo estatal é que, embora ambas se utilizem do Estado como principal indutor do crescimento e desenvolvimento econômico, a primeira volta-se, exclusivamente, a incentivar os agentes econômicos nacionais, enquanto a segunda direciona seu estímulo ao progresso da economia doméstica, independentemente de incentivar o capital nacional ou estrangeiro.

Diante do exposto, o presente artigo busca refletir sobre o papel que o nacionalismo econômico desempenhou no processo de desenvolvimento de algumas das principais nações centrais do sistema internacional e se seus postulados podem produzir efeitos positivos no cenário hodierno. Para refletir sobre este tema, o presente artigo está divido em três partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira, busca situar o nacionalismo econômico no contexto da era do capital mercantil a partir do seu surgimento enquanto política estratégica no conjunto das ideias mercantilistas. A segunda parte visa a apresentar, em caráter panorâmico e reflexivo, o papel que o nacionalismo econômico teve nos processos de desenvolvimento de alguns dos países atualmente desenvolvidos como a Inglaterra, a França, os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão. Por fim, na terceira parte, o texto reflete sobre o ressurgimento do nacionalismo econômico no mundo contemporâneo, sobretudo após a eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos e se seus postulados são anacrônicos ou podem ser eficazes num ambiente fortemente liberal e internacionalista.

2. MERCANTILISMO E NACIONALISMO ECONÔMICO

O mercantilismo é conceituado como a política econômica dos Estados absolutistas e foi adotado por algumas das principais nações do sistema internacional contemporâneo entre os Séculos XVI e XVIII. A denominação "mercantilismo" é fruto da Escola Histórica alemã da segunda metade do Século XIX que entendeu existir uma coerência e base filosófica no conjunto de ideias e práticas econômicas dos Estados nacionais europeus no transcurso da Idade Moderna. Essa compreensão foi amplamente contestada em razão da inexistência de uma doutrina econômica coesa, resultante de estudos e metodologias que lhe conferissem unicidade e um *corpus* teórico delimitado, tal como criticou Deyon (1973, p. 10):

> Os historiadores economistas alemães da segunda metade do Século XIX acreditaram dar a este "sistema" uma maior dignidade filosófica substantivando e idealizando o adjetivo. Celebraram o *Merkantilismus*, prestando-lhe assim um péssimo serviço. Das grandes palavras em "ismo", espera-se com efeito uma certa coerência, um certo nível de abstração filosófica; ora, o mercantilismo não constitui, nem jamais constituiu, uma doutrina social organizada com sua Bíblia, sua Igreja e seus profetas.

Se o mercantilismo não pode ser compreendido como uma doutrina econômica em virtude das carências verificadas, tampouco pode ser desprezado, visto que este conjunto de ideias e práticas de política econômica norteou o progresso material de algumas das principais nações do cenário internacional coevo. Entendido por Eli F. Heckscher (2007) como a política econômica dos Estados nacionais absolutistas, se caracterizou, notadamente, pela intervenção estatal visando o fortalecimento e consolidação dos países e seus territórios num período de profunda instabilidade política, social e econômica.

Instrumentos característicos da era do capital mercantil, políticas mercantilistas como o metalismo, a balança comercial favorável, o protecionismo, o nacionalismo econômico e o colonialismo foram usados em maior ou menor grau pelas nações que mais se destacaram no decurso dos séculos que compõem a chamada Idade Moderna. Do simplismo da busca pelo acúmulo de metais preciosos como estratégia de enriquecimento do país, presente na crença metalista, as ideias mercantilistas evoluíram para a percepção e elaboração teórica de estratégias de comércio exterior que visassem ao resultado de uma balança comercial favorável como mecanismo de acumulação de capitais.

O protecionismo se insere enquanto política mais eficaz para assegurar o superávit nas relações mercantis com o exterior. O nacionalismo econômico, por sua vez, aparece enquanto concepção de política econômica mais complexa e abrangente, por compreender a necessidade de modernizar a estrutura produtiva interna visando ao desenvolvimento econômico e social

doméstico, contribuindo para o fortalecimento da nação face ao ambiente concorrencial nos mercados externos. O colonialismo, por fim, surge como elemento garantidor da aquisição de matérias-primas, alimentos e reserva de mercado para proporcionar à economia nacional redução de custos e espaço para comercialização dos excedentes metropolitanos, favorecendo a aceleração do alcance dos objetivos originais de fortalecimento e consolidação do Estado nacional.

Atendo-se, brevemente, a cada uma dessas características, o metalismo, política comum ao reino espanhol, mas também utilizada por Portugal e Holanda, visava ao entesouramento de metais preciosos, entendidos como fonte principal de riqueza, o que levou essas nações a proibirem sua saída. A perseguição a esse objetivo resultou no desenvolvimento do conceito de balança comercial favorável, em que o acúmulo de superávits comerciais garantiria os estoques de metais amoedados, contribuindo para o enriquecimento nacional. O protecionismo, política comercial comum entre os países mais relevantes do período, cumpria o papel de aumentar a probabilidade de obtenção de um saldo positivo no comércio internacional (DEYON, 1973; PRADA, 1978; HECKSCHER, 2007; REZENDE, 2008).

Inglaterra e França, sem se descurarem da prática protecionista e da busca por uma balança comercial favorável, escolheram, por sua vez, uma estratégia distinta, centrada no desenvolvimento das manufaturas nacionais pela via do intervencionismo estatal, entendendo que os ganhos comerciais seriam uma consequência da combinação de progresso manufatureiro e rendimentos crescentes de escala (CHANG, 2004; REINERT, 2016). A essa política, fruto de intervencionismo do Estado com o objetivo de estimular o progresso do setor manufatureiro doméstico e de combinar sinergias entre os diversos ramos da atividade econômica nacional visando o fortalecimento e enriquecimento do país como um todo, deu-se o nome de nacionalismo econômico (DEYON, 1973, PRADA, 1978, REZENDE, 2008). A despeito das particularidades que, evidentemente, tanto o caso inglês, quanto o francês possuem, e que serão objeto de esclarecimentos no momento apropriado, ambos apresentaram, em linhas gerais, aspectos semelhantes, como a presença importante e fundamental do Estado enquanto instituição responsável por fomentar o progresso material da nação, sobretudo os segmentos manufatureiros e a adoção de uma política protecionista, dado o receio de que os desequilíbrios na balança comercial levassem ao empobrecimento da economia nacional.

O nacionalismo econômico, objeto central de análise deste texto, combina um conjunto de ações de estímulo ao desenvolvimento econômico do país com a predominância do Estado enquanto ator principal no processo de fortalecimento nacional. As medidas de estímulo e proteção ao desenvolvimento manufatureiro, a busca por maior eficiência e organização do segmento bancário e financeiro, a reestruturação das empresas comerciais e o apoio estatal à formação de empresas mercantis monopolistas evidenciam que um conjunto de práticas por intermédio do Estado conduziram a uma transformação econômica que permitiu o reposicionamento dessas nações dentro do sistema internacional, alçando-as à liderança desse sistema. A Holanda, segundo a análise histórico-econômica de Giovanni Arrighi (1996), sucedeu às cidades-Estado de Gênova e Veneza, exercendo por um tempo a hegemonia do sistema internacional, tendo sido superada pela Inglaterra, que reinou sozinha até a ascensão norte-americana entre o final da Primeira Guerra e da Segunda Guerra mundiais. A França, embora não tenha se tornado a nação hegemônica, figurou entre as maiores, rivalizando durante toda a segunda metade da Idade Moderna com a Inglaterra, após o declínio holandês, fruto das sucessivas derrotas para as forças britânicas (KENNEDY, 1989).

Se é inegável que a Holanda, a França e a Inglaterra alcançaram um *status* privilegiado no evolver historiográfico da economia mundial neste período, isto se deu pela adoção de políticas de Estado, sobretudo no setor manufatureiro, no comércio e no segmento bancário e financeiro que, em conjunto, foram as responsáveis pelo seu desempenho mais expressivo (PRADA, 1978; BAIROCH, 1995; CHANG, 2004; REZENDE, 2008; REINERT, 2016).

Igualmente é verdade, que todas as grandes nações europeias neste momento da História se valeram, em maior ou menor grau, de políticas colonialistas para acelerarem seus movimentos de extração e acumulação de excedentes. O que diferenciou as que obtiveram maior êxito – Inglaterra, França e Holanda – das demais dentro do sistema internacional da era moderna, no entanto, foram as políticas de nacionalismo econômico e a superação do Estado absolutista, delegando maior liberdade econômica e poder à burguesia, limitando os poderes do rei.

Pode-se afirmar isso ao observar que Portugal e Espanha foram fortemente colonialistas, mas figuraram entre as grandes potências da época por um intervalo de tempo muito curto, logo deixando de serem protagonistas no cenário mundial. As nações já citadas, que, de fato, exerceram uma preeminência sobre o conjunto da economia internacional no transcurso da era moderna se destacaram mais pelas políticas comerciais agressivas, pelo nacionalismo econômico e por uma modernização precoce do Estado e de sua estrutura política, do que por aventuras colonialistas (MAURO, 1976; PRADA, 1978; KENNEDY, 1989; REZENDE, 2008; REINERT, 2016). Não é estranho, portanto, verificar que, dos três países mencionados acima, a França foi a que mais demorou para romper com o *Ancien Regime*. Coincidentemente, foi a única dentre os três que não alcançou a hegemonia econômica mundial por algum período de tempo.

O intervencionismo estatal, frequentemente criticado por diversos grupos sociais, se constituiu, historicamente, no elemento-chave de modernização e progresso econômico dos países centrais (DEYON, 1973; CHANG, 2004; REZENDE, 2008; CHANG, 2013; REINERT, 2016). Embora esse intervencionismo tenha se constituído como regra geral, ao menos nos momentos de organização e estímulo ao desenvolvimento das estruturas produtivas, comerciais e financeiras nacionais, igualmente é verdadeiro que ele não é homogêneo. Em cada nação que adotou políticas de nacionalismo econômico, a forma de intervenção do Estado apresentou características particulares, embora existissem fortes semelhanças com as formas de intervenção existentes em outros países. Desse modo, as especificidades que cada nação guarda ajudam a compreender melhor os processos evolutivos econômicos nacionais, identificando os elementos similares e os diferenciados.

Na França, por exemplo, prevaleceu o colbertismo, modelo de mercantilimo inspirado nas teses e políticas de Jean-Baptiste Colbert (1619-1683), ministro das Finanças do rei Luís XIV. Na Inglaterra, o nacionalismo econômico teve uma relação muito mais estreita com as teses liberais, fruto das revoluções ocorridas no país (DEYON, 1973; HECKSCHER, 2007). O colbertismo se caracterizou como fruto de um profundo intervencionismo estatal, de controle excessivamente rígido sobre os mais diversos ramos da economia, sobretudo o setor manufatureiro. Colbert defendia a isenção de impostos sobre mercadorias importadas que entrassem no reino com o objetivo de servir às manufaturas, mas também sobre a saída de produtos franceses manufaturados. Pregava o desenvolvimento da marinha, a multiplicação das manufaturas e das companhias de comércio. A acertada política de incentivos ao progresso manufatureiro, ao fortalecimento da marinha e ao recrudescimento das empresas mercantis esbarrava numa intervenção exagerada, como revela Deyon (1973, p. 25-26):

> [...] a arma essencial desta competição internacional é o desenvolvimento da marinha, a multiplicação das manufaturas e das companhias de comércio, às quais Colbert devota cuidados atentos. [...] Exerce vigilância sobre a cobrança da taxa de 50 soldos por tonelada, sobre os navios estrangeiros que frequentam os portos franceses. [...] Não há um único setor da produção manufatureira, um único negócio remoto que escape à sua intervenção. Arsenais, fundições de canhões, manufaturas de renda, de malharia, de meias de lã e de seda, tecidos de luxo ou tecidos finos, Companhia das Índias Orientais, Companhia das Índias Ocidentais, Companhia do Norte, Companhia do Levante, gozam alternadamente da sua exigente proteção. [...] Mais de 150 regulamentos de fábrica procuram fazer da produção francesa uma produção de qualidade sem igual na Europa. Especificam a proporção das tintas, a largura dos

> tecidos, o número de fios na malha, os utensílios e os trabalhos de todos os corpos de ofício. Sob o controle dos intendentes, um novo corpo de inspetores das manufaturas é encarregado de controlar as fabricações e de constatar as contravenções.

O intervencionismo colbertista, no entanto, foi bem sucedido, embora com resultados inferiores ao modelo inglês ou mesmo, o holandês. Os principais obstáculos que o colbertismo enfrentou resumem-se à resistência dos comerciantes e demais agentes econômicos à forte ingerência nos seus setores de atuação, a fragilidade do sistema bancário e de crédito francês, a pobreza do campesinato, a limitação maior do seu mercado interno, os gastos suntuosos da corte de Luís XIV e as dispendiosas guerras que a França se envolveu (DEYON, 1973; KENNEDY, 1989). A despeito destes obstáculos, ao final do seu período de atuação, a França de Jean-Baptiste Colbert tinha uma marinha totalmente reconstituída, uma legislação comercial mais moderna, uma tecelagem próspera, uma manufatura de linho e cânhamo que se tornou líder no mercado europeu e havia expandido de maneira consistente suas atividades comerciais ultramarinas (DEYON, 1973; PRADA, 1978).

O caso holandês, por sua vez, é emblemático, pois o país alcançou uma posição de centralidade dentro do sistema internacional durante um determinado período da era moderna, que na interpretação de Giovanni Arrighi (1996) teve início no final do Século XVI e avançou sobre a maior parte do Século XVIII. Inegavelmente, as Províncias Unidas, nome pelo qual a Holanda era conhecida, foi uma nação mais livre, tanto sob o ponto de vista econômico, quanto político, do que a Inglaterra e a França. O papel de importante entreposto comercial e monetário, onde se intercambiavam mercadorias e moedas das mais variadas origens, somados à pressão e força política da burguesia mercantil e financeira, tornaram a economia neerlandesa um país que experimentava uma maior liberdade econômica (DEYON, 1973; PRADA, 1978; CHANG, 2004; REINERT, 2016).

No entanto, seu modelo, mais próximo de uma concepção de liberalismo, não recusou práticas mercantilistas semelhantes as adotadas por franceses e ingleses, tais como elevadas tarifas de importação sobre produtos estrangeiros, sobretudo oriundos da Inglaterra ou França, seus principais rivais e fortemente protecionistas. A produção, principalmente, a urbana, outrossim, sofria intervenção estatal, traduzida num conjunto de regulamentos e mecanismos de controle visando ao fortalecimento de sua estrutura produtiva nacional para enfrentar a concorrência inglesa e francesa (DEYON, 1978; HECKSCHER, 2007). De qualquer modo, é importante reconhecer que o intervencionismo estatal em sua economia nacional foi mais moderado do que o praticado por seus concorrentes diretos.

Pode-se afirmar que o mercantilismo inglês foi marcado por uma posiano intermediária entre o modelo holandês, mais liberal, e o francês, mais intervencionista. A precocidade de suas instituições políticas e sociais, fruto das revolucidade de suas instituiçõa economia nacional foi mais moderado do que o praticado por seus co*enclosures* e o conservadorismo menos influente na elite rural stuição eterísticas que ajudam a explicar o sucesso inglês como um modelo de mercantilismo mais equilibrado, se comparado aos seus principais concorrentes (DEYON, 1973, LANDES, 1998). A estrutura política da sociedade britânica estava organizada de modo a favorecer o diálogo, o debate entre os representantes dos mais diversos grupos sociais com assento no parlamento. Essa característica arejou o ambiente político inglês precocemente, se comparado às demais nante, se coéias com algum tipo de protagonismo durante a era moderna.

A principal vantagem para a economia nacional podia ser traduzida na maior possibilidade de realização de ajustes na condução da política econômica, de um modo mais consistente e permanente do que no caso francês, com o seu modelo absolutista de centralização excessiva em torno do rei Luís XIV, ou, até mesmo, no caso holandês, em que os burgueses das companhias de comércio tinham um poder muito maior do que os demais grupos sociais, o que resultava em medidas mais direcionadas exclusivamente aos interesses mercantis, do que,

propriamente, nacionais (DEYON, 1978; DENIS, 1978; HUGON, 1995; HECKSCHER, 2007).

De todo modo, o que se verificou na ascendência de franceses, holandeses e, principalmente, ingleses, sobre os demais povos na era do capitalismo comercial foi a adoção de um conjunto de políticas voltadas ao fortalecimento nacional frente às ameaças externas, econômicas ou militares. O Estado foi o ator principal, a despeito de atuar mais, como no caso francês, ou menos, como no caso holandês, e, por meio de uma série de medidas de estímulo aos setores manufatureiros e mercantis, combinados à prática do protecionismo e à perseguição a uma balança comercial favorável, produziu os melhores resultados econômicos da Idade Moderna, catapultando o país mais eficiente e equilibrado dentre eles, a Inglaterra, ao posto de nação líder do sistema internacional a partir da segunda metade do Século XVIII. Sua trajetória iria emular outras nações no decurso do período oitocentista.

3. NACIONALISMO ECONÔMICO E A DECOLAGEM DOS PAÍSES CENTRAIS

Uma observação sobre a situação econômica das cinco maiores potências do cenário internacional no Século XIX, a saber, Inglaterra, França, Áustria, Prússia (depois, Alemanha) e Rússia, permite afirmar que apenas o Império Austríaco se encontrava em declínio (KENNEDY, 1986, SARAIVA, 2008). Os demais, ou estavam em importante ascensão ou, ao menos, estáveis, no sentido de seu lugar dentro da arquitetura do ambiente internacional oitocentista. Os Estados Unidos e o Japão emergiram com força, sobretudo após a segunda metade da centúria. O primeiro, com resultados mais robustos; o segundo, de desempenho mais tímido, mas de inegável importância nos rumos que o sistema internacional tomaria ao adentrar o Século XX.

Pode-se afirmar que todas as nações acima mencionadas adotaram políticas de nacionalismo econômico e, com a exceção do declinante Império Austríaco, todas foram bem sucedidas em suas estratégias, alcançando o *status* de países centrais dentro da estrutura de poder político e econômico internacional, principalmente, a partir do Século XX. A Rússia, como se sabe, ao final da Primeira Guerra Mundial, implementou o modelo socialista de inspiração marxista-leninista submetendo, completamente, sua economia ao controle rígido do Estado. A despeito do nacionalismo econômico presente no caso soviético, suas idiossincrasias por si só, levam a análise deste país a escapar aos objetivos deste artigo.

Atendo-se, portanto, às demais nações, a partir de uma perspectiva de abordagem introdutória e panorâmica[23], pode-se começar pelo caso alemão. Reinert (2016) afirma que os reinos germânicos, que eram em torno de trezentos, após a Paz de Westfália (1648), buscaram emular a experiência holandesa, país que, como se viu, exercia um papel central dentro do sistema econômico internacional, com o objetivo de impulsionar o progresso econômico dos seus reinos. Aqui aparece um termo caro para a tese de Reinert e que possui uma importância ímpar na compreensão do processo de desenvolvimento da maior parte das nações atualmente desenvolvidas: a emulação. Emular significa se inspirar num caso de sucesso com vistas a alcança-lo ou superá-lo. Segundo Reinert (2016), a estratégia da emulação, de ordem essencialmente empírica e pragmática, descolada, portanto, de abstrações teóricas, foi adotada pelos países centrais na busca pelo progresso econômico. Países como os Estados Unidos, o Japão e a Alemanha se enquadram neste perfil. Emulando ingleses, franceses e holandeses que adotaram estratégias de nacionalismo econômico para alavancar suas economias, norte-americanos, alemães e japoneses seguiram pelas trilhas nacionalistas e intervencionistas que

[23]Este artigo é o primeiro trabalho de um projeto de pesquisa mais amplo que pretende analisar com maiores detalhes os casos mais destacados de nacionalismo econômico no sistema internacional. De modo que, a pretensão deste estudo é apresentar de maneira panorâmica a presença do nacionalismo econômico, como elemento comum nos processos de desenvolvimento dos países centrais.

catapultaram, no passado, a Inglaterra, a França e a Holanda. Os resultados alcançados, ao final do Século XIX e início do Século XX falam por si mesmos. A Alemanha e os Estados Unidos disputavam com a Inglaterra, outrora pioneira em termos de produção industrial, a primazia do sistema internacional. O Japão, por sua vez, iniciava um imperialismo na Ásia, amparado em forte política militarista e expansionista, fruto da sua modernização precoce (MAURO, 1976; PRADA, 1978; CHANG, 2004; REZENDE, 2008; REINERT, 2016).

Retornando ao caso alemão, especificamente, o Estado participou ativamente do processo de decolagem econômica, podendo-se afirmar que foi o agente principal de transformação da estrutura produtiva nacional. Sua política robusta de nacionalismo econômico exerceu papel fundamental na unificação e fortalecimento da economia teutônica. Nos dizeres de Rezende (2008, p. 152-153):

> Antes de 1860, os Estados alemães eram basicamente agrários, com cerca de 60% de sua população ativa empregada no campo, e tendo como áreas industriais apenas a região do Ruhr e o Saxe, onde concentravam-se as atividades siderúrgicas e têxteis. Por volta de 1913, a Alemanha é a maior nação industrial da Europa, produzindo mais aço que a Inglaterra, e ocupando o primeiro lugar em nível mundial, na produção de produtos químicos, corantes sintéticos e equipamentos elétricos. Só perdia a primazia para os Estados Unidos, na produção mundial de máquinas-ferramentas. Esse notável desempenho só se torna compreensível, pelo papel desempenhado pelo Estado líder da Alemanha, a Prússia. [...] Promove uma política de favorecimento à industrialização e força um êxodo rural que não existia devido ao sucesso da agricultura de exportação, praticada pelos outros Estados alemães. Por meio de guerras contra a Dinamarca, Áustria e França, completa a unificação da Alemanha em 1870, tornando-a a potência dominante da Europa Central.

Em resumo, a Alemanha se constituiu num caso interessante de nacionalismo econômico que promoveu uma rápida ascensão do país. O Estado incentivou a concentração bancária, nacionalizou a maior parte das ferrovias, estimulou a formação de gigantescos cartéis, investiu maciçamente no ensino das ciências aplicadas e, em parceria com o setor privado, desenvolveu o ensino técnico e a pesquisa científica (MAURO, 1976; CHANG, 2004; REZENDE, 2008).

Os Estados Unidos é o caso mais interessante, por que em pouco mais de um século, deixou um passado colonial para se posicionar entre as principais nações do cenário mundial. O protecionismo e o intervencionismo estatal adotados pela economia estadunidense e os resultados alcançados, em destaque o substancial progresso do segmento industrial e o dinamismo experimentado pelo seu mercado interno, entusiasmaram autores como List, Daniel Raymond e Carey. List acumulou a observação do caso norte-americano com o recrudescimento das economias germânicas sob a liderança da Prússia, por ocasião da formação da união aduaneira – *Zollverein* – e do importante intervencionismo e protecionismo que resultaram num processo mais sólido de desenvolvimento, que levou à unificação alemã em 1871. Tanto List, quanto os estadunidenses Daniel Raymond e Carey se tornaram defensores do intervencionismo estatal e do nacionalismo econômico alegando estarem se baseando na observação dos fatos históricos, em oposição ao pensamento liberal, entendido como excessivamente abstrato, mecânico, estático e cosmopolita (HUGON, 1995).

Friedrich List, o mais famoso dentre os três, escreveu uma obra que se tornou referência por sua defesa do nacionalismo econômico por meio da industrialização, intervenção do Estado e do protecionismo ao setor industrial em seus estágios iniciais. Crítico do argumento britânico de que o caminho para o progresso econômico e social passava pela adoção das teses liberais de Adam Smith e David Ricardo, List refutou esse argumento alegando que a Inglaterra teria utilizado um conjunto de estratégias nacionalistas e intervencionistas para se tornar a nação mais desenvolvida do sistema-mundo e que, após alcançar este objetivo, estava “chutando a

escada" ao defender que as demais nações seguissem por um outro caminho, o do liberalismo, para atingir os mesmos objetivos. A Grã-Bretanha, alertava List, adotou políticas protecionistas e possuiu um Estado forte e atuante no incentivo e estímulo ao desenvolvimento das manufaturas, expansão do comércio, evolução e consolidação de um sistema bancário e financeiro, bem como no fortalecimento do exército e marinha. Esse conjunto de ações estatais provocou o recrudescimento da economia nacional e consolidou sua posição de país hegemônico no cenário mundial a partir de fins do Século XVIII (LIST, 1986; CHANG, 2004; REINERT, 2016).

Os Estados Unidos, por sua vez, souberam combinar políticas protecionistas e estímulos estatais ao desenvolvimento industrial, às inovações técnicas e à expansão espacial por meio da ocupação territorial com medidas liberalizantes no ambiente doméstico que resultaram num expressivo dinamismo do mercado interno. A combinação positiva entre ações estatais e liberdade econômica endógena auxiliaram no processo de decolagem norte-americano, coroado pela vitória das tropas nortistas na Guerra de Secessão (1861-1865), o que resultou no enfraquecimento do modelo econômico sulista, semelhante ao brasileiro, monocultor, escravista e amparado nas *plantations*. O nacionalismo econômico esteve presente durante todo o processo de evolução da economia estadunidense. O forte intervencionismo estatal nas relações econômicas internacionais dos Estados Unidos, combinado a um moderado dirigismo interno, que conviveu com a defesa do *laissez faire*, igualmente moderado, parece ter sido a fórmula do sucesso norte-americano, em suma, o equilíbrio entre medidas mais liberais com outras mais intervencionistas (FAULKNER, 1954; ALLEN, 1964; MAURO, 1976; REZENDE, 2008).

O Japão também se constituiu num caso de resultados importantes dentro do cenário econômico mundial, por meio da intervenção estatal com forte política de nacionalismo econômico. O Estado foi o principal protagonista do salto de produtividade e competitividade que o país alcançou na virada do Século XIX para o Século XX. Nas palavras de Mauro (1976, p. 231-232):

> O Estado fundou sociedades em todos os setores: têxteis, vidro, cimento, papel, fundição, mecânica, minas, estradas de ferro, telégrafo, estaleiros navais. Foi o Estado que trouxe os peritos estrangeiros ou enviou os seus para fora, nas regiões próximas ao país. [...] Foi sem dúvida ele que, antes de todos, concebeu uma política de organização do território, criando em Hokkaido uma comissão de desenvolvimento que fundou uma cervejaria e uma refinaria de açúcar em Sapporo. [...] Mas o Estado não se contentou em substituir a empresa privada deficiente. Ele a suscitou. Converteu para os negócios uma parte da classe dos samurais. Após 1882, vende uma parte dessas empresas ao capital privado a preços muito baixos para atrair compradores. Forma-se, dessa maneira, uma oligarquia industrial que favoreceu a concentração das sociedades em *Zaibatsu* (trustes familiares sob a forma de sociedades em comandita por ações).

O que se pode verificar é que o governo japonês adotou uma política de nacionalismo econômico, mas, sem se descurar de uma certa dose de *laissez faire*. O pensamento nacionalista de List influenciou fortemente os rumos da economia japonesa em seu processo de decolagem no decurso do período oitocentista, contudo o princípio individualista de Adam Smith também exerceu algum grau de influência, ainda que, notadamente, menor. A historiadora Brett Walker (2017, p. 201-202) resumiu bem essa predominância do nacionalismo econômico no desenvolvimento japonês:

> Embora alguns economistas tenham tentado introduzir o modelo econômico do *laissez faire*, o desejo predominante era por uma economia política prussiana, em que os interesses do Estado estivessem alinhados com os privados. Esse tipo de modelo começou com Friedrich List (1789-1846), o economista alemão do século XIX que

> defendia uma "economia nacional". [...] Inicialmente, economistas como Seki Hajime (1873-1935), um futuro arquiteto da economia japonesa do entreguerras e presidente da Câmara de Osaka, aderiram ao "progresso súbito de List" e a sua economia nacional. No entanto, ele, mais tarde modificou sua posição para uma "economia nacional do povo" ligeiramente mais *laissez faire*, na qual a economia nacional conservadora seria substituída por uma economia "progressiva, enérgica e internacional"[...] Em alguns aspectos, a abordagem de meio-termo de Seki, nascida na Alemanha e modificada no Japão, caracterizou a economia japonesa em geral, conforme o Japão entrava no Século XX.

Em resumo, constata-se que a abordagem panorâmica de algumas das principais potências econômicas do sistema internacional contemporâneo, em seus momentos de decolagem, revela, por meio de diferentes fontes historiográficas secundárias, que o intervencionismo estatal e as políticas de cunho nacionalista se constituíram em estratégias comuns. A despeito das especificidades inerentes a cada caso, em que o Estado teve um papel mais ativo ou os agentes econômicos privados gozaram de maior liberdade econômica, todos incentivaram o desenvolvimento dos seus setores industriais, combinando investimentos públicos e privados. Igualmente, todos adotaram medidas protecionistas e estimularam as inversentos ps agentes econguerras e presidente, em maior ou menor grau, optaram por um modelo de capitalismo de dirigismo estatal voltado ao crescimento e desenvolvimento da economia nacional. Logo, pode-se afirmar que o nacionalismo econômico foi a estratégia largamente utilizada atéia Século XIX, momento em que algumas das principais na medidas protecionistas e estimularam alcanmomen um papel de destaque.

O Século XX, por sua vez, guarda uma série de variantes do nacionalismo econômico que, em raz do nacionalismo econipais no da sua análise, escapam aos objetivos limitados desse artigo, de modo que sers e estimularam as inversentos ps agentes econguerras e presidente, em maior ou menor grau, optaram por um modelo de capitaômico experimentado no governo de Donald Trump, que apresenta semelhanças ao praticado amplamente no Século XIX, justifica uma análise introdutória no âmbito deste texto sobre tipo específico de nacionalismo econômico, que parece estar ressurgindo nos tempos coevos.

4. UM OLHAR SOBRE O NACIONALISMO ECONÔMICO NO CENÁRIO HODIERNO

O jornal Folha de São Paulo publicou no dia 05 de maio de 2019, um texto intitulado *Donald Trump cria mescla de nacionalismo econômico e liberalismo*, de autoria da jornalista Marina Dias. O texto aponta as características de um modelo de nacionalismo econômico adotado por Trump e discute, superficialmente, se nacionalismo econômico e liberalismo podem atuar em conjunto. Um trecho extraído do artigo afirma:

> Na Casa Branca, o presidente colocou em prática o nacionalismo econômico, com medidas intervencionistas que o afastaram do liberalismo clássico. Segundo especialistas, porém, sua gestão não exclui a filosofia que surgiu na Europa e nos EUA no século 19. "Existe o liberalismo americano, isto é, defensor de um governo maior e mais ativo, e o clássico europeu, que defende mais liberdade pessoal e econômica. Posso ver elementos de ambos em Trump, afirma o analista político Michael Barone, do American Enterprise Institute. [...] "Medidas de Trump no comércio e na política imigratória estão em tensão com o liberalismo clássico, mas não vejo o nacionalismo como oposto ao liberalismo", diz Barone. A avaliação é endossada por Paula Tufro, do Atlantic Council, para quem é possível um nacionalista defender o livre-comércio e o livre-mercado, apesar de este não ser o caso de Trump (FOLHA DE SÃO PAULO, 05/05/2019).

De fato, conforme observado, ainda que panoramicamente, nos tópicos anteriores, os Estados Unidos, a Inglaterra, a França, a Alemanha, o Japão e a Holanda, souberam conciliar medidas liberalizantes com outras intervencionistas, de cunho notadamente nacionalista, de modo que as duas concepções não são mutuamente excludentes. A regra, contudo, se se levar em consideração a trajetória histórica dos principais países do sistema internacional é de que, em épocas de predominância do nacionalismo econômico, as políticas liberais tendiam a refluir, principalmente, nos períodos anteriores aos processos de decolagem das economias nacionais.

À medida que os países iam se fortalecendo e consolidando seus parques industriais, incrementando produtividade e desenvolvendo um campo científico e tecnológico, medidas de cunho mais liberal passavam a ganhar espaço, numa sintonia interessante com as ideias de Georg Friedrich List. Como já abordado, List defendia o protecionismo e uma maior intervenção do Estado visando o fortalecimento da economia nacional. Observava, no entanto, que essa estratégia deveria ser temporária, pois entendia que, uma vez atingido o estágio de desenvolvimento industrial, tecnológico e científico, a nação teria mais vantagens em abrir sua economia e seus mercados às relações econômicas internacionais, do que se mantivesse sua estrutura produtiva industrial protegida da competição mundial[24] (LIST, 1986).

Pode-se afirmar que algum tipo de nacionalismo econômico é preservado em qualquer nação ao redor do mundo, a despeito da globalização e da hegemonia neoliberal. Isto se deve ao fato de que as pessoas têm uma origem nacional, ou seja, nasceram em algum país e este aspecto tende a influenciar em suas decisões. O sentimento de pertencimento a uma sociedade é inerente ao ser humano e, na grande maioria das vezes, o indivíduo constrói laços afetivos muito sólidos com o seu local de nascimento, lugar onde residem as reminiscências das suas maiores vivências ao longo da vida (LEITE, 1983; MARTINEZ, 1996; VERDERY, 2000). Chang (2013) analisou esse tema ao tratar da controvérsia entre a concepção de transnacionalidade das empresas e capitais na contemporaneidade e a questão da identidade nacional, observando que os indivíduos, apesar dos seus interesses particulares, possuem, em sua maioria, laços emotivos com seus lugares de origem e, que isto tende a influenciar em suas decisões no campo econômico.

Em outras palavras, em contraponto ao *homo economicus* racional, individualista, egoísta, sujeito ideal que serve de referência para análise do corpo teórico liberal/neoliberal, existe, de fato, um outro mais complexo em sua formação que, embora continue a buscar a maximização do seu lucro ou de sua satisfação pessoal, igualmente têm preocupações quanto a sua contribuição para com o seu país, revelando um sentimento nacionalista, fruto da construção identitária com o seu lugar de nascimento no mundo. Desse modo, pode-se afirmar que, na complexa teia de elementos que compõe a tomada de decisão de um indivíduo ou de um conjunto de pessoas que administram uma empresa, por exemplo, o fator nacional exerce algum tipo de influência, conforme revela Chang (2013, p. 121-122) ao tratar da discussão sobre a importância da nacionalidade no mundo globalizado:

> A visão do livre mercado é que a nacionalidade do capital não importa, e não deveria importar, porque as empresas tendem a maximizar o lucro afim de sobreviver e, portanto, esse patriotismo é um luxo ao qual elas não podem se permitir. Curiosamente, muitos marxistas concordariam com isso. Eles também acreditam que o capital destrói de bom grado as fronteiras nacionais para obter maiores lucros e para a reprodução expandida de si mesmo. [...] Não obstante, existem bons motivos pelos quais as empresas agem com tendenciosidade para o seu país natal. Para começar, como quase todos nós, os altos executivos sentem que têm certas obrigações pessoais para com a sociedade da qual procedem. Eles podem pensar nessas obrigações de

[24]Embora List tenha restringido sua concepção de protecionismo ao setor industrial, não foi isso o que ocorreu nas principais nações do sistema internacional, que estenderam suas medidas de proteção aos demais setores da atividade econômica, principalmente por pressões políticas e sociais domésticas.

> muitas maneiras diferentes - patriotismo, espírito comunitário, *noblesse oblige* ou querer "restituir alguma coisa à sociedade que fez deles o que são hoje" [...] E na medida em que a maioria dos principais tomadores de decisão na maioria das empresas é constituída por cidadãos do país de origem delas, certamente as suas decisões conterão alguma tendenciosidade para o seu país natal. Embora os economistas que defendem o livre mercado descartem qualquer outro motivo a não ser o puro egoísmo, os motivos "morais" são reais e muito mais importantes do que eles nos induzem a acreditar.

Chang (2013), igualmente, revela uma outra explicação para a influência de decisões de cunho nacionalista dentro das empresas transnacionais, as obrigações históricas, uma vez que os Estados nacionais, normalmente, auxiliaram grande parte das empresas nacionais em suas fases de fortalecimento e consolidação. Pode-se citar como exemplo, o governo alemão, que, ainda no Século XIX, estimulou a formação de cartéis e o desenvolvimento de suas empresas por meio de investimentos estatais ou isenções fiscais, como foram os casos da Daimler-Benz, de motores e veículos e a Maybach-Diesel, de motores (REZENDE, 2008). O Japão, também, conforme visto no tópico anterior, seguiu um caminho semelhante, de forte auxílio estatal às empresas privadas ou, em alguns casos, assumindo o controle de um conjunto de empresas, contribuindo, de maneira inequívoca, para acelerar o crescimento dessas companhias, tornando-as mais competitivas dentro do cenário mundial (MAURO, 1976; WALKER, 2017). Estados Unidos, Inglaterra e França seguiram na mesma linha e a lista poderia ser mais extensa.

Gonçalves (2005) reforça esse argumento lembrando que a maioria das empresas conhecidas como transnacionais ou multinacionais possui um registro, uma identidade nacional. Nos dizeres dele (GONÇALVES, 2005, p. 48):

> *O fato é que a General Motors é uma empresa americana, a Toyota é japonesa, a Nestlé é* suíça, a Volkswagen é alemã, a BP Amoco é inglesa e a Renault é francesa. Em outras palavras, a quase totalidade das empresas transnacionais tem "certidão de nascimento, carteira de identidade, CPF e passaporte" fornecidos por um Estado-Nacional.

O ponto central do argumento, portanto, reside no fato de que concepções nacionalistas possuem um peso maior nas decisões de investimentos das empresas do que a interpretação dominante nos tempos coevos quer acreditar e que essas decisões não são desprovidas de racionalidade, tampouco os países que adotam políticas mais intervencionistas são, necessariamente, populistas ou adeptos de ações irresponsáveis sob o ponto de vista fiscal.

Luiz Carlos Bresser-Pereira, professor emérito da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP), tem se dedicado há anos à pesquisa teórica do novo-desenvolvimentismo, de raízes no nacionalismo econômico. Em entrevista ao Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP) publicada em 2012, ele defendeu a tese desenvolvimentista afirmando se tratar de um "nacionalismo econômico bem pensado" (BRESSER-PEREIRA, 2012). Pode-se traduzir seu novo-desenvolvimentismo como o nacionalismo econômico do Século XXI, que apresenta como principal diferença em relação ao praticado no Século XX, a aposta incisiva em uma estratégia de competição em função da globalização, elemento conjuntural que particulariza a época hodierna em relação ao passado, alçando as disputas internacionais a patamares mais amplos e complexos, exigindo estratégias diferenciadas de concorrência em escala mundial. Entende que Indonésia, Malásia, Índia e China adotam esse novo-desenvolvimentismo, que resumiu da seguinte forma:

> É uma estratégia que está baseada em uma coalisão de classes voltada para o desenvolvimento, é nacionalista, atribui um papel estratégico ao Estado, e procura criar oportunidades de investimentos lucrativos para os empresários. Enquanto coalisão de classes, busca associar empresários, burocracia pública e trabalhadores, e

> se opõe a coalisão liberal-dependente formada por capitalistas rentistas, financistas e interesses estrangeiros ou o Ocidente. Seu nacionalismo é exclusivamente econômico: em síntese, o desenvolvimentismo é o nacionalismo econômico bem pensado. Ao atribuir um papel estratégico ao Estado, entende que ele deve realizar uma política macroeconômica e uma política industrial que estimule os empresários a investir, ao mesmo tempo em que se responsabiliza por cerca de 20% dos investimentos totais [...]

Bresser-Pereira (2012) defendia um controle cambial nos países em desenvolvimento, como no caso brasileiro, em função de uma tendência à apreciação da taxa de câmbio, resultante das exportações de *commodities*, o que agravaria o quadro de baixa competitividade da indústria nacional nos mercados mundiais, situação que agudizaria o já temerário processo de desindustrialização em curso. Medidas de estímulo à educação e ao desenvolvimento científico e tecnológico, adotadas precocemente pelos países atualmente desenvolvidos, deveriam ser amplificadas, mas reconhece que seus resultados são de longo prazo. Por isso, argumenta em favor de medidas macroeconômicas de curto prazo, como a defesa da flutuação suja do câmbio a fim de evitar uma valorização acima de uma taxa competitiva da indústria nacional e do declínio da taxa de juros de modo a estimular a demanda agregada.

O governo Trump, por sua vez, caminha por uma trilha distinta do novo-desenvolvimentismo, apresentando, como citado no começo deste tópico, uma combinação de medidas liberais e nacionalistas econômicas que remetem, em grande medida, ao passado longínquo dos Estados Unidos no transcurso do oitocentos. Em comum, tanto naqueles tempos, quanto agora, resultados alvissareiros na economia. Se, no Século XIX, a orientação econômica de viés nacionalista catapultou o país a se tornar uma das nações mais influentes do mundo já no início do Século XX, no cenário coevo, políticas semelhantes estariam trazendo resultados substanciais. A taxa de desemprego, por exemplo, declinou de 5,6% em 2014, para 3,9% em 2018, enquanto o PIB per capita subiu de US$ 52.296,00 em 2014, para US$ 57.170,00 em 2018, uma alta de 8,5% (THE BALANCE, 2019). É importante ressaltar, contudo, que ainda é cedo para atribuir tal desempenho à influência das políticas nacionalistas, de qualquer modo, não deixa de ser interessante que o governo que mais se aproximou dessas medidas, esteja colhendo bons resultados na economia, tal como aconteceu no passado.

Paulo Gala (2019) reforça o entendimento de que a estratégia nacionalista, que catapultou as principais economias do cenário mundial contemporâneo, pode estar retornando, não apenas nos Estados Unidos, mas também no Japão, Alemanha, Inglaterra e França, alguns dos principais países centrais abordados neste texto. No caso da economia japonesa, por meio de medidas nacionalistas que visam a limitar a participação do capital estrangeiro em seus setores intensivos em tecnologia, já nos casos alemão e francês, pelo seu esforço conjunto em apoiar os segmentos industrial e tecnológico por meio de políticas governamentais para ampliar os investimentos em ciência e tecnologia e proteger suas tecnologias-chave da concorrência externa. Os britânicos, por sua vez, devido ao protagonismo estatal em parceria com o setor privado com foco em desenvolvimento industrial e infraestrutura. Gala (2019) argumenta que, com um atraso importante, estes países estão emulando a China que, há trinta anos, adotou um conjunto de estratégias nacionalistas, combinadas com medidas pró-mercado que alçaram sua economia ao posto de segunda mais robusta do sistema internacional. Nas suas palavras:

> A China praticou *dumping* cambial com sua moeda ultra competitiva, quebrou patentes e forçou transferência tecnológica de empresas do ocidente para suas próprias como condição para acesso a seu mercado e mão de obra barato. Fez isso durante 30 anos e deu certo. Hoje é uma potência econômica e tecnológica. EUA, Japão e Alemanha finalmente perceberam o truque e começaram a tentar proteger suas empresas agora com tarifas, fundos estatais de proteção e proibição de controle estrangeiro em setores chave. Foi o mesmo truque que Alemanha, Japão e EUA usaram para derrubar a Inglaterra no século XIX; que também deu certo, só que eles

> se esqueceram disso. A Inglaterra por sua vez fez a mesma coisa para derrubar os holandeses dos 1600. Quando um país fica rico, a defesa do "livre mercado" é a posição natural para evitar a subida dos fracos e chutar a escada; para defender o domínio do *core* tecnológico mundial. A China não respeitou as "instituições do ocidente" e foi para cima (GALA, 2019).

Parece importante esclarecer que o nacionalismo econômico, que ensaia um renascimento nos tempos hodiernos, possui características próprias, embora apresente a mesma espinha dorsal do praticado nos idos do período oitocentista. Naturalmente que as nações mais desenvolvidas não precisam reeditá-lo com as mesmas vestes do passado, pois agora ocupam um lugar de destaque dentro do sistema internacional, não necessitando, portanto, promoverem a decolagem de suas economias, tal qual aconteceu no Século XIX. O que se evidencia nos tempos coevos esboça-se mais como estratégias nacionalistas pontuais, localizadas em algum setor da estrutura produtiva e de serviços do país, como nos casos do Japão, Alemanha, França e Inglaterra, ou um pouco mais amplo, mas mesmo assim, mais limitado em seu raio de atuação do que no passado, como no caso norte-americano. Este, na era Trump, busca direcionar suas ações nacionalistas econômicas às políticas comerciais externas e à tentativa de atrair de volta para os Estados Unidos, empresas estadunidenses que se deslocaram para outras nações em busca de condições mais competitivas de produção e inserção internacional.

Por fim, cumpre afirmar que o presente artigo tem a intenção de estimular o debate sobre o modelo de desenvolvimento que o Brasil deve adotar para os próximos anos, a partir do questionamento sobre a conveniência de se defender a ortodoxia de matriz neoliberal num país semiperiférico, como é o caso brasileiro, enquanto, historicamente, não foi com políticas econômicas oriundas desse arcabouço teórico que as maiores economias do mundo forjaram seu desenvolvimento (CHANG, 2003; REINERT, 2016). Mais importante ainda, diante dos movimentos claros de nações como Estados Unidos, Alemanha, Japão, Inglaterra e França que, nos dias atuais, parecem estar deslocando a proa de suas embarcações na direção de um retorno a um maior protecionismo, intervencionismo estatal e políticas de claro viés nacionalista econômico, há espaço para se conseguir resultados robustos com políticas de inspiração neoliberal diante de um novo ambiente econômico que parece se descortinar no cenário internacional?

Não há dúvidas de que o Brasil possui idiossincrasias que os diferencia das nações mencionadas ao longo deste texto, principalmente, se utilizar como critério os indicadores de liberdade econômica, que posicionam a economia brasileira entre as mais fechadas do mundo às relações econômicas internacionais[25]. Justamente por isso, talvez seja a hora de combinar medidas de maior liberdade econômica com o nacionalismo econômico de inspiração listiana, num movimento semelhante ao efetuado pelos países centrais no passado. Se, por um lado, parece razoável reconhecer os benefícios que as políticas de nacionalismo econômico trouxeram aos países centrais, por outro, soa igualmente razoável que uma maior liberdade econômica, outrossim, pode trazer efeitos positivos, como atestam as posições dessas nações centrais no ranking de liberdade econômica mundial. Reler clássicos do pensamento econômico que andaram esquecidos, como o alemão Georg Friedrich List e combinar suas políticas estratégicas com uma dose maior de liberdade econômica para os agentes produtivos domésticos pode ser um bom caminho, ao menos, aos olhares da História Econômica.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

[25]Segundo a Heritage Foundation (2019), o Brasil ocupa o 150º lugar entre 180 países analisados em relação à liberdade econômica. O Reino Unido ocupa o 7º lugar, os Estados Unidos, o 12º lugar, a Holanda, o 13º, a Alemanha, o 24º, o Japão, o 30º, a França, o 71º, e, por fim, a China, o 100º.

O nacionalismo econômico se traduz como o conjunto de políticas estratégicas de proteção e estímulo ao desenvolvimento da estrutura produtiva, do comércio e serviços de um país. Oriundo das teses mercantilistas que predominaram nas principais nações do sistema internacional no transcurso dos Séculos XVI a XVIII, o nacionalismo econômico contribuiu de maneira decisiva para a decolagem da Inglaterra e, para situar a Holanda e a França entre os países mais influentes da dita Idade Moderna. Nos idos oitocentistas, Estados Unidos, Alemanha e Japão emularam as experiências de ingleses, franceses e holandeses e, igualmente, alavancaram suas economias, alçando-as a postos de destaque dentro do conjunto do sistema mundial entre fins do Século XIX e primeiras décadas do Século XX.

A ascensão de Donald Trump à presidência da potência estadunidense parece ressuscitar esse nacionalismo econômico, que em tempos pretéritos foi estrategicamente fundamental para o desenvolvimento de diversos países que, na atualidade ocupam posições privilegiadas dentro do sistema internacional. No ambiente doméstico, em sintonia com o que ocorreu no Século XIX, o presidente norte-americano adotou medidas típicas do liberalismo clássico, como a redução da carga tributária, com a ampliação do intervencionismo estatal, combinados a uma política comercial profundamente nacionalista, fazendo jus ao lema de sua campanha presidencial: *America first!*, revelando sua emulação no passado dos Estados Unidos, ao optar por um nacionalismo econômico equilibrado com políticas do *laissez faire*. Em resposta às ações do governo sediado em Washington, os chineses também adotaram medidas mais protecionistas e de cunho nacionalista. Reações semelhantes ocorreram em países como o Japão, Alemanha, França e Inglaterra.

Esses movimentos de inspiração nacionalista podem ser meras ações conjunturais, diante de um cenário de instabilidade econômica internacional motivada por medidas do governo norte-americano ou podem ser os primeiros ventos que prenunciam o surgimento de uma nova era no ambiente econômico mundial. De qualquer modo, é importante reconhecer que, à exceção da China, todas as demais economias centrais, embora estejam adotando medidas mais protecionistas e intervencionistas, são países que apresentam maior liberdade econômica do que o Brasil. Logo, se parece pertinente questionar a eficácia de medidas excessivamente liberalizantes diante de um cenário internacional de maiores obstáculos para as transações mercantis mundiais, por outro parece importante discutir a necessidade de algum grau de liberalização da economia brasileira, situada, como se viu, entre as mais protecionistas do mundo.

A lição que a História Econômica dos países centrais ensina é que o caminho do equilíbrio entre medidas mais liberalizantes com outras mais intervencionistas parece ser a opção mais sensata para a promoção do desenvolvimento econômico nacional. Inglaterra, Estados Unidos, Japão e Holanda, fizeram isso de maneira mais harmônica, enquanto França e Alemanha penderam a balança um pouco mais em favor do intervencionismo estatal. De qualquer modo, todas souberam colher frutos positivos de ações mais intervencionistas e nacionalistas, combinadas, em maior ou menor grau, com outras mais liberais. Observando os casos dos países centrais no transcurso dos seus processos de desenvolvimento, abordados de forma panorâmica neste texto, permite inferir que países mais protecionistas, como é o caso do Brasil, podem se beneficiar de uma maior abertura ao comércio mundial, bem como de uma maior liberalização de seu mercado interno. A adoção dessas políticas, contudo, não pode ocorrer se descurando de um projeto nacionalista voltado ao estímulo da economia doméstica, pela via do progresso tecnológico, educacional e produtivo, o Estado cumprindo o papel de liderança nesse processo, visando ao recrudescimento de sua estrutura econômica, emulando, de um certo modo, o nacionalismo econômico adotado pelos países centrais ao longo de suas trajetórias.

REFERÊNCIAS

ALLEN, H. C. **História dos Estados Unidos da América**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 1964.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**. São Paulo: Contraponto/ Editora UNESP, 1996.

BAIROCH, Paul. ***Economics and world history – myths and paradoxes***. Chicago: University of Chicago Press, 1995.

BALAKRISHNAN, Gopal (org.). **Um mapa da questão nacional**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. **Nacionalismo e desenvolvimento**. São Paulo: Novos Estudos/ CEBRAP n. 77, março de 2007. pp. 29-35.

BIRNIE, Arthur. **História econômica da Europa**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1964.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Entrevista: O desenvolvimentismo é o nacionalismo econômico bem pensado**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados (IEA-USP), 2012. Em:http://www.iea.usp.br/noticias/entrevista-bresserpereira. Acesso em: 24 mai. 2019.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada – a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: UNESP, 2004.

_____. **23 coisas que não nos contaram sobre o capitalismo**. São Paulo: Cultrix, 2013.

DENIS, Henri. **História do pensamento económico**. Lisboa: Livros Horizonte, 1978.

DEYON, Pierre. **O mercantilismo**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973.

FAULKNER, Harold. ***American economic history***. 7 ed., New York: Harper & Brothers, 1954.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Donald Trump cria mescla de nacionalismo econômico e liberalismo**. São Paulo: Folha de São Paulo, Caderno Mundo, 05 mai. 2019.

FRIEDEN, Jeffry. **Capitalismo global – História econômica e política do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

GALA, Paulo. **EUA, Alemanha e Japão finalmente acusaram o golpe da China! Da tempo para se defender ainda?** In: https://www.paulogala.com.br/eua-alemanha-e-japao-finalmente-acusaram-o-golpe-da-china-da-tempo-para-se-defender-ainda/?fbclid=IwAR3gW14UkxM8WO3IQiIjEj4mKnEVoNQYeuZGanvSuSm0yK_YsLfEV5XtGsA.Acesso em: 29 mai. 2019.

GONÇALVES, Reinaldo. **Economia política internacional – fundamentos teóricos e as Relações Internacionais do Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GERSCHENKRON, Alexander. ***Economic backwardness in historical perspective***. New York: Frederik A. Praeger Publisher, 1965.

HECKSCHER, Eli. ***Mercantilism***. London/ New York: Routledge, 2007.

HERITAGE FOUNDATION. ***2019 Index of economic freedom -Country rankings***. In: https://www.heritage.org/index/ranking. Acesso em: 30 mai. 2019.

HOSBAWM, Eric. **Nações e nacionalismo desde 1780 – programa, mito e realidade**. 6 ed., São Paulo: Paz & Terra, 2013.

HUGON, Paul. **História das doutrinas econômicas**. 14 ed., São Paulo: Atlas, 1995.

HUNT, E. K. **História do pensamento econômico**. 7 ed., Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências – transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000**. 7 ed., São Paulo: Campus, 1989.

LANDES, David. **Prometeu desacorrentado – transformação tecnológica e desenvolvimento industrial na Europa ocidental, desde 1750 até a nossa época**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

_____. **A riqueza e a pobreza das nações – por que algumas são tão ricas e outras são tão pobres**. 7 ed., Rio de Janeiro: Campus, 1998.

LEITE, Rogério Cerqueira. **Quem tem medo do nacionalismo?** São Paulo: Brasiliense, 1983.

LIST, Georg Friedrich. **Sistema nacional de economia política**. 2 ed., São Paulo: Nova Cultural, 1986. Os Economistas.

MARTINEZ, Paulo. **Os nacionalismos**. São Paulo: Scipione, 1996.

MAURO, Frédéric. **História econômica mundial 1790-1970**. 2 ed., Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

PRADA, Valentin Vazquez de. **História econômica mundial**. Porto: Civilização Editora, 1978. 2 vols.

REINERT, Erik S. **Como os países ricos ficaram ricos... e porque os países pobres continuam pobres**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.

REZENDE, Cyro. **História econômica geral**. 9 ed., São Paulo: Contexto, 2008.

SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). **História das relações internacionais contemporâneas**. 2 ed., São Paulo: Saraiva, 2008.

THE BALANCE. ***US GDP by year compared to recessions and events***. In: https://www.thebalance.com/us-gdp-by-year-3305543. Acesso em: 29 mai. 2019.

VERDERY, Katherine. **Para onde vão a "nação" e o "nacionalismo"?** In: BALAKRISHNAN, Gopal (org.). **Um mapa da questão nacional**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. p. 239-247.

WALKER, Brett. **História concisa do Japão**. São Paulo: EDIPRO, 2017.

UM OLHAR SOBRE ALGUNS CAMINHOS DA ECONOMIA BAIANA[26]

Marcos Luiz Cerqueira da Silva
Thiago Gois
Carlos Rodolfo Lujan Franco

RESUMO

Um dos maiores desafios na formulação de politicas públicas para o desenvolvimento socioeconômico de um país, ou de uma região, consiste em conhecer e compreender a trajetória histórica da formação das suas estruturas sociais, politicas, econômicas, institucionais etc., responsáveis pelo estágio socioeconômico em que se encontram. Nesse sentido, este texto faz, de forma breve, reflexões sobre a base econômica e produtiva do Estado da Bahia, sua formação histórica, sua evolução e atual estrutura de funcionamento.

A narrativa é técnica e percorre as diferentes fases (ciclos econômicos) dos setores produtivos baiano, sua evolução ao longo dos últimos anos, suas vinculações internas e externas. Destaca os principais entraves existentes para o crescimento econômico da Bahia com inclusão social, tentando encontrar respostas para a pobreza, a desigualdade social e o atraso do Estado.

Usando estatísticas e informações oficiais disponíveis, o texto discute as principais mudanças recentemente ocorridas na estrutura produtiva da Bahia e formula perspectivas futuras para alguns setores produtivos. As respostas oferecidas, analisando o comportamento e funcionamento dos diversos setores produtivos ao longo do documento, ajudam a identificar alternativas para uma ação mais efetiva do Estado com politicas e estratégias de desenvolvimento para o rompimento e superação das barreiras do atraso em que a economia baiana se encontra.

Trata-se de um documento ajustado para esta publicacon mas que faz parte e se complementa com documentos de outros segmentos da vida social do Estado – mdesenvolvimento rural, educaleo, savde etc., elaborados para o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI 2035), coordenado pela Secretaria de Planejamento e pela Secretaria de

[26]Os autores agradecem a Superintendência de Planejamento Econômico – SPE da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia – SEPLAN, por permitir a publicação deste texto e registram a contribuição inicial do Adm. Francisco Vidal da Diretoria de Planejamento Econômico – DPE da SPE, nos estudos sobre Desenvolvimento Produtivo elaborados para o PDI-2035.

Desenvolvimento Econômico do Estado da Bahia . O conjunto desses textos, integrantes do PDI, expressa, com maior detalhe, as diversas questodutivos ao longo do documento, ajudam ue acabam influenciando a formulanjunto desses textoúblicas necessárias para promover o desenvolvimento socioeconômico.

OS CAMINHOS

A análise da economia da Bahia exige uma adequada compreensão dos fatores que contribuíram historicamente para sua formação. Palco do descobrimento do território brasileiro pelos portugueses, a Bahia passou por diversas fases que estabeleceram suas estruturas produtivas, sociais e políticas e delimitaram e modelaram a trajetória do seu crescimento econômico claramente influenciado pela questão nacional e pela inserção do Brasil no contexto internacional.

No Século XIX, por exemplo, a entro Província da Bahia, embora agroexportadora e dependente, chegou a ser detentora de um grande número de unidades fabris (123) (ALMEIDA, 2015),do segmento têxtil nacional e fábricas de charutos, chapéus, sabonetes e tinha um setor metalúrgico expressivo para os padrões da época.

A economia, na época, era pautada pelos setores açucareiro, fumageiro e algodoeiro, empreendidos por uma aristocracia rural, detentora da propriedade da terra e do monopólio da atividade, rica e pouco numerosa. A decadência da cultura do açúcar e a estagnação das economias do fumo, algodão e a abolição da escravatura na segunda metade do século, refletiram-se por toda a estrutura produtiva baiana, que atravessou um período de involução econômica, em parte mitigado pelo crescimento da produção cacaueira na região sul do estado.

Nessa altura, embora as potencialidades econômicas do Estado fossem reconhecidas, a estrutura política e de poder trazidos pela monarquia portuguesa impedia seu aproveitamento. O Estado brasileiro não contribuía para a expansão e crescimento econômico da nação de forma geral, e da Bahia em particular, por ser uma Estado patrimonialista constituído por uma elite que dele se aproveitava.

A ausência de um mercado consumidor interno, a falta de uma força de trabalho qualificada e remunerada, a escassez de capitais para financiamento de outras atividades produtivas são algumas das consequências da estrutura de poder político instituído, que alijava o povo e beneficiava os mais ricos e poderosos. Ficava claro, assim, que as estruturas de poder político e econômico do Estado não contribuíam para uma modernização e diversificação da economia que pudessem reduzir os impactos negativos das desigualdades sociais, da pobreza e da falta de oportunidades que só aumentavam ao longo dos anos. Cabe lembrar que havia se formado uma sociedade em que a maior parte da classe trabalhadora era analfabeta e originária da escravidão e os capitais acumulados pela aristocracia rural, detentora do poder político, eram destinados ao consumo suntuoso de bens importados da Europa.

Os esforços dos governos para implantar as infraestruturas necessárias para o desenvolvimento das atividades produtivas, por sua vez, se revelavam ineficientes e limitadas, como não poderia deixar de ser quando se institui um Estado sem participação social e sem recursos.

A receita pública da Bahia proveniente da cobrança de impostos em sua maioria indiretos (sobre o consumo, diga-sebaixo consumo) se mostra insuficiente para realizar investimentos, aumentando as deficiências do Estado para abrigar novas atividades ou expandir as existentes. Nesse quadro de carências não é difícil entender as sucessivas marchas migratórias de trabalhadores baianos e nordestinos, principalmente das zonas rurais, em direção aos centros urbanos de maior crescimento, principalmente São Paulo, assim como não é difícil compreender o crescimento concentrado da economia baiana na capital e entorno e em alguns

territórios, em poucos setores notadamente agrícolas, expondo as desigualdades existentes e os vazios territoriais que ainda persistem.

Após o ciclo do açúcar e um longo período de estagnação econômica, não obstante, o plantio de algodão e fumo, com o surgimento do cacau, na década dos anos 1930, um dos principais produtos da pauta das exportações da Bahia e do Brasil, o Estado não prosperava devido ao caráter de endogeneidade dessa cultura. Durante seu processo de expansão e consolidação como novo vetor dinâmico da economia baiana, poucos reflexos foram percebidos na transformação do cenário econômico estadual (PESSOTI; SAMPAIO, 2009).

A estrutura produtiva da economia baiana, agora centrada na atividade cacaueira mantinha-se como economia agroexportadora, característica que começa a se transformar ainda na década de 1950 com a implantação das atividades de extração e refino do petróleo, que dará um novo impulso na industrialização no Estado, atividade que se consolidaria nos anos 1970 com a implantação da indústria petroquímica.

NOVOS E LIMITADOS ESFORÇOS

Muito embora a industrialização baiana tenha sido empreendida na esteira de políticas nacionais ativas de desenvolvimento regional, originariamente voltadas para retirar os estados nordestinos do atraso econômico em que se encontravam, a industrialização produzida mostrou-se tardia e incompleta, dadas as restrições da sua estrutura socioprodutiva, notadamente a existência de uma população, em sua maioria, sem emprego, sem renda e sem instrução E aliado a isso, já se havia consolidado àquela altura o principal parque industrial do país, graças, entre outros aspectos, a fatores externos e à política deliberada do governo brasileiro de preservação da cafeiculturaque assegurou renda suficiente para a implantação de um parque industrial, liderado por São Paulo, no ensejo de uma política de substituição de importações.

A matriz industrial baiana e nordestina se redirecionava para assumir um caráter marcadamente complementar e acessório em relação àquele mesmo parque industrial dominante no país. Assim, diferentemente de certas idealizações do planejamento regional e estadual, tanto a Bahia como os demais estados nordestinos assentaram suas respectivas matrizes industriais na produção de bens intermediários, como bem atesta a implantação, em 1978, em solo baiano, sob a égide do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC).

Acreditava-se que essa estratégia era a única possível para acelerar o crescimento da região, vencer etapas e superar o subdesenvolvimento e seria suficiente para a formação de capitais e geração de emprego. A dinâmica do setor industrial seria suficiente para a integração produtiva regional e melhoria das relações entre produção e distribuição. Na realidade, diante de uma estrutura econômica e social fortemente concentrada, principal característica da economia nacional, isso sem falar das pressões do capital internacional e das alianças do empresariado nacional (sulista) com o capital externo que permitiu a expansão do investimento estrangeiro no país, constrangendo o desenvolvimento do Nordeste e da Bahia, os resultados esperados não aconteceram.

Assim, pensada, desde sempre, como uma estratégia indispensável para a superação do subdesenvolvimento regional, a industrialização efetivamente alcançada mostrou-se incapaz de retirar as economias nordestinas da condição estrutural periférica de "região-mercado" (ARAÚJO, 1984; GUIMARÃES NETO, 1984).

Mesmo com o surgimento de novas atividades produtivas como o cacau, petróleo, petroquímica etc., o dinamismo da economia baiana esteve limitado justamente pela falta de compreensão da impossibilidade de se implantar qualquer atividade produtiva mais diversificada, avançada e moderna dadas as restrições estruturais sociais, econômicas e políticas existentes.

Para alcançar um novo patamar de desenvolvimento deve-se compreender que a noção de desenvolvimento produtivo não se restringe apenas ao crescimento econômico estrito. Para fins de planejamento de políticas públicas, exige-se uma visão mais ampla sobre o desenvolvimento que abrange às implicações sociais, tecnológicas e ambientais da matriz produtiva. O desenvolvimento produtivo é entendido como um fenômeno e um processo que, abarcando determinado arranjo socioprodutivo, caracteriza-se tanto pela expansão econômica com inclusão produtiva, distribuição de renda, elevação da produtividade média do conjunto de atividades, por meio da incorporação de progresso técnico, bem como da produtividade do trabalho, com o aumento da qualificação e capacitação profissional, além da preocupação com as questões ambientais, à exemplo da mudança climática e preservação dos ecossistemas. Portanto, considera-se que o desenvolvimento produtivo engloba a dimensão econômica, social e ambiental.

Nessa linha de pensamento, a busca por uma maior competitividade sistêmica da economia baiana, por uma maior diversificação e adensamento da sua estrutura produtiva e ampliação do mercado nacional e internacional dos produtos baianos, está, por seu turno, articulada a outros elementos fundamentais, como o respeito à sustentabilidade ambiental e a redução das desigualdades regionais e sociais, notadamente no que se refere à questão do combate à pobreza e extrema pobreza e a efetivação do direito à cidadania com acesso a uma infraestrutura social mínima. Assim, as estratégias para o desenvolvimento produtivo, inclusivo e sustentável da Bahia devem promover transformações na estrutura econômica do estado que sejam capazes de gerar mais empregos formais, incrementar a massa salarial dos ocupados no estado, gerar e difundir inovações e progresso técnico e promover uma maior inclusão socioprodutiva da população baiana.

Mais recentemente, a Bahia ocupava em 2015 a sétima posição no ranking nacional dos PIBs estaduais, com uma participação de 4,1 % do total nacional (atrás de SC com 4,2%). Nesse mesmo ano, em relação ao Nordeste, confirmando uma tendência de décadas, a economia baiana continuava sendo a mais proeminente da região, como uma participação de 28,9 % do PIB do Nordeste (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2017). A Bahia ainda apresenta uma reduzida inserção internacional, visto que as exportações baianas respondem por apenas 4,9% das exportações brasileiras (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2018). A população estimada do estado para o ano de 2014 era de15,2 milhões de habitantes (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2019).

A socioeconomia baiana apresenta algumas fragilidades. A Bahia ocupa a 22ª colocação no ranking do IDH brasileiro (0,660). Segundo dados censitários de 2010, o estado possuía 15% de sua população em situação de extrema pobreza (CENSO DEMOGRÁFICO, 2010). A taxa de analfabetismo é de 16,2%. Trata-se do estado brasileiro que mais recebe repasses do Programa Bolsa Família no Brasil, aproximadamente 7 milhões de pessoas (BRASIL, 2017). Outro ponto relevante é a concentração espacial da economia baiana.A Bahia apresenta um pequeno número de cidades médias, com apenas 3 municípios dos 417 com mais de 300 mil habitantes. A concentração espacial do PIB é uma característica estrutural da economia da Bahia. Dos 417 municípios do estado, 11 concentram mais de 56% do PIB, sendo seis deles localizados na Região Metropolitana de Salvador (RMS) (SEI, 2017).

Observam-se alguns polos mais dinâmicos na economia estadual, mas com fraca integração regional. As atividades mais dinâmicas e com maior competitividade possuem uma lógica completamente exógena, voltadas para o mercado nacional e/ou externo. Espacialmente, a indústria baiana se concentra na RMS. Mesmo com os avanços no sentido de promover um maior adensamento da matriz produtiva baiana e sua interiorização, a indústria apresenta alta concentração espacial e setorial, em especial em produtos básicos e intermediários. Destaca-se

também que cerca de 2/3 do território da Bahia se encontra na região semiárida, que convive historicamente com o problema da seca.

A atividade agrícola mais dinâmica e de maior escala é concentrada em poucos produtos voltados à exportação e com um baixo grau de agregação de valor aos produtos. Tais atividades se dão, sobretudo, no oeste baiano, com a produção de grãos, e em alguns perímetros irrigados, como a fruticultura no sertão do São Francisco. Destaca-se também a fruticultura e a produção de hortaliças na região da Chapada Diamantina, o cultivo de eucalipto para a produção de celulose, a silvicultura e a fruticultura no extremo sul do estado e a produção de coco-baía e a silvicultura no Litoral Norte. Nas demais regiões, as atividades apresentam menor dinamismo, embora sejam fundamentais para a dinâmica e a reprodução local.

A atividade de mineração localizada, sobretudo, na região semiárida ainda não foi devidamente estimulada. A Bahia é o quinto maior produtor mineral do país e primeiro da região Nordeste. Em 2017, a produção Mineral Baiana Comercializada (PMBC) foi de R$ 2,6 milhões, participando com cerca de 1,4% do PIB baiano (BAHIA, 2020).

O setor de serviços mais qualificado se concentra na capital e nos maiores municípios do estado, como Feira de Santana e Vitória da Conquista. O setor ainda é pouco especializado, mas apresenta grande importância para a economia baiana, representando em torno de 75% do PIB baiano (SUPERITENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2017) e 62,3% dos trabalhadores ocupados estão no setor de serviços. Trata-se de um setor que abriga os profissionais autônomos sem carteira assinada e o mercado informal e, por isso, carece de dinamismo.

No setor de serviços, destacam-se também às atividades do turismo. A Bahia vem se consolidando neste segmento no cenário nacional e internacional pela sua diversidade turística e pela crescente oferta de infraestrutura de alto padrão. A promoção de eventos, como o São João, novos equipamentos voltados ao setor, como o terminal de passageiros no porto de Salvador, a requalificação do Centro Antigo de Salvador e o fomento a novos produtos, segmentos e serviços, a exemplo do Enoturismo e Turismo Náutico, Turismo Étnico e Rural têm logrado êxitos no setor.

Com uma matriz produtiva caracterizada por bens intermediários e matérias-primas, destinados ao exterior e a outras regiões brasileiras, a estrutura produtiva baiana apresenta baixo nível de intensidade tecnológica e um parco adensamento das cadeias produtivas. Estas são características estruturais da economia baiana. E que são explicadas pelo processo histórico da formação socioeconômica da Bahia.

A industrialização baiana mostrou-se extremamente dependente de fatores exógenos, a começar pelas disposições da Petrobras em relação à disponibilidade de recursos naturais e das decisões de investimentos das empresas nacionais e estrangeiras beneficiárias dos incentivos fiscais e financeiros administrados pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e pelo Banco do Nordeste, e materializou-se em “surtos” concentrados em determinados períodos históricos (MOREIRA, 1979; TEIXEIRA; GUERRA, 2000). O papel do estado e os mecanismos de atração de investimentos, fruto de uma clara estratégia de planejamento, foram fundamentais para a constituição da indústria baiana.

Entretanto, o fato do mercado interno ser relativamente reduzido devido a alta desigualdade social e econômica existente no estado, baixo rendimento médio mensal real de todos os trabalhos (R$ 1.263,00, para o ano de 2014)dificulta a consolidação de um processo de industrialização mais vigoroso, visto que depende do mercado nacional e internacional.

As características estruturais da economia baiana se refletem no perfil de sua corrente de comércio exterior. Entre o período de 2000 e 2017 houve um crescimento significativo da corrente de comércio exterior da Bahia. A corrente de comércio baiana aumentou de US$ 4,2 bilhões no ano de 2000 para cerca de 18,6 bilhões em 2014, um aumento de 379%. Com crescimento das exportações superior ao das importações, a Bahia passou a apresentar a partir

de 2002 consistentes superávits comerciais. No ano de 2012, o superávit foi de mais de US$ 3,5 bilhões. Em 2013 e 2014 os superávits comerciais reduziram devido a redução dos preços das *commodities* no mercado mundial, redução nas vendas de automóveis para a Argentina e de petroquímicos e metalúrgicos. Desde então, a balança comercial baiana vem apresentando déficits comerciais. Este comportamento evidencia a dependência da balança comercial baiana das *commodities* agrícolas e industriais. Quando os preços das *commodities* estavam elevados a Bahia apresentou superávits, mas quando os preços médios das *commodities* se reduziram, a balança comercial passou a ser negativa (BRASIL, 2018).

Com relação ao destino das exportações da Bahia, a Ásia, puxada pela China, é o principal responsável pelas exportações do estado. A Ásia responde no ano de 2017 por mais de 38,4% das exportações da Bahia. Apenas a China, maior parceiro comercial da Bahia, teve em 2017 uma participação de mais de 26,43% das exportações baianas. Essa é uma realidade que vai se consolidando. No ano de 2000 a China nem aparecia entre os 30 principais destinos das exportações do estado. A partir do ano de 2001 a participação chinesa enquanto destinos das exportações baianas aumentou, levando o país a ocupar a posição de maior mercado para os produtos exportados da Bahia, posição que era ocupada no ano de 2000 pela Argentina e a partir de 2001 até o ano de 2010 pelos EUA. Os principais produtos da pauta de exportação baiana são do segmento de químicos e petroquímicos, soja e derivados, papel e celulose, automotivo, metalúrgicos e petróleo e derivados. Estes seis segmentos responderam em 2017 por mais de 74% das exportações baianas (BRASIL, 2018; SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2018).

De uma perspectiva histórica, a moderna industrialização baiana, comandada pelos setores químico-petroquímico e metalúrgico, não proporcionou robustas articulações com outros setores industriais do estado, tampouco maiores encadeamentos produtivos em seu próprio território. Da mesma forma, processos de maior dinamismo pautados em capacitações e dinâmicas locais não são observados na estrutura produtiva baiana. O processo de industrialização foi marcado por estímulos exógenos. Isto evidencia a necessidade de promoção de estratégias de desenvolvimento regional endógeno, que enfatizem a necessidade de criação de vantagens competitivas e capacitações dinâmicas locais, no qual processos de aprendizagem, cooperação e fomento ao capital social são fundamentais.

Tendo esses fatos em consideração, nos últimos anos, o governo baiano adotou políticas de reestruturação e modernização econômicas, visando fomentar a desconcentração espacial, por meio da interiorização do desenvolvimento e a diversificação produtiva. Destacam-se os investimentos na área de energia eólica na região semiárida, com a implantação de mais de 50 parques eólicos, os investimentos no Polo Industrial de Camaçari, em especial a implantação da planta produtiva da BASF, e os investimentos na mineração, setor quem vem ganhando maior dinamismo na Bahia.

Novos investimentos estão previstos para a Bahia até o ano de 2020 da ordem de R$ 29,9 bilhões com 429 projetos a maioria localizados no interior do estado. Destacam-se, sobretudo, os investimentos na área de energia e mineração, sobretudo no semiárido, com aportes de aproximadamente R$ 13 bilhões (BAHIA, 2018).

Figura 1 – Investimentos previstos na Bahia (2017-2020)
Fonte: Bahia (2018).

O semiárido baiano tem se constituído como importante espaço de reprodução do capital, atraindo significativos investimentos na área da mineração, geração de energia e do agronegócio, além de um conjunto de investimentos em infraestrutura logística que tende a potencializar ainda mais tais atividades na região.

A Bahia possui distintas possibilidades produtivas nos seus Territórios de Identidade (TI), que apresentam especificidades também distintas quanto a intensidade tecnológica, de capital e escala de produção. É possível identificar nos TI da Bahia potencialidades produtivas, mas que requerem ações coordenadas e integradas de políticas públicas, de modo a fomentar este potencial e avançar na agregação de valor à produção. Em função das potencialidades do setor agropecuário baiano, políticas de estímulo a agroindústria tendem a gerar maiores oportunidades de trabalho, emprego e renda. Assim, reconhecer e fomentar sistemas agroindustriais no estado para o beneficiamento da produção se torna fundamental.

Nos municípios do Oeste baiano a agropecuária possui expressiva participação do valor adicionado (VA). Os municípios de Jaborandi, São Desidério e Correntina possuem, respectivamente, uma participação de 68%, 67% e 47% do VA da agropecuária no PIB municipal (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS, 2017). São municípios com forte dinamismo de atividades do segmento do agronegócio, em especial a produção de soja, milho e algodão. Na pecuária de gado para corte e leiteiro, destacam-se os municípios de Correntina, sexto maior rebanho do estado da Bahia, Santa Maria da Vitória, Coribe e Jaborandi. Em função das potencialidades de negócios na região já se observa a presença de capitais nacionais e estrangeiros, pertencente a grandes grupos ou fundos de investimentos, atuando no setor produtivo e de comercialização na região do oeste baiano. Entretanto, torna-se necessário esforços para agregar valor a produção local incentivando a agroindústria e a indústria alimentar, além da necessária infraestrutura econômica de apoio logístico e de transportes.

Outro destaque é a ocorrência minerais em diversos TIs localizados na Região Semiárida. Em função desta realidade e dos investimentos previstos no setor, a Bahia caminha para se tornar o terceiro estado brasileiro na produção mineral. Mas isto requer uma infraestrutura logística adequada para escoamento da produção, tornando a produção baiana mais competitiva.

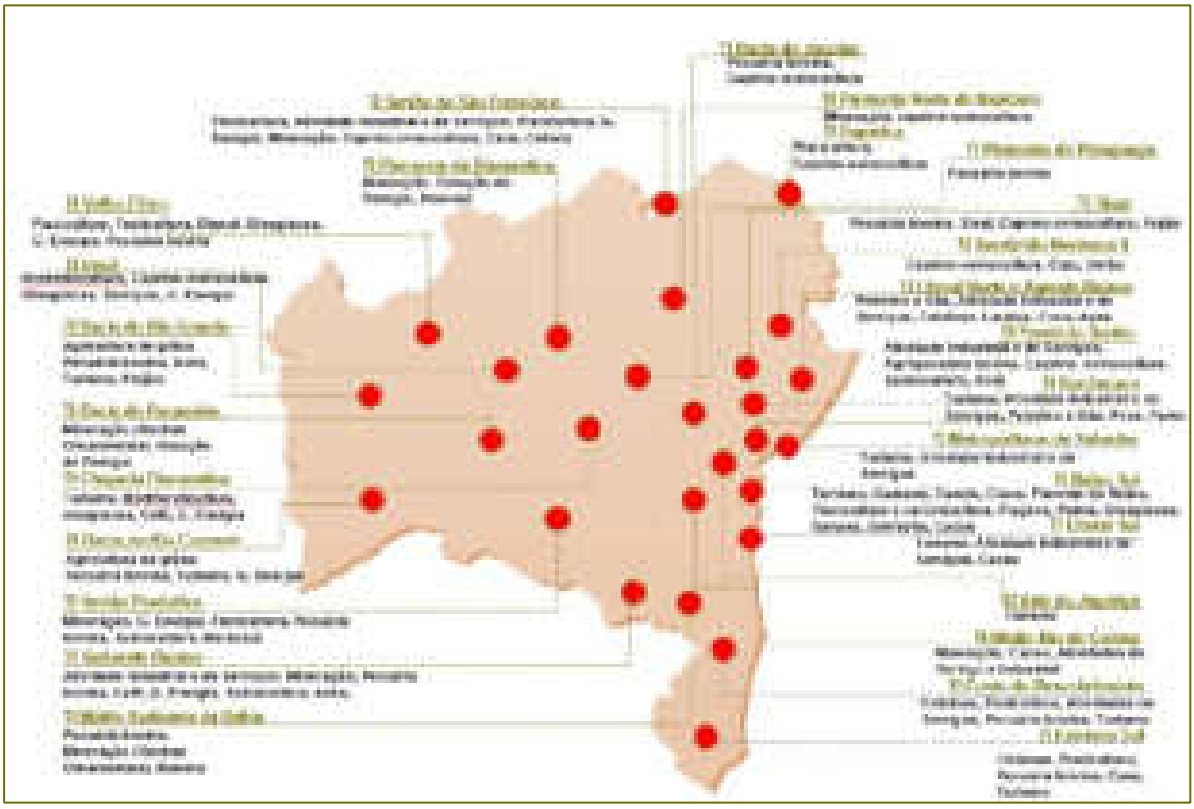


Figura 2 – Oportunidades Produtivaspor Territórios de Identidade da Bahia
Fonte: Elaboração própria a partir de Bahia (2018).

Devido as imensas possibilidades produtivas no território baiano, rompe-se com expressões como “vazio econômico”e “vazio produtivo”atribuídas ao semiárido, que abarca mais de 78,6% do território baiano. As atividades produtivas realizadas em pequena escala e comumente rotuladas como menos dinâmicas são fundamentais para a reprodução social em escala local, geração de trabalho, emprego e renda. A busca de uma inserção com dito protagonismo nos mercados internacionais e o desenvolvimento das forças produtivas da economia focado em seus segmentos considerados estratégicos, normalmente intensivos em capital, não deve ignorar outras formas de produção localizados em determinados pontos do território e que não estão diretamente articulados ao mercado global ou nacional, mas que possuem grande importância na escala local. O apoio e fomento as potencialidades locais e associá-las as atividades de beneficiamento da produção tende a gerar maiores oportunidades de negócios e renda no estado.

Da mesma forma, compreender a importância da economia dos setores populares, que não está diretamente vinculada ao emprego formal assalariado, mas que se constitui como alternativa de inclusão social e geração de renda, é um tema que necessita ser observado com a devida importância, sobretudo nos grandes centros urbanos. Nesse sentido, a questão do associativismo e cooperativismo se colocam como possibilidades para a inclusão produtiva dos pequenos produtores, por meio dos empreendimentos associativos em atividades urbanas e rurais para o beneficiamento e comercialização coletiva da produção.

A abordagem da Economia Solidária também se coloca como alternativa de inclusão sócio-produtiva. De acordo com Kraychete (2016), a economia solidária é entendida como diferentes iniciativas econômicas desenvolvidas de forma autogestionária pelos trabalhadores. No âmbito da economia solidária, as diferentes modalidades de trabalho associativo para a produção, comercialização, prestação de serviços, trocas, crédito e consumo, baseado em uma gestão autônoma, participativa e democrática, são vetores de inclusão social, resgate da cidadania e também de desenvolvimento produtivo.

Assim, para alcançar um novo patamar de desenvolvimento e transformar a estrutura econômica e social do estado da Bahia, além de políticas sociais que garantam o direito à cidadania e uma política de educação que promova a qualificação e capacitação profissional, é necessário também avançar para além do apoio, estímulo e incentivos aos grandes negócios, embora estes sejam importantes pela capacidade de agregar valor à produção e pelos efeitos de encadeamento produtivo e de geração e difusão tecnológica que podem proporcionar. Torna-se necessário também reconhecer as potencialidades de inclusão sócio-produtiva dos pequenos negócios, das micro e pequenas empresas, dos micro empreendimentos individuais e dos empreendimentos associativos.

O sistema de micro e pequenas empresas (MPE), por exemplo, exerce um importante papel no Brasil, tanto pela geração de emprego e renda (concentra cerca de 52% dos empregos formais do setor privado) quanto pelo atendimento ao mercado local, seja de bens intermediários ou de bens finais. Apesar disso, ainda são grandes as dificuldades encontradas pelo microempreendedor.Em 2014, apenas 55% das microempresas com dois anos, sobreviveram no país, segundo o Sebrae. Assim, a ampliação da cultura do empreendedorismo, principalmente entre a juventude e na produção de base tecnológica são possibilidades para o fomento dos micro e pequenos negócios. Entretanto, o estímulo a este segmento do setor produtivo está atrelado a políticas específicas de financiamento, fiscal e redução da burocracia.

Destaca-se também a importância e as oportunidades do setor de turismo na Bahia. O Governo da Bahia adotou a estratégia de promover o turismo no contexto do desenvolvimento sustentável, interagindo com organizadores, operadoras turísticas nacionais e internacionais e empresas aéreas, a fim de executar um programa de promoção dos destinos turísticos baianos em eventos nacionais e internacionais, de qualificação dos serviços turísticos e de um marketing para dar ênfase à oferta dos núcleos receptores. Além disso, assegurar a manutenção dos conhecidos níveis de hospitalidade reconhecidos por visitantes de todas as origens e que fazem parte das tradições locais. Para isso, é necessário dotar a Bahia de infraestrutura compatível com o aumento previsto para o fluxo.

Também são focos prioritários promover ações articuladas entre as diversas secretarias de estado, de forma a aumentar a efetividade do planejamento e a execução das políticas voltadas ao turismo. Além disso, avaliar as metodologias de pesquisa utilizadas para o turismo e sugerir melhorias e adaptações, aproximando a Bahia dos exemplos bem-sucedidos de outros estados, como o Paraná, o mais avançado em termos de estatísticas do turismo.

O aproveitamento das diversas oportunidades existentes no setor passa por uma segmentação crescente da demanda e pelo maior dinamismo de segmentos específicos, notadamente, os de eventos e negócios, cultural, histórico, natureza, náutico ou costeiro, que dependem de atrativos culturais e da oferta de entretenimento, assim como de maior disponibilidade e qualificação dos serviços e da infraestrutura disponíveis, inclusive para a população local

Muito embora verifique-se melhorias na constituição das instituições voltadas para formular e implementar as políticas públicas no estado, há muito a se fazer neste processo de descentralização, na qualificação da oferta turística e no processo de informação, principalmente no interior do Estado, pois observa-se que, a estruturação do Sistema Estadual de Turismo é recente, e carece de tempo de atuação para se entender a dinâmica e eficácia.

O avanço no desenvolvimento da matriz produtiva baiana perpassa também pela ampliação dos investimentos em infraestrutura de transporte, energia e comunicações, de modo a aumentar a competitividade da economia baiana no cenário regional e nacional. Em uma economia globalizada, é preciso criar um ambiente propício aos negócios, inclusive com o aperfeiçoamento do arcabouço institucional que diminua a burocracia, reduza as incertezas dos agentes econômicos e estimule os investimentos.

NOVOS PARADIGMAS PRODUTIVOS

Deve-se considerar, da mesma forma, para fins de planejamento, o contexto atual do Século XXI, caracterizado por um novo paradigma técnico-produtivo e pela globalização e financeirização da economia. A economia global está cada vez mais articulada por redes que articulam os fluxos econômicos e de informação entre diferentes espaços e cuja velocidade de circulação destes fluxos cada vez mais se acelera. A conectividade (dos sistemas de transporte, telecomunicações, ou mesmo a maior integração de mercados) se apresenta, assim, como determinante de competitividade, seja em função da possibilidade de ampliação dos mercados, coordenação à distância de cadeias globais de valor, o que permite a fragmentação cada vez maior de processos produtivos de uma mesma cadeia de valor, como também devido a possibilidade de uma apropriação mais rápida da renda, ao reduzir o tempo entre a produção e a venda dos bens e serviços com a aceleração e coordenação do processo de produção e comercialização.

Destaca-se também que o Século XXI se iniciou no contexto da 4ª Revolução Industrial, caracterizada pela automação por meio de sistemas ciberfísicos e pela convergência de tecnologias digitais, físicas e biológicas. No contexto da 4ª Revolução Industrial o conceito de Indústria 4.0 vem ganhando importância para o processo produtivo. Trata-se de um conceito que envolve as recentes inovações na área de automação e tecnologia da informação, aplicadas aos processos de produção. São indústrias que utilizam sistemas de produção inteligentes e processos de manufatura descentralizados com capacidade de operação em tempo real, por meio de sistemas ciberfísicos e internet das coisas e dos serviços.

Diante desta realidade, o incentivo às Indústrias 4.0 e a promoção de um sistema de capacitação voltadas a estas indústrias se faz necessário (HASTENREITER FILHO, 2018). A Bahia apresenta características importantes para o desenvolvimento de segmentos da indústria 4.0 por possuir em seu território relevantes equipamentos para desenvolvimento de indústrias de alta tecnologia que éto Centro Integrado de Manufatura e Tecnologia (Cimatec), considerado o mais avançado centro tecnológico do SENAI Nacional, o Parque Tecnológico da Bahia e uma rede, recentemente ampliada e fortalecida de instituiçõnstituie uma rede, recentemente ampliadógico em todo o estado.

O movimento de busca de fontes alternativas de energia, tais como a energia eólica e solar, tem se intensificado e abre espaço não só para atração de investimentos no setor de energia, mas também tende a impulsionar toda uma cadeia industrial e de serviços – fornecedores de máquinas e equipamentos e de serviços – que dá suporte à implantação dos parques eólico e das usinas de geração de energia solar. Ainda com relação as fontes alternativas de energia, as tecnologias voltadas a veículos elétricos têm avançado e apresentam grande potencial, embora ainda com custos relativamente mais elevados, o que impede a adoção em massa de veículos elétricos a curto prazo. Mas as expectativas de médio e longo prazo no aperfeiçoamento da tecnologia de bateria pode incentivar o uso em massa de veículos elétricos. Tal perspectiva, amplia a possibilidade de investimentos em fábricas de baterias e de componentes voltados a este novo segmento.

Tema importante para o setor produtivo baiano, em especial para o segmento industrial é a indústria química na indústria de transformação baiana. O parque petroquímico baiano é

relativamente antigo quando comparado a outras regiões do Brasil. Isso implica na necessidade de constantes investimentos não apenas na atração de novas plantas, mas também na modernização do parque baiano. Dentro da indústria química, a possibilidade do fechamento da fábrica de fertilizantes nitrogenados (FAFEN) da Petrobras na Bahia e seus impactos na economia baiana deve ser melhor compreendido. Além dos impactos no próprio setor, o segmento de fertilizantes se relaciona com outros da matriz produtiva baiana. Assim, compreender as relações intersetoriais que envolvem este segmento e as consequências de um possível fechamento ou paralização da FAFEN precisa ser mensurado. Estudo recente desenvolvido por Cerqueira e Santos (2018), com base nos dados das Tabelas de Recursos e Usos e da Matriz de Insumo-Produto do estado da Bahia para o ano de 2012, ambas construídas pela SEI, foram identificados, por meio da técnica de extração hipotética do setor, os possíveis impactos na cadeia produtiva do estado na extração do setor de fabricação de intermediários para fertilizantes. Os resultados do estudo indicam perdas potenciais de até 0,7% do VBP do estado, afetando sobretudo a cadeia petroquímica e segmentos da agropecuária.

Ainda com relação a indústria química, mudanças recentes na política nacional da Petrobras apontam para a redução dos setores de refino de petróleo e químicos e petroquímicos, o que também tende a afetar a economia baiana. Assim, um desafio para o desenvolvimento produtivo do Estado é a elaboração de uma agenda para o complexo de petróleo e gás que passa por um momento decisivo em relação ao futuro dessas atividades.Nesse sentido, destaca-se que para compreender os impactos de qualquer alteração em algum setor sobre a matriz produtiva baiana, a matriz insumo-produto deve ser instrumento basilar do planejamento baiano na medida que permite compreender as relações intersetoriais da Bahia e quantificar os impactos das alterações nos setores produtivos, o que é importante para tomada de decisões.

Outra característica que se observa na economia baiana é o aumento da participação do setor de serviços no PIB. O setor de serviços vem ganhando participação na geração de valor nas distintas economias do mundo. As economias mais avançadas têm apresentado uma taxa de participação do setor de serviços no PIB em torno de 70% (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2017).

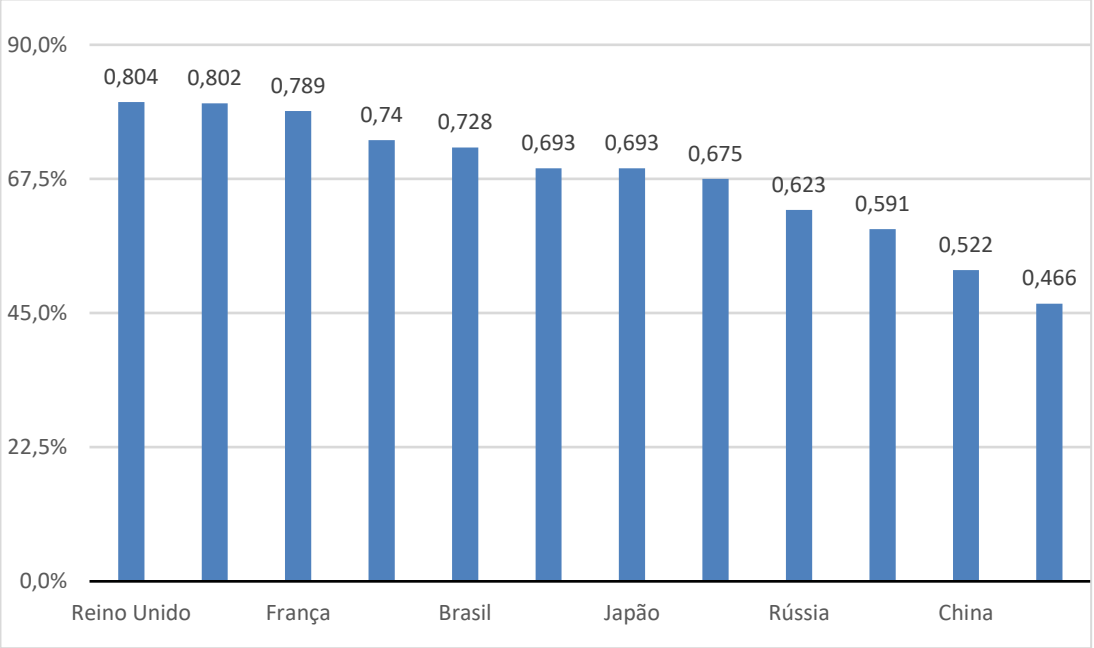


Figura 3 - Participação do setor terciário na economia de diversos países – 2018
Fonte: The World Bank (2018).
Nota: Estimativa da participação para 2017

São diversas as explicações para o aumento de participação dos serviços na economia, tais como: alta elasticidade-renda da demanda por serviços, atrelada ao crescimento da renda per capita mundial; restruturação produtiva e intensificação da terceirização, novo paradigma produtiva pautado pelas tecnologias de informação e comunicação, crescimento dos serviços financeiros, de seguros, de transporte, etc. O uso de novas tecnologias e de automação produtiva, a terceirização e a subcontratação repercutem no mundo do trabalho.

Segundo Kon (2004; 2007; 2016), deve-se entender o crescimento do setor de serviços como um componente de um processo amplo de reestruturação econômica e social. O lugar dos serviços na economia mundial na atualidade é primordial pela função de facilitar todas as transações econômicas não apenas fornecendo insumos essenciais para as manufaturas, mas também permitindo inter-relacionamentos para frente e para trás. Ademais, os serviços estão localizados no centro do debate sobre competitividade e inovação. Trata-se de insumos cada vez mais determinante para acelerar o crescimento econômico e a produtividade (KON, 2004, 2007, 2016).

A crescente importância do conhecimento e da informação para a dinâmica econômica tem construído novas oportunidades de negócios no setor de serviços, entre estas se destacam os serviços associados à chamada economia criativa (artes, cultura, entretenimento, tecnologia da informação), e os serviços intensivos em informação e conhecimento voltados às empresas, uma vez que cada vez mais o processo produtivo requer serviços qualificados e intensivos em conhecimento. Nesse sentido, observa-se uma substituição paulatina de tecnologias intensivas em capital e energia para tecnologias intensivas em informação e conhecimento (recursos intangíveis). Neste cenário a informação e o conhecimento têm se configurado importantes fatores de produção. Assim, os chamados *Knowledge-Intensive Business Services ou Serviços Intensivos em Conhecimento (SIC),* que se caracterizam por serem atividades que estão muito relacionadas à inovação, que exigem alta qualificação profissional e são fortemente baseadas em informação e conhecimento, tem ganhado importância e se colocam no centro dos modernos sistemas produtivos na medida em que fornecem tecnologias e informação e auxiliam processos inovadores.

Ainda no setor de serviços, destaca-se a importância que vem ganhando aqueles serviços vinculados a Economia Criativa. Segundo Howkins (2001), a Economia Criativa são atividades nas quais resultam em indivíduos exercitando a sua imaginação e explorando seu valor econômico. Por outro lado, Florida (2002), tem um conceito mais amplo, no qual abrange sob a "Economia Criativa" todos os profissionais e empreendimentos que oferecem serviços baseados no conhecimento. Assim, a Economia Criativa inclui todos os serviços relacionados ao conhecimento e à capacidade intelectual, não se limitando aos conceitos originais de Direitos Autorais, Patentes, Marcas Comerciais e Design. Nesse contexto, o conceito ampliado de "Economia Criativa" abrange, além dos itens anteriormente citados os setores de Educação; Atividades Científica e Pesquisa e Desenvolvimento. Dentro da abordagem da economia criativa, a economia da cultura apresenta grande potencial na Bahia.

Além das mudanças na estrutura produtiva da economia global – globalização, financeirização, crescimento da participação do setor de serviços, importância crescente da inovação, novas fontes de energia e emergência de novos processos produtivos com a indústria 4.0 – que caracteriza o Século XXI, observa-se a conformação de uma nova geopolítica mundial, com a consolidação da China como um contraponto à hegemonia dos EUA. Isto tem provocado uma reorganização na divisão internacional do trabalho. A China tem cada vez mais demandado bens de menor valor agregado, em especial *commodities* agrícolas e minerais, impactando na pauta exportadora e produtiva de diversos países do mundo e, por outro lado, tem se constituído como o principal exportador de produtos manufaturados do globo. No caso da Bahia, a China desde o ano de 2012 é o principal destino das exportações baiana e em 2016

foi terceiro país que mais a Bahia importou bens. Da mesma forma, a China tem ampliado sua área de influência no mundo por meio de acordos bilaterais e de cooperação. A China também tem buscando novos espaços para reprodução do capital chinês. Isto pode ser observado pelo aumento do investimento estrangeiro direto da China no mundo, bem como a crescente participação do Banco Chinês em financiamento de projetos em todo o globo.

Essa nova realidade apresenta oportunidades e ao mesmo tempo desafios para a Bahia. As oportunidades estão associadas a ampliação das exportações baianas e a atração de investimentos chineses para a Bahia. Por outro lado, devido a escala e a crescente incorporação tecnológica nos processos produtivos chineses, o avanço da indústria chinesa impõe desafios para às empresas baianas competirem tanto no mercado interno quanto no mercado externo com as empresas chinesas.

Assim, considerando este novo cenário que se desenha e a compreensão de que a economia baiana se encontra vinculada às lógicas que articulam os processos de desenvolvimento em escala nacional e global, as ações estratégicas para o desenvolvimento produtivo devem avançar no sentido de promover a transformação das estrutura produtiva da economia baiana com a promoção efetiva de integração social compreendendo:

- geração de empregos formais e incremento da massa salarial criando condições de sustentabilidade ao crescimento da economia;
- elevação contínua da produtividade média da economia estadual;
- ampliação da integração e articulação entre os diferentes setores produtivos;
- redução das disparidades econômicas regionais e incremento das exportações.

Para tanto, o apoio e incentivo à pesquisa e desenvolvimento e inovação, com especial atenção para as médias empresas, o estímulo a formação de redes de P&D e difusão do conhecimento, envolvendo empresas, universidades, centros de pesquisa, a ampliação da capacidade de oferta da economia baiana, por meio do aumento da taxa de investimento, o fortalecimento das micro, pequenas e médias empresas e o incentivo para que as mesmas tenham maior inserção internacional, o apoio as iniciativas de economia solidária e aos empreendimentos associativos, a promoção de apoio técnico, tais como capacitação empresarial e de recursos humanos e a busca por certificação e metrologia, além da promoção comercial e gestão da propriedade intelectual, são temas importantes para consolidar e diversificar a matriz produtiva da Bahia. Esse conjunto de proposições transcendem políticas sociais que o governo deve adotar nas áreas de educação, infraestrutura, desenvolvimento tecnológico e prestação de serviços públicos nas áreas saneamento, habitação, mobilidade e outros.

Diante do exposto, torna-se imperioso viabilizar uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo para a Bahia que contemple variados e importantes aspectos econômicos e sociais, sem que os últimos estejam subordinados aos primeiros. Nessa linha de pensamento e ação, a busca pela denominada competitividade sistêmica global e pela correlata agregação de valor, a maior articulação intersetorial e conquista de mercados, nacionais e internacionais depende de investimentos em infraestrutura básica para garantir a melhoria da qualidade da infraestrutura logística de transporte, promovendo sua multimodalidade, de modo a reduzir os custos logísticos e acelerar a velocidade de circulação das mercadorias, avançar na infraestrutura energética e na sua eficiência, reduzindo o custo médio da energia para clientes industriais e elevar a produtividade do trabalho. Isto ganha mais relevância na medida em que a inexistência de uma alternativa para a convalidação dos incentivos fiscais que determina o encerramento até 2033 das desonerações utilizadas pelos estados para atração de investimentos e a situação de

restrição fiscal tanto da Bahia quanto da União colocam em risco a atração de novos investimentos para o estado e a capacidade de investimento estatal na infraestrutura básica.

Por isso, as parcerias público e privadas (PPP), concessões de equipamentos públicos para a iniciativa privada e a busca de alternativas externas de financiamento para os projetos de infraestrutura devem ser estimuladas. Mas isto requer a identificação e pactuação com a sociedade de uma carteira de projetos a ser priorizada. Ressalta-se, entretanto, que a busca pela competitividade não pode ser tomada de forma unilateral, desvinculada de outros elementos fundamentais, a exemplo do respeito à sustentabilidade ambiental e da redução das desigualdades regionais e sociais.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tania Bacelar de. Industrialização do Nordeste: intenções e resultados. In: MARANHÃO, Sílvio (Org.). **A questão Nordeste: estudos sobre formação histórica, desenvolvimento e processos políticos e ideológicos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. p. 71-82.

ALMEIDA, Rômulo Barreto de. **Traços da história econômica da Bahia no último século e meio** in A economia baiana em análise retrospectiva e prospectiva. Salvador – Bahia. CORECON – BA, 2015. p.44

BAHIA. Secretaria de Comunicação. **Bahia é líder nacional na produção de 11 bens minerais**. Disponível em: http://www.secom.ba.gov.br/2020/06/153820/Bahia-e-lider-nacional-na-producao-de-11-bens-minerais.html. Acesso em: 01 jun. 2020.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Bahia deve receber investimentos de mais de R$ 15 bilhões até 2021. Salvador, 10 set. 2019a. Disponível em:. http://www.sicm.ba.gov.br/Noticia.aspx?n=35642. Acesso em: 15 set. 2019.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Bahia é o estado com maior geração de energia eólica no país. Salvador, 3 out. 2019b. Disponível em:. http://www.sicm.ba.gov.br/Noticia.aspx?n=35664. Acesso em: 5 out. 2019.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Energias renováveis. Disponível em:. http://www.sicm.ba.gov.br/Pagina.aspx?pagina=energia. Acesso em: 15 ago. 2019c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic). **Estatísticas de Comércio Exterior**. 2017. Rio de Janeiro: Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior – MDIC. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior. Acesso em: 09 ago. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Cad-Único: Microdados Dez/2015 – Cadastro Único e PBF. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=212#:~:text=Pesquisadores%20podem%20acessar%20informa%C3%A7%C3%B5es%20socioecon%C3%B4micas,e%2034%20referentes%20a%20pessoas.. Acesso em: 15 mai. 2017.

CENSO DEMOGRÁFICO. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Resultados gerais da amostra por áreas de ponderação – Tabelas. 2010. Disponível em:

https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9754&t=resultados. Acesso em: 22 jun. 2018.

CERQUEIRA, R.; SANTOS, J. P. C.. Impactos Econômicos do Fechamento da FAFEN-BA: uma análise via insumo-produto. **Nota Técnica**. SEI, Salvador, 2018.

FLORIDA, Richard. **The rise of the creative class... and how it's transforming work, leisure, community, & everyday life**. New York: Basic Books, 2002. 434p.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Notas sobre emprego e indústria no Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 15, n. 3, p. 535-574, jul. 1984.

HASTENREITER FILHO, H. N.. Agenda de C&T em um Mundo em Transformação. Apresentação. In. **Seminário Plano de Desenvolvimento Integrado - PDI Bahia 2035. Salvador, 2018**

HOWKINS, John. **The creative economy. How people make money from ideas**. London: Penguin Press, 2001. 264p.

JOHNSON, B., LUNNDVALL, B.. Promovendo sistemas de inovação como resposta à economia do aprendizado crescentemente globalizada. In: LASTRES, H., CASSIOLATO, E., J., ARROIO, A. (ORG). **Conhecimento, Sistemas de inovação e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: UFRJ/Contraponto, 2005. p. 83 – 130.

KRAYCHETE, G.. Categorias de análise do mundo do trabalho e dinâmica da economia dos setores populares: aderências e disjunções. **Cadernos do CEAS**, Salvador, n. 239, p. 892-910, 2016.

KON, A. **Economia de Serviços:** Teoria e Evolução no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2004

_____. Sobre a economia política do desenvolvimento e a contribuição dos serviços. Revista de Economia Política, v. 27, n.1. jan-mar, 2007

_____. **Nova economia politica dos serviços**. Rio de Janeiro, Perspectiva, 2016

MOREIRA, Raimundo. **O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Comércio Exterior: Informativo BCE acumulado – Estatísticas do Comércio Exterior, 2017**. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=900&Itemid=216. Acesso em: 17 jun. 2018.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA.**Estimativas da população, com data de referência a 1 º de julho, segundo os municípios da Bahia** - 2001 a 2019. Tabelas e gráficos. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2290&Itemid=412. Acesso em: 27 jul. 2019.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **PIB e estudos correlatos**. Disponível em: http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=135&Itemid=563. Acesso em: 8 fev. 2017.

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

SEÇÃO IV

Integração econômica, assentamentos

e emprego no estado da Bahia

Integração econômica e política de desenvolvimento territorial: o caso do estado da Bahia (Brasil) na América do Sul
Nilson Araújo de Souza
Marta Cerqueira Melo

Mudança estrutural do emprego na Bahia: dinâmica econômica e transformações produtivas a partir dos anos 2000
José Firmino de Sousa Filho
Kécia Cristina Miranda
Edna Silva Fonseca
Fernanda Oliveira Caires e Caires

Integração Econômica e Política de Desenvolvimento Territorial: o caso do Estado da Bahia (Brasil) na América do Sul

Marta Cerqueira Melo
Nilson Araújo de Souza

APRESENTAÇÃO

O tema da integração econômica regional foi levantado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) logo após sua criação, em 1948, como instrumento de desenvolvimento das economias e sociedades nacionais. Num primeiro momento, dos anos 1940 até a década de 1980, a Cepal prioriza a industrialização por substituição de importações e a integração regional com protecionismo dentro do estruturalismo e num segundo – compreendido a partir dos anos 1980 em diante –, procura adaptar sua posição ao neoliberalismo, admitindo a abertura econômica dentro do regionalismo aberto, sob a ótica do neoestruturalismo. Esta realidade assume contornos mais concretos a partir da década de 1990, sob os marcos da implementação desta nova estratégia de regionalismo cujas principais características foram a abertura das economias nacionais aos mercados internacionais, a promoção da iniciativa privada e a retirada do Estado da atividade econômica direta, em favor da sua atuação em matéria de regulação, fiscalização, promoção e proteção social (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2000).

A América do Sul foi tratada como região de importância destacada, polo de crescimento e desenvolvimento na economia internacional, com amplo potencial de crescimento dos seus mercados e correntes de comércio. Iniciativas como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), criado em 1991, e o Pacto Andino, criado em 1969 – que se transformou na Comunidade Andina de Nações (CAN) em 1996 –, se distanciaram então de suas concepções originais, privilegiando a integração comercial em lugar da integração produtiva, bem como o regionalismo aberto em lugar da união aduaneira com proteção externa à produção da região (SOUZA, 2012).

Por ocasião da Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, ocorrida em Brasília, entre 31 de agosto e 01 de setembro de 2000, ocorre a apresentação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), resultado direto das interações do governo brasileiro sob a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – muito embora possa ser encarada como efeito de uma construção ainda anterior a este período[27]. No contexto mais imediato de formulação da IIRSA pelo BID, a integração econômica se torna meio para combinar as vantagens comparativas regionais (em termos de "recursos" naturais, humanos e financeiros), aumentar a sua competitividade na economia internacional e promover o pleno desenvolvimento dos espaços sub-regionais e continental sul-americanos. Para tanto, se faria necessária a superação de alguns obstáculos, como é o caso da infraestrutura regional – tarefa possível neste, graças então aos avanços científicos e tecnológicos.

O tipo de infraestrutura preconizado foi a econômica (transporte, energia e telecomunicações), buscando-se a provisão dos componentes necessários à facilitação dos fluxos entre os países da região (de bens, de pessoas, de informação, de energia elétrica, de gás e de petróleo), compreendendo com isso um conjunto de instalações e serviços que deveriam contemplar, ademais, o desenvolvimento social, aspectos ambientais, de informação e conhecimento. A circulação destes fluxos pelas então instituídas redes de infraestrutura consolidariam corredores que, em escala regional, favoreceriam o desenvolvimento econômico e social dos territórios por eles abrangidos, convertendo-se, desse modo, em eixos de integração e desenvolvimento – base estrutural, pois, de um novo ordenamento territorial regional (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2000).

---

27 Os primeiros passos em direção à constituição da IIRSA são dados no contexto de consolidação das relações entre os países (e regiões) do Cone Sul. Em 1977, nesse sentido, conforma-se o projeto da "Rede Fundamental de Transporte do Cone Sul", "*um conjunto de obras identificadas como essenciais para a ampliação da fluidez territorial sul-americana, com destaque para a porção austral do continente*" (SOUZA, p. 22, 2015). Todavia, apenas na década de 2000, uma vez constituída a IIRSA, tem-se o início da execução de algumas das antigas demandas dos projetos dos anos 1970.

Neste artigobuscamos perceber o cenário da integração econômica da América do Sul através das formas de territorialização da IIRSA no contexto de instituição da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, no Brasil. Adotando um enfoque espacial, ressaltando as contribuições da categoria *território* na análise de projetos e processos multiescalares – notadamente megaprojetos (ou megaempreendimentos) dirigidos à promoção do desenvolvimento local e/ou regional –, examinaremos o caso do Território de Identidade Litoral Sul e, nele, o projeto Complexo Porto Sul/FIOL. Para tanto, apresentamos parte dos indicadores da pesquisa de mestrado defendida no ano de 2019 no Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina – PPGICAL/UNILA.

Eles apoiam-se no conjunto das informações e dos dados coletados na parte etnográfica da investigação, realizada, no Brasil, a partir do caso do Assentamento Terra Vista – MST/BA, que vem se convertendo em referência na construção de alternativas de desenvolvimento social e produtivo, harmonizando interesses individuais e coletivos, bem como compatibilizando o atendimento às necessidades humanas as lógicas de funcionamento e regeneração da natureza na região da Floresta e do Cacau, no município de Arataca, Território de Identidade (TI) Litoral Sul – Bahia(MELO, 2019). Aqui, acercamo-nos de uma compreensão da dinâmica econômica mais ampla em que se inscreve dito Assentamento, considerando que"entre as transformações sistêmicas no capitalismo e suas repercussões no território, não há determinações lineares e fáceis, reclamando-se estabelecer inúmeras mediações teóricas e históricas delicadas entre essas duas dinâmicas" (BRANDÃO, 2009, p. 165).

Para efeito desta construção, buscamos empregar a categoria *território*, numa perspectiva interdisciplinar, multiescalar e social-histórica, como espécie de lente que nos permitirá visualizar o movimento conflituoso do modo capitalista de produção sobre determinada base territorial que, por sua vez, é social e historicamente determinada (SANTOS, 1979 *apud* ARUTO, 2015). O artigo está dividido em cinco seções além desta apresentação. Sem a pretensão de esgotar a complexidade, as controvérsias e os limites da abordagem aqui realizada, partimos de uma análise do local, do caso específico do Complexo Porto Sul/FIOL (Seção II), buscando situar suas circunstâncias mais gerais a partir das formas de territorialização do capital nas formações socioespaciais dependentes latino-americanas na economia internacional capitalista (Seção III), alguns debates sobre a economia de produtos primários na região no contexto de neoliberalização (Seção IV), uma breve exploração da situação da questão agrária no Brasil contemporâneo, desde o caso do estado da Bahia (Seção V), para logo chegar às considerações finais (Seção VI).

A conclusão é a de que o planejamento territorial do Estado da Bahia, muito embora não incorpore a IIRSA diretamente à Política de Desenvolvimento Territorial de 2014 (BAHIA, 2014b) – bem como aos diagnósticos, estudos e planos que lhe são concernentes a que tivemos acesso no escopo desta pesquisa –,reflete a lógica de corredores de exportação desta iniciativa, promovendo um reordenamento econômico-produtivo do território estadual, onde os setores do agronegócio figuram como sujeitos privilegiados. Este processo parece contribuir para a intensificação da violência no campo no estado em geral e os conflitos por terra/território em específico, atualizando conflitividades históricase demandando novos tratamentos da questão (da reforma) agrária.

II. Complexo Porto Sul/FIOL e sua multiescalaridade no contexto da integração econômica da América do Sul

O *Complexo Logístico Intermodal Porto Sul* é apresentado no diagnóstico técnico sobre o "*Cenário atual do Litoral Sul: desenvolvimento urbano regional*", elaborado pela Diretoria de Planejamento Territorial ligada à Superintendência de Planejamento e Gestão Territorial da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Governo do Estado da Bahia (SEDUR), publicado

no ano de 2014. O projeto integra o grupo de estudos estratégicos para o desenvolvimento regional do Estado, apresentando o Território de Identidade (TI) Litoral Sul, assim, relevância para a política de desenvolvimento do Estado (regional) e do país (nacional). Neste TI estão previstos grandes empreendimentos que alterarão toda a sua "dinâmica social, econômica, ambiental e urbana" (BAHIA, p. 180, 2014a).

Como aponta o documento, as cidades de Ilhéus e Itabuna concentram parte expressiva dos recursos investidos, decisão sustentada pelo fato de serem capitais regionais, polos urbanos de referência na região e alvo da maior concentração de projetos estratégicos de grande porte. Este é o TI que possui um dos maiores núcleos de assentamentos de reforma agrária do Estado, abarcando cerca de 2.564 famílias (BRASIL, 2010). É formado por 27 municípios: Almadina, Arataca, Aurelino Leal, Barro Preto, Buerarema, Camacã, Canavieiras, Coaraci, Floresta Azul, Ibicaraí, Ibirapitanga, Ilhéus, Itabuna, Itacaré, Itaju da Colônia, Itajuípe, Itapé, Itapitanga, Jussari, Maraú, Mascote, Pau Brasil, Santa Luzia, São José da Vitória, Ubaitaba, Una e Uruçuca. Para os investimentos nos eixos prioritários estimados pelo Diagnóstico, opta-se pela adoção de um modelo concentrado, sendo que 83,83% do volume total dos recursos serão aplicados em apenas 05 (cinco) municípios do TI, a saber, Ilhéus, Itabuna, Itacaré, Itapé e Ibicaraí (BAHIA, 2014a).

Figura 1 – Localização Assentamento Terra Vista –TI Litoral Sul – Bahia (Brasil)
Fonte: Adaptador de Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2015)

Segundo o documento de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) do projeto, a implantação do "*Programa Multimodal de Transporte e Desenvolvimento Mínero-Industrial da Região Cacaueira – Complexo Porto Sul"*, surge enquanto demanda do Governo do Estado da Bahia, na segunda gestão do governador Jaques Wagner – PT/BA (2007-2010), para o escoamento da produção de minérios e de produtos agrícolas, promovendo a associação de empreendimentos vinculados à rota da siderurgia, agregando valor e ampliando as vantagens competitivas da economia do estado. A demanda surge no mesmo contexto em que o Brasil, nas últimas décadas, vai se consolidando como grande exportador de *commodities* no cenário internacional, basicamente de minérios e grãos agrícolas. Contexto este de aumento das demandas internacionais, sobretudo dos mercados asiáticos emergentes, oferecendo novas oportunidades de negócio para os países com capacidade produtiva.

Figura 2 – Ordenamento produtivo nos marcos do Planejamento Territorial de Estado– Bahia – 2013
Fonte: Bahia (2014)

Ainda segundo o documento, o objetivo do governo com a criação do Complexo Porto Sul é a correção das carências de infraestrutura do estado e interligar, dentro de uma nova estratégia logística, as áreas produtoras de grãos do oeste e as reservas de ferro do sudoeste a uma estrutura portuária que permita o escoamento de grandes volumes. Parte do projeto, assim, passa por converter a cidade de Ilhéus – base para a instalação do Porto Sul – numa Zona de Processamento de Exportações (ZPE), como estratégia de apropriação local do valor agregado sobre as produções primárias, buscando evitar que os investimentos no projeto sirvam tão somente ao envio de *commodities* para o mercado mundial (BAHIA & CENTRO DE TECNOLOGIA/UFRJ, 2008).

Figura 3 – Complexo Porto Sul – Projetos
Fonte: Bahia (2016).

Com efeito, o projeto de criação de uma ZPE em Ilhéus existe pelo menos desde o final da década de 1980, quando foi aprovado mediante Decreto nº 97.703 de 28 de abril de 1989 no governo do presidente José Sarney (BRASIL, 1989), sob a administração da empresa ZPE Bahia S.A., numa área então prevista de 225 hectares (BRASIL, 2014). O projeto, que passou por atualizações desde então – atraindo o interesse de empresárixs chineses –, encontra-se atualmente em fase de implantação, com previsão de conclusão para dezembro de 2019 (ABRAZPE, 2018). A Zona apoia-se em obras de infraestrutura em execução na região, como é o caso da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL) e do Porto Sul, ambas ligadas ao *Grupo 08 – Conexão Ferroviária Porto Velho – Nordeste Meridional do Brasil* do Eixo de

Integração e Desenvolvimento (EID) do Amazonas da IIRSA (COSIPLAN, 2009?a). A iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana é constituída por um total de 10 EIDs (do Amazonas, do Escudo Guianês, Interoceânico Central, Andino, Andino do Sul, Mercosul-Chile, da Hidrovia Paraguai-Paraná, de Capricórnio, Peru-Bolívia-Brasil e do Sul), que atravessam os 12 países da América do Sul. De acordo com o último balanço do portfólio de projetos divulgado pelo COSIPLAN, a IIRSA compreende um total de 562 projetos nas áreas de transporte (502), energia (54) e comunicações (6) para os quais se prevê investimentos da ordem dos US$ 190 bilhões. Deste total, 83,3% são nacionais (468), 15,8% (89) binacionais e 0,9% (5) multinacionais, verificando-se até o momento a conclusão de 153 deles (COSIPLAN, 2017).

No ano de 2011, no contexto de atualização do portfólio de projetos da iniciativa, discutiu-se a inclusão dos nove estados da Região Nordeste do Brasil, assim como dos estados de Goiás e Tocantins (Região Centro-Oeste), como projeto prioritário do eixo Peru-Bolívia-Brasil. Como nota Falcón (2013), este fato situa o Nordeste como região do país que esteve até então de fora da carteira de investimentos destinada à integração física do continente.

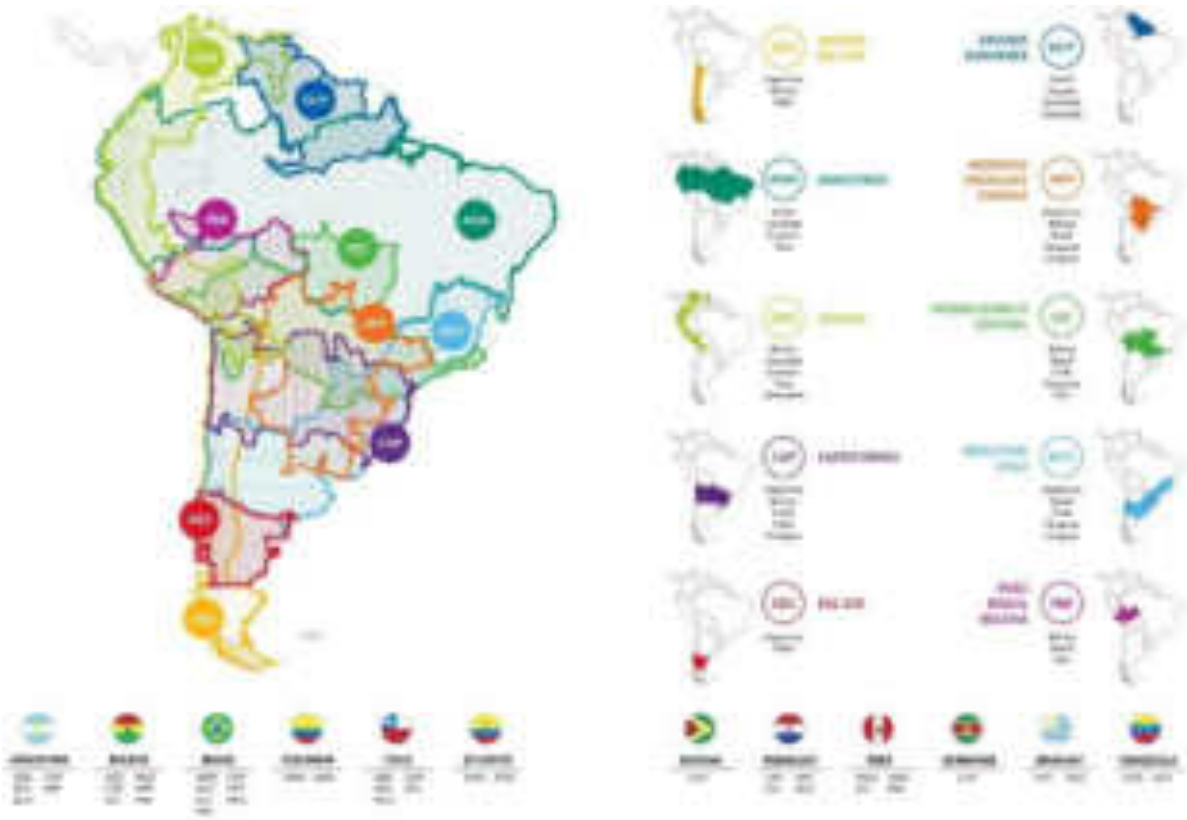


Figura 4 – IIRSA: Eixos de Integração e Desenvolvimento
Fonte:Cosiplan(2016).

A incorporação efetiva destes estados à IIRSA ocorre em novembro de 2012, por ocasião da III Reunião Ordinária do COSIPLAN, ocorrida na cidade de Lima (Peru). Embora não passem a compor o EID Peru-Bolívia-Brasil como inicialmente pretendido, a ele seguem conectados de maneira direta e indireta, com vinculações existentes e potenciais, através do "Eixo do Amazonas Ampliado" (CASTRO; PARIMBELLI, 2013). As obras destes eixos, apoiadas em outras iniciativas, – como a *Red Vial Fundamental* na Bolívia (ADMINISTRADORA BOLIVIANA DE CARRETERAS, 2018) – consolidarão regionalmente corredores transoceânicos multimodais, conectando, mais ao norte, os oceanos Atlântico e Pacífico.

Figura 5– IIRSA: EID do Amazonas ampliado. Vinculação com o EID Peru-Bolivia-Brasil
Fonte: Castro e Parimbelli, (2013)

Figura 6–Grupo 08:Conexão Ferroviária Porto Velho – Nordeste Meridional do Brasil
Fonte: Cosiplan (2009?b)

O projeto âncora do Grupo – em torno do qual este é conformado e que viabiliza a sinergia entre os diversos projetos que lhe compõem – é a FIOL, que deverá ir a leilão de subconcessão no quarto trimestre de 2019, em processo através do qual a futura subconcessionária se responsabilizará "pela exploração do serviço público de transporte ferroviário de cargas em modelo vertical, ou seja, deverá manter e ampliar a infraestrutura da ferrovia (via permanente, sistemas, oficinas, etc.) e também realizar as operações de transporte ferroviário das diversas mercadorias" (BRASIL, 2019). A ferrovia terá aproximadamente 1.527 km de extensão e ligará o futuro porto de Ilhéus à cidade de Figueirópolis (TO), ponto no qual se conectará a Ferrovia Norte-Sul (FNS)[28]. O projeto está dividido em dois trechos, sendo o primeiro Ilhéus-Barreiras (FIOL FASE I) e o segundo Barreiras-Figueirópolis (FIOL FASE II).

Figura 7–Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL)
Fonte: Valec (2008a)

Embora os projetos (tanto a FIOL quanto o Porto Sul) estejam integrados à IIRSA sob a coordenação do Ministério do Planejamento e responsabilidade do Ministério de Transporte[29], a construção da FIOL está concessionada à VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.,"uma empresa pública, sob a forma de sociedade por ações, vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, nos termos previstos na Lei n° 11.772, de 17 de setembro

28A FNS cortará os estados brasileiros do Maranhão, Tocantins e Goiás, partindo de Açailândia (MA) até Anápolis (GO) (VALEC, 2008b).

29 Respectivamente, incorporados aos Ministérios da Economia e da Infraestrutura na gestão do presidente Jair Bolsonaro (2019-atual).

de 2008", que cumpre a função social de construção e exploração de infraestrutura ferroviária no país (VALEC, 2008d). Além da FIOL e da FNS, está projetada, ademais, a Ferrovia de Integração Centro-Oeste (FICO), que cresce a partir da FNS chegando até a cidade de Boqueirão da Esperança (AC).

Juntas, essas ferrovias além de atenderem as regiões já consolidadas do agronegócio do Norte, Nordeste e Centro-Oeste brasileiros, apoiarão a criação do Matopiba, região que figura atualmente como a grande fronteira agrícola do país, avançando sobre três biomas (Cerrado, Amazônia e Caatinga)nos estados do Maranhão, do Piauí, do Tocantins e da Bahia (EMBRAPA/GITE, 2015).

Nestes termos, a FIOL se materializa enquanto projeto geoestratégico nacional e na Bahia se apresenta enquanto importante corredor de escoamento de minérios do sudoeste (sobretudo das cidades de Caetité e Tanhaçu) e de grãos do oeste do estado. Seu objetivo, segundo a empresa, é o de estabelecer alternativas mais econômicas para tais fluxos de carga – e outros de longa distância –, interligar a malha ferroviária brasileira, favorecendo a multimodalidade e os investimentos no seu entorno, propondo uma nova alternativa logística para o escoamento da produção agrícola e de minérios por meio do terminal portuário de Ilhéus (VALEC, 2008a).

O investimento total previsto para a construção é da ordem de R$ 6,4 bilhões. O trecho Barreiras-Figueirópolis se encontra em fase de pré-execução, enquanto o trecho 1 (Ilhéus-Caetité) está em fase de conclusão, no âmbito não mais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – criado e mantido pelas gestões federais dos governos do PT (BRASIL, 2014) –,mas já agora do Programa Avançar lançado pelo Governo Federal na gestão de Michel Temer (PMDB) em 2017 (BRASIL, 2017). A criação do Porto Sul, por fim, se inscreve nesta estratégia de escoamento de cargas trazidas pela FIOL.

Figura 8 –Mapa base das ferrovias da VALEC – Brasil
Fonte:Adaptado de Valec(2008c)

Para tanto está prevista a construção de dois novos terminais portuários (Anúncio Público nº 016/2013), através de Sociedade de Propósito Específico (SPE), onde o Estado da Bahia será sócio minoritário junto com outras empresas privadas. Serão eles o Terminal de Uso Privativo (TUP) Porto Sul e o TUP BAMIN[30], realizados mediante dois distintos contratos de adesão com investimento privado: (1) contrato de adesão 03/2014 da Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) com o Governo do Estado da Bahia, pessoa jurídica de direito público, para

30 Com seu principal foco na mesma região marcada pelos conflitos fundiários no estado, a região de Caetité/BA (ENSP, 2014?), a Empresa Bahia Mineração, através do "*empreendimento denominado* Projeto Pedra de Ferro *pretende produzir 18 milhões de toneladas de minério de ferro por ano, ser uma das mineradoras mais modernas do mundo e contribuir para transformar a Bahia no terceiro maior produtor de minério de ferro do Brasil*". Sediada em Salvador e com escritórios estratégicos nas cidades de Ilhéus e Belo Horizonte (MG), a empresa tem as suas ações controladas pelo "*Eurasian Resources Group (ERG), um dos principais produtores de recursos naturais que incorporou os ativos da ENRC (Eurasian Natural Resources Corporation)*" (BAMIN, 2010?).

construção de terminal de uso privativo; e (2) contrato de adesão 03/2014 da SEP-PR e ANTAQ com a Empresa Bahia Mineração, pessoa jurídica de direito privado. Para o projeto, que se encontra em fase de pré-execução e já conta com estudos de viabilidade (EVTEA), estudo de carga e licença ambiental, se prevê o investimento privado/corporativo da ordem de R$ 5,6 bilhões, sendo R$ 3,6 bilhões para o TUP do Governo da Bahia e R$ 2 bilhões para o TUP da BAMIN (COSIPLAN, 2009?b).

Todos estes projetos estão no bojo da instituição da Política de Desenvolvimento Territorial (PDT), que entrou em vigência no ano de 2014, enquanto política de Estado na Bahia, firmada em suas diretrizes e princípios através da Lei 13.214 de 29 de dezembro (BAHIA, 2014). A PDT legitima e acompanha o movimento de busca pela promoção do desenvolvimento do espaço rural que emerge no âmbito da questão agrária no país, ao mesmo tempo que a amplia, ao adicionar ao escopo das políticas, problemáticas e agentes sociais próprios do espaço urbano (SANTOS; OLIVEIRA, 2015). Esta política, que nacionalmente tem origem no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Territorial vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Agrário no ano de 2003, é estruturada no estado da Bahia tomando como base o processo de regionalização institucional que substitui a abordagem estritamente econômica do conceito de região por uma abordagem sociocultural, representada pelos TIs (SERPA, 2015).

Neste sentido, um dos objetivos centrais da PDT é a promoção de um desenvolvimento territorial que seja democrático, sustentável e solidário, capaz de promover a descentralização dos recursos da capital e da sua região metropolitana, combatendo a desigualdade que ainda caracteriza o estado. Para tanto, estão nela previstos diversos instrumentos, dentre os quais se destaca o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (Cedeter) que vinculado à Secretaria de Planejamento do Estado (Seplan), se apresenta enquanto mecanismo de fundamentação da gestão participativa dos territórios, através do qual se espera fortalecer a inclusão e a participação social (BAHIA, 2014a).

Refletindo sobre este processo de desenvolvimento territorial institucional do Estado e os aportes feitos por meio dele à experiência de desenvolvimento territorial local do Assentamento Terra Vista – MST/BA no TI Litoral Sul, a professora Dra. Guiomar Inez Germani os define enquanto "migalhas", especialmente quando se compara às ações de apoio ao agronegócio em volume de recursos. Pelo que se expressa, ademais, a direção da ação do Estado, ao representar os interesses de um setor hegemônico[31]. E é a partir desta consideração que ela discute a questão da criação da PDT, com a sua experiência de trabalho na antiga Região Econômica do Médio São Francisco, convertido no bojo da Política em Território do Velho Chico – território com as maiores extensões de terra e o maior número de famílias do estado. Segundo aponta, a proposta política de desenvolvimento territorial se implanta descolada do território, não levando em consideração o que existe neste espaço que está delimitando.

As contradições se manifestam, enfatiza, não apenas no tocante à delimitação dos territórios, mas no próprio nome "território de identidade". Como explica, território, como categoria cara à geografia, já implica a consideração da questão do poder e, nesse sentido, a PDT se implanta acima do território e sobre ele paira, desconhecendo totalmente como se dão as relações de poder nessa área em que se insere. É uma regionalização de planejamento do Estado que recebe a denominação de território de identidade, tentando identificar quais são essas identidades, mas que não chega nenhum momento a se questionar como estas identidades estão territorializadas: como estão neste chão em que se ancoram e de quem é este chão.

---

31 Professora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia. Coordenadora do Projeto Integrado de Pesquisa GeografAR – A geografia dos Assentamentos na área Rural. Ver: https://geografar.ufba.br/historico. Entrevista concedida no âmbito da parte etnográfica da pesquisa de mestrado, que teve como um dos casos estudados o referido Assentamento do Movimento dos Trabalhadores Rurais SemTerra (MST) no Território de Identidade Litoral Sul. Consultar: (MELO, 2019).

Em outras palavras, salienta, a política populariza e simplifica esta noção de território, tirando-lhe a sua força; utiliza e populariza o conceito de identidade despolitizando-a, sobretudo porque, se considerarmos identidades como "quilombola", comunidades de "fundo e fecho de pasto"… todos estes grupos sociais que têm uma identidade constituída em seu processo de vida, mas que a afirmam precisamente quando precisam lutar para defender seus territórios e modos de vida. Identidade, segundo ressalta, é antes de tudo política.

Figura 9 – Territórios de Identidade da Bahia
Fonte: Superintendfência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2015).

A professora Guimar Germani explica ainda que não se pode esquecer que a PDT permite: (1) uma alocação de recursos mais discutida com o entorno, onde é mais viável aplicar determinados recursos; (2) possibilita a construção de solidariedades entre os poderes (municipal, estadual e até nacional); (3) cria possibilidades de manifestação dos grupos constituídos na sociedade através de uma estrutura de representação nos Conselhos

Territoriais[32]… Mas, questiona ela, são, de fato, efetivos os espaços dos Conselhos para a definição da alocação dos recursos? Conforme responde, seja pelas formas de participação e representação nos Conselhos, seja pela forma de disputa pelos recursos (por meio de editais), se compromete a capacidade de acesso de movimentos sociais e pessoas em geral – espaço do qual desaparece também a questão (da reforma) agrária. Para ela, enfim, ao mesmo tempo em que a implantação da PDT e dos Conselhos Territoriais inauguram no estado uma nova experiência ou a posta em prática de novos mecanismos de planejamento de Estado – estabelecendo a possibilidade de arranjos e concertações políticas distintas –, tem-se que as decisões de poder não necessariamente passam por estes espaços, como, por exemplo, no caso do Conselho Territorial do Litoral Sul com projetos como o Porto Sul e a FIOL.

III. Onda larga do Pós-Segunda Guerra Mundial e formas de territorialização do capital na América Latina: algumas considerações teóricas

As mudanças por que passa a economia mundial a partir da década de 1980 se manifestam, segundo a concepção que orienta este trabalho, como resposta à crise do padrão de reprodução do capital e da onda larga do pós-Segunda Guerra Mundial, deflagrada na virada da década 1960 para a de 1970[33]. Muito embora nos apoiemos nas abordagens econômicas do fenômeno – que o qualificam nos termos dos processos de *mundialização* e, mais precisamente, de *regionalização* que passam a orientar as agendas econômicas e políticas dos países a partir de então (SOUZA, 2009), parece-nos razoável, neste contexto, ter em conta também algumas concepções interdisciplinares, mais próximas aos campos da geografia e da sociologia,no esforço de "visualização" da *produção capitalista do espaço*(HARVEY, 2005). No fundamental, procuramos destacar as formas que assumem e como se manifestam no *lugar*, os processos macroeconômicos e políticos estudados, com perspectivas que facilitem a compreensão dos processos de territorialização do capital nesta nova etapa de acumulação e reprodução em escala mundial "inaugurada" com o pós-Segunda Guerra. Mais especificamente as formas de territorialização na formação socioespacial dependente brasileira e. localmente, no Estado da Bahia. Como lembra Santos (2005, p. 169), o "mundo" [ou o "mundial"]:

> é apenas um conjunto de possibilidades, cuja efetivação depende das oportunidades oferecidas pelos lugares. Esse dado é, hoje, fundamental, já que o imperativo da competitividade exige que os lugares da ação sejam global e previamente escolhidos entre aqueles capazes de atribuir uma produtividade maior a uma dada produção. Nesse sentido, o exercício desta ou daquela ação passa a depender da existência, nesse ou naquele lugar, das condições locais que garantem eficácia aos respectivos processos. O lugar oferece ao movimento do mundo a possibilidade de sua realização mais eficaz. Para se tornar espaço, o mundo depende das virtualidades do lugar. Nesse sentido pode-se dizer que, localmente, o espaço territorial age como norma.

Partindo do conceito de formação socioespacial proposto por Milton Santos, a partir da noção marxista de formação econômico-social, forjada como tentativa de captar as formas sociais concretas que têm efeito num determinado modo de produção, para expressar a capacidade que tem o espaço de tornar manifestas as condições históricas em que se apoia a produção social no modo capitalista de produção, Aruto (2015) propõe o conceito de formação socioespacial dependente, como forma de compreensão das "*transformações históricas que se operam entre e dentro das formações socioespaciais*"[34] latino-americanas, abrindo espaço para

32 Sobre os Conselhos Territoriais, ver: (GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, 2014b).

33*Ciclo longo* ou *onda larga* são os conceitos empregados para precisar a relação entre os períodos de expansão ou declínio do padrão de reprodução do capital num dado contexto social e o movimento próprio desse sistema, servindo para situar temporal e espacialmente, dessa maneira, cada país em relação às economias centrais no sistema capitalista mundial (SOUZA, 2013).

34 Ver: ARUTO, 2015, p. xi.

o emprego e a articulação de diferentes escalas espaciais (por exemplo, nação e região) na análise do contexto específico das relações de produção que aí têm efeito. O interesse a respeito das formações econômico-sociais assim se justificaria na medida em que favorecem o conhecimento de uma determinada sociedade "*na sua totalidade e nas suas frações, mas sempre como um conhecimento específico, percebido num dado momento de sua evolução*" (SANTOS, 2005, p.25).

Milton Santos (1979 apud ARUTO, 2015), por sua vez, adiciona à apreciação da "formação econômico-social" a dimensão espacial como parte que dela – de todas e qualquer uma delas – é fundamental, assinalando, com isso, desde uma concepção dialética, o lugar e a importância da categoria no campo metodológico das ciências sociais. Nesta perspectiva, a especificidade marcante das nações da América Latina na unidade representada pelo modo capitalista de produção pode ser explicada nos marcos da superexploração da força de trabalho, através da qual o espaço é estruturado de modo a oferecer "*condições à reprodução da força de trabalho abaixo do seu valor*" (ARUTO, 2015, p. xi).

Esta formulação da superexploração da força de trabalho foi originalmente proposta por Ruy Mauro Marini como a principal característica da dependência, que fundamenta as relações centro-periferia na economia-mundo capitalista. O autor a explica fazendo referência a três mecanismos básicos a partir dos quais se estruturam as economias dos países latino-americanos, a saber, a intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário à/ao trabalhador(a) para repor sua força de trabalho. Estes mecanismos, sustenta, engendram um modo de produção que, paradoxalmente, não se baseia no desenvolvimento da sua capacidade produtiva, mas sim (e exclusivamente) na maior exploração do/a trabalhador (a)

> el problema que plantea el intercambio desigual para América Latina no es precisamente el de contrarrestar la transferencia de valor que implica, sino más bien el de compensar una pérdida de plusvalía, y que, incapaz de impedirla en el plano de las relaciones de mercado, la reacción de la economía dependiente es compensarla en el de la producción interna. El aumento de la intensidad del trabajo aparece, en esta perspectiva, como un aumento de plusvalía, logrado mediante una mayor explotación del trabajador y no del incremento de su capacidad productiva. Lo mismo se podría decir de la prolongación de la jornada de trabajo, es decir, del aumento de la plusvalía absoluta en su forma clásica; a diferencia del primero, se trata aquí de aumentar simplemente el tiempo de trabajo excedente, que es aquel en el que el obrero sigue produciendo después de haber creado un valor equivalente al de los medios de subsistencia para su próprio consumo. Habría que señalar, finalmente, un tercer procedimiento, que consiste en reducir el consumo del obrero más allá de su límite normal, por lo cual "el fondo necesario de consumo del obrero se convierte de hecho, dentro de ciertos límites, en un fondo de acumulación de capital", lo cual implica un modo específico de aumentar el tiempo de trabajo excedente (MARINI, 2008, p. 124-125).

Por outro lado, desde a perspectiva da promoção do desenvolvimento, Ribeiro e Loiola (2009) sugerem o território como um campo que se abre ao diálogo entre diversos saberes e conhecimentos, permitindo, desse modo, aproximações mais consistentes da realidade social. As autoras destacam o emprego da categoria no esforço de compreensão dos desafios postos ao processo de desenvolvimento na contemporaneidade, concebida desde uma perspectiva multiescalar. Partem aí do entendimento de que as transformações por que passa a economia capitalista no final do Século XX coloca em questão, concomitantemente, os pressupostos e instrumentos que então davam suporte à intervenção sobre a realidade e à gestão social, pelos efeitos mesmo que produz nas dinâmicas social, econômica, cultural e ambiental. Situam a importância da abordagem do território, assim, no bojo de surgimento do chamado "paradigma da complexidade", do qual parte a crítica aos limites do desenvolvimento e do progresso

buscados através da aplicação das ciências modernas, sobretudo quando considerados os entraves à potencialização da concorrência dos países subdesenvolvidos nos mercados globais e, ao mesmo tempo, à ampliação do bem-estar e da qualidade de vida de suas populações.

As autoras sugerem que a ampla preocupação com o desenvolvimento – leia-se crescimento econômico – que marcou o *mainstream* da Ciência Econômica a partir do pós-Segunda Guerra Mundial ajuda a explicar em partes a limitada atenção oferecida ao conceito de espaço na disciplina, que era representado, frequentemente, nos termos da variável *distância*, levando-se em conta apenas os seus efeitos sobre os custos gerais da produção (PECQUER; ZIMMERMANN, 2005 apud RIBEIRO; LOIOLA, 2009). A busca pela incorporação de variáveis não apenas econômicas no processo de desenvolvimento permeou o campo da Economia Industrial à época, conforme apontam, sendo a abordagem sensível a temas como o aprendizado sobre o território, incluindo seus aspectos políticos, culturais e sociais, mas ainda orientada especificamente à promoção do desenvolvimento.

A lógica espacial inaugurada a partir dos anos 1970 com a emergência do que chamam "paradigma" tecnoeconômico, fundada na concentração e centralização das decisões estratégicas, na descentralização do gerenciamento organizacional, assim como nas inter-relações espaciais possíveis a partir dos fluxos de informações – condicionados em função das estruturas de poder e da infraestrutura disponível –, foi acompanhada pela conformação de uma nova matriz de relações espaciais e de acumulação (Ibid., p. 193). É nesse contexto, pois, que o local passa a ser incorporado às cadeias globais de produção, figurando, ao mesmo tempo, como campo privilegiado das teorias do desenvolvimento, em articulação com a dimensão temporal. Nesse contexto, embora o conceito de território seja adotado e a sua importância seja ressaltada nas redes de aprendizado, o desafio de conformação das políticas na realidade social será tanto menos persistente quanto mais se incorporarem as bases epistemológicas que favoreçam campos mais férteis de diálogos, levando à compreensão das dinâmicas de desenvolvimento territorial.

Segundo apontam, desde uma perspectiva integrativa, a Economia Industrial tem proposto os conceitos de *Clusters*, Arranjos Produtivos Locais e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais. Nesses dois últimos, a valorização da dimensão espacial e a ampliação das fronteiras da Economia se dão nos termos do "*papel central da inovação e do aprendizado interativos como fatores de competitividade sustentada, apresentando-se como alternativas àqueles tipos de aglomeração produtiva que focam setores econômicos e empresas individuais*" (Ibid., p. 218)[35]. Ou seja, na medida em que "*incorpora o conceito de território, a Economia busca compreender a dinâmica local, as relações de poder, que são fundamentais para responder às necessidades de expansão do capital no contexto local*" (Ibid., p. 213). Pela complexidade e interdisciplinaridade que supõe, assim como as imbricadas relações que sustenta nos ambientes locais, o território emerge como um importante recurso para se considerar os desafios ao desenvolvimento, bem como a construção de novos instrumentos de ação e/ou regulação territorial/regional. Nesse sentido, apontam que:

> Algumas contribuições […], como as de François Perroux, G. Myrdal, Albert Hirschman e Amartya Sen destacaram a miopia dos trabalhos que reduzem o desenvolvimento ao crescimento econômico, ressaltando a importância das dimensões cognitiva, subjetiva, cultural e sistêmica do desenvolvimento. Com base nelas e em novas formulações sobre desenvolvimento econômico, considerou-se que a incorporação da dimensão territorial nas pesquisas e programas pode abrir espaço para diferentes modelos de desenvolvimento regional e a possibilidade da construção de capacidade organizacional dos agentes regionais para superarem as contradições e

35 As autoras destacam as implicações da associação do tema do desenvolvimento ao território nos termos de políticas de "desenvolvimento local a partir de arranjos produtivos locais – APLs", bem como o perigo da sua mistificação e generalização, apontando para a fragilidade dos modelos universalistas e o risco de abordagem do local como solução para problemas que superam essa dimensão.

> resolverem os conflitos mediante a integração dos interesses locais com os interesses socioambientais regionalizados, uma vez que os territórios são relações sociais projetadas no espaço, uma rede de relações sociais e produtivas capazes de produzir singularidades, ou seja, são espaços definidos e delimitados por e a partir de relações de poder (RIBEIRO; LOIOLA, 2009, p. 217).

III. Neoliberalismo e neoextrativismo: a irrupção de um novo padrão de conflitividade na região

Durante a década de 1980, contexto de crise da dívida dos países latino-americanos, na chamada "década perdida" do desenvolvimento na região, houve o distanciamento das políticas de Estado da estratégia de industrialização por substituição de importações para uma estratégia de desenvolvimento orientada ao exterior. O estímulo às exportações agrárias foi adotado como meio principal de obtenção de divisas dos países da região na economia internacional, estabelecendo-se nestes, com isso, um novo padrão de reprodução do capital, qual seja o *padrão exportador de especialização produtiva* (OSÓRIO, 2012).

Na virada dos anos 1990 para os anos 2000, com a ocorrência de um ciclo de lutas e fenômenos que assinalam, na região, a crise da aplicação das políticas de orientação neoliberal (BANDEIRA, 2002), a emergência de governos progressistas (SANTOS, 2018)[36], a inviabilização do projeto de criação da ALCA e o seu relativo bloqueio a partir de 2005 durante a IV Cúpula das Américas em Mar del Plata, Argentina, abre-se espaço para um novo ciclo de integração, caracterizada por Souza (2012) nos marcos de uma quarta onda da integração latino-americana. A institucionalidade do espaço geopolítico regional passa a contar a partir de então, com o lançamento de distintas iniciativas como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), que simbolicamente afirma, esta última, o distanciamento da América Latina do pan-americanismo ou, ao menos, a tentativa de lhe estabelecer um contraponto crítico.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que predomina nesta nova onda do regionalismo, o entendimento de que a ênfase no livre comércio, o desajuste entre o papel predominante do Brasil e suas iniciativas na América do Sul (destacadamente o crescente saldo positivo que este acumula no comércio intra-regional), as assimetrias entre os países envolvidos, além das frágeis iniciativas sociais do processo apresentam-se, em verdade, como um freio para a criação de uma região economicamente integrada (MEDEIROS, 2010). Nesta perspectiva, a integração regional e de infraestrutura deveriam "*ter objetivos geopolíticos próprios, coadunados a objetivos socioeconômicos*", tratados internamente nos termos da "*organização política do espaço regional*" e externamente de forma "*defensiva e ofensiva, respectivamente, de segurança e de projeção de poder*" (PADULA, p. 6, 2011).

Não obstante as mudanças organizativas e estruturais processadas na IIRSA neste ciclo progressista sul-americano, quando passa ao âmbito do COSIPLAN da UNASUL, a iniciativa segue estruturada em torno de Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs), que orientam o seu portfólio de projetos, definindo os territórios em que deverão ser implementadas as obras de infraestrutura na região. Mesmo a concepção reformulada dos eixos da IIRSA, a partir de 2003, amplamente explanada em Costa, Menger & Tancredi (2015), parece não dar conta da

---

36 Associados a vitórias eleitorais como as de Hugo Chávez (Venezuela/1999), Lula da Silva (Brasil/2002), Nestor Kirchner (Argentina/2003), Tabaré Vázquez (Uruguai/2004), Evo Morales (Bolívia/2005), Rafael Correa (Equador/2006), Daniel Ortega (Nicarágua/2007) e Fernando Lugo (Paraguai/2008). Pode-se destacar, nestes governos, de modo geral, a melhoria dos indicadores macroeconômicos dos países em geral, avanços na agenda social e a revalorização da integração regional, tudo isso através de políticas que buscavam reverter os efeitos do neoliberalismo, promovendo o abandono de receitas monetaristas, uma distribuição menos desigual de renda, bem como a recuperação da autonomia estatal na economia (EQUIZA, 2013).

sua complexidade atual, especialmenteno tocante ao processo de territorialização de seus projetos e às implicações sociopolíticas e geoculturais dele decorrentes. Neste contexto, a centralidade que a Ásia (particularmente a China) passa a exercer no cenário geopolítico e econômico mundial, abre lugar para uma nova fase de inserção da América Latina na economia-mundo capitalista, convergindo para a dinâmica própria ao processo de reposicionamento da região no que Svampa (2013) considera uma nova ordem econômica e político-ideológica sustentada pelo *boom* dos preços internacionais das matérias-primas e dos bens de consumo demandados pelos países das economias centrais e emergentes.

Diferentemente do chamado Consenso de Washington, que ficou marcado pelo processo de revalorização financeira como elemento central do ciclo de lutas que concorreram para a manifestação de suas contradições em ato, no Consenso das *Commodities* este elemento é o incremento das exportações de bens primários em grande escala – cenário através do qual a China ganha projeção de potência hegemônica no Sistema Internacional, inclusive como importante parceira das economias nacionais latino-americanas. A autora aponta que nos últimos anos do Século XX, num contexto de mudança do modelo de acumulação na economia-mundo, houve a intensificação do processo de expansão dos megaprojetos tendentes ao controle, a extração e a exportação de bens naturais sem valor agregado nos diversos países que conformam a América Latina.

O consenso das *commodities*, nesse sentido, refere-se ao processo de adesão dos Estados nacionais a uma nova ordem econômica, política e ideológica (normativas, regulamentos, acordos, leis, etc.), impulsionada pelo *boom* dos preços internacionais de matérias-primas e bens de consumo cada vez mais demandados pelos países centrais e emergentes no sistema internacional. O incremento das vantagens comparativas que este fenômeno gerou, embora expresso em crescimento econômico e no aumento das reservas nacionais dos países em geral, foi acompanhado pela irrupção de novas assimetrias e do engendramento de um novo ciclo de lutas na região. Esta dinâmica tem estimulado nos países a adoção de um estilo de desenvolvimento neoextrativista, que institui um padrão de conflitividade – através do qual se pode visualizar a ocorrência de um novo ciclo de lutas, que põem em evidência temas relacionados a questões territoriais e de meio ambiente, potencializando a discussão sobre os modelos de desenvolvimento e as fronteiras da democracia na região (SVAMPA, 2013). Nestes termos:

> o neoextrativismo designa mais que as atividades tradicionalmente consideradas extrativistas, uma vez que inclui desde a megamineração a céu aberto, a expansão da fronteira petrolífera e energética, a construção de grandes represas hidrelétricas e outras obras de infraestrutura – hidrovias, portos, corredores interoceânicos, entre outros – até a expansão de diferentes formas de monocultura ou monoprodução, por meio da generalização do modelo de agronegócios, da superexploração pesqueira ou das monoculturas florestais.
>
> Nesse sentido, o neoextrativismo também é um modelo sociopolítico e territorial, passível de ser analisado em escala local, nacional ou regional. Por exemplo, a expansão da fronteira da soja levou a uma reconfiguração do mundo rural em vários países da América do Sul (SVAMPA, 2019, p. 33).

Se, desde o ponto de vista do pensamento econômico consolidado na região, o incremento das exportações de bens primários, por meio da deterioração dos termos de intercâmbio, estimula o aumento da dicotomia centro-periferia e, consequentemente, dificulta a melhoria das condições de vida de suas populações (PREBISCH, 1949), tem-se, por outro lado, que o padrão colonial extrativista que lhe garante a manutenção imprime "*sobre sociedades y territorios una dinámica económica muchas veces contradictoria con los usos preexistentes, vitales y económicos*" (EQUIZA, p. 23, 2013), num cenário em que se destacam,

ademais, a atuação e os investimentos de empresas transnacionais[37]. Coaduna-se a isso a lógica territorial embutida nos projetos e empreendimentos que conformam a IIRSA, concebendo extensas áreas do espaço geográfico da América do Sul como "vazios demográficos", baseando-se, por conseguinte, numa "*visão onde a natureza, com seus complexos biomas e domínios morfoclimáticos, é compreendida como simples obstáculo a ser superado pela engenharia e, ainda, onde povos e comunidades tradicionais têm seus territórios e suas vidas concebidas como prescindíveis*" (QUENTAL, p. 2, 2013).

IV. A questão (da reforma) agrária e a sua atualização no Brasil contemporâneo: miradas desde a Bahia

O surgimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no Brasil marca uma história que lhe antecede, de lutas sociais no campo. Sua fundação institucional em janeiro de 1984 está atravessada por um conjunto de fatores como o são as políticas agrícolas dos governos militares (que acentuaram a questão agrária), o trabalho de base de partidos e instituições sociais com trabalhadorxs rurais e uma conjuntura política de fortes lutas pela democracia no país (D'ICARAHY, 2016). Nessa perspectiva, Porto-Gonçalves (2005, p. 24) explica que:

> Até o nascimento do MST as lutas no campo estavam diretamente ligadas aos sindicatos de trabalhadores rurais articulados nacionalmente em torno da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Foi em torno dessa identidade de trabalhadores rurais, de trabalhadores na agricultura, sobretudo depois de 1968 quando os setores "mais combativos" sob influência do Partido Comunista retomaram a entidade que estava sob intervenção do regime ditatorial desde 1964, que as lutas no campo brasileiro mantiveram uma articulação à escala nacional. Assim, foi por meio dos sindicatos e da CONTAG que uma construção simbólico-política identitária de trabalhadores rurais se afirma nacionalmente se impondo sobre a enorme diversidade geo-socio-cultural de nosso mundo rural.

O nascimento de um Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, desse modo, dá destaque a um cenário marcado pela forte presença, após os anos 1960, no país, de trabalhadorxs rurais sem terra – resultado da modernização conservadora e da revolução verde, além do profundo processo de organização societária que estava em curso no Brasil então. Como salienta Porto-Gonçalves (2005), o projeto de industrialização por substituição de importações posto em marcha a partir de 1930 deu lugar a uma nova divisão inter-regional do trabalho por meio da integração rodoviária nacional, conformando uma nova divisão sociogeográfica do campo brasileiro – sobretudo em razão do acentuado fenômeno de migração.

D'Icarahy (2016) aponta que, pelo menos desde o ano de 1980 se tem registros de ocupações de fazendas e conflitos fundiários envolvendo posseiros (as) e proprietário (as) de terras no extremo sul da Bahia. Segundo aponta, em 1983, com a realização da Campanha Nacional pela Reforma Agrária, tem-se, na cidade de Teixeira de Freitas, uma concentração

---

37 O ajuste entre as Políticas de Estado, as Políticas Econômicas e os interesses de setores e grupos sociais específicos com vistas à redefinição das formas de organização dos seus territórios no contexto latino-americano se tem dado, na contemporaneidade, sob a lógica que articula a noção de crescimento econômico à de desenvolvimento tecnológico e, por extensão, à ideia de "modernidade". Conforme indica Guanaes (2014), as relações complexas existentes entre a modernidade e a colonialidade, o desenvolvimento e a expropriação territorial, o ambientalismo e a exclusão social tornaram-se também complexos desafios para a maior parte dos Estados (pluri)nacionais da América Latina, "*cujos países têm em comum: problemas fundiários estruturais, numerosos conflitos territoriais e socioambientais e a alienação do território à economia*" (GUANAES, 2014, p. 181).

pela Reforma Agrária que reúne cerca de 3.000 trabalhadores (as)[38]. Na base desta mobilização e efervescência política:

> foram fundamentais as ações políticas das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) e da Comissão Pastoral da Terra (CPT). Na década de 1960, no vácuo da "modernização conservadora" da agricultura brasileira (SILVA, 1981), ocorreu – de forma articulada com o Sertão Pernambucano – a espacialização das "Ligas Camponesas" no Sul Bahia. Na década de 1980, com a expansão da cacauicultura pela ocupação indiscriminada das terras devolutas e invasão de posses camponesas constituídas nas áreas de fronteiras, espacializou-se a "Luta dos Posseiros". No contexto da redemocratização, a partir de 1985, o acúmulo de forças favoreceu a elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária. Assim, entre os anos de 1986 e 1987, foram implantados os primeiros projetos de assentamentos rurais de reforma agrária no Litoral Sul da Bahia: sete projetos, perfazendo o total de 336 famílias assentadas e a área de 10.169,23 ha (FREITAS, 2017, p. 5).

É nesse contexto, pois, que têm efeito a formação do MST no estado da Bahia e as primeiras ações organizadas de ocupação de terras improdutivas ligadas à economia cacaueira em crise. Anos mais tarde, aponta Porto-Gonçalves (2015), dados dos conflitos no campo brasileiro, mais especificamente do período entre os anos 2000 e 2015, indicam um elevado e crescente número de localidades em conflito por água/território e de famílias neles envolvidos. A série histórica registrada desde 1985 mostra que os conflitos vêm aumentando constantemente desde 2002 (ainda que apresente queda de 2007 a 2008), seja pelo número de ocorrências, de localidades ou de famílias neles envolvidas. Essa dinâmica histórica e geográfica, destaca o autor, sinaliza a necessidade de se repensar o significado da reforma agrária no Brasil na contemporaneidade. Essa necessidade está referida (1) no aumento do número de conflitos no campo, (2) na distribuição geográfica deles e (3) na importância das populações tradicionais/camponesas entre os diferentes grupos sociais em situação de subalternização, opressão e/ou exploração (PORTO-GONÇALVES et. al., 2015).

Conforme Porto-Gonçalves (2015), entre 2000-2015 houve uma mudança na categoria social sobressalente no cenário dos conflitos sociais no campo brasileiro, sobretudo depois de 2008. Em todo o país, independentemente da região geoeconômica, as populações tradicionais vêm assumindo o protagonismo na luta fundiária, indicando a ressignificação da questão da reforma agrária. Na região Nordeste, no mesmo período, as categorias sociais que mais ações violentas praticaram contra as populações tradicionais foram fazendeiros (38%), os empresários (28%), o Estado (12%) e as mineradoras (9%), seguidas pelos grileiros, com 7% (PORTO-GONÇALVES, et. al., 2015, p. 92-93).

Em nota emitida em 14 de março de 2017, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais na Bahia (AATR) e representantes de 34 Entidades Sociais e Movimentos Populares brasileiros denunciaram publicamente o agravamento dos conflitos agrários por meio do aumento da violência no campo baiano e de todo o país, assim como os preocupantes rumos para os quais este cenário apontava. Segundo indicam no documento, no Brasil, em 2016, ocorreram 61 assassinatos no campo, 11 pessoas a mais em relação ao ano anterior. Em março de 2017, quando emitiram a nota, já haviam sido registrados 6 assassinatos no campo, tratando-se eles de duas lideranças (COORNDENADORIA ECUMÊNICA DE SERVIÇOS, 2017). Destacamos uma parte da nota:

---

38 Organizada pela Associação Brasileira de Reforma Agraria (ABRA), pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e a linha 6 da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Ver: (PETRINA, 1993).

> Recebemos com indignação a notícia da prisão pela Polícia Militar, de forma violenta e arbitrária, de cinco camponeses da Comunidade de Fecho de Pasto de Porteira de Santa Cruz, município de Serra Dourada. São eles Sérgio Pereira de Jesus, Antônio de Jesus, José Pereira de Jesus, João José da Silva e Geneildo dos Santos Silva – pais de família respeitados, vítimas das calúnias de seus algozes, cujo "crime" foi defender o território onde há decênios plantam e criam para a própria subsistência e de suas famílias, em regime de Fecho de Pasto, pelo qual fazem uso comum de terras públicas devolutas, agora pretendidas por "douto magistrado" mineiro. As acusações infundadas – roubo, porte de arma, dano qualificado, esbulho possessório, associação criminosa –, em falso flagrante e prisão preventiva decretada, revelam mais do processo em curso no País de judicialização dos conflitos, progressiva criminalização das lutas sociais e de suas lideranças e retrocesso institucional com perda generalizada e específica de direitos arduamente conquistados na Constituição "Cidadã" de 1988 e na Constituição do Estado da Bahia de 1989. Este não é um caso isolado, é só o mais recente e requintado. Dados ainda parciais do Centro de Documentação "Dom Tomás Balduíno" da CPT revelam que em 2016 a Bahia ocupou o terceiro lugar, com 11% do número de conflitos no campo brasileiro, abaixo apenas de dois estados amazônicos. As principais vítimas foram justamente as Comunidades Tradicionais Quilombolas e de Fundo e Fecho de Pasto. E os causadores destes conflitos foram empreendimentos de mineração (31,7% do total no estado) e de energia eólica, além da expansão do agronegócio, que lançam mão da velha tática da grilagem de terras, com pressão violenta sobre as comunidades, com foco nas lideranças (COORNDENADORIA ECUMÊNICA DE SERVIÇOS, 2017).

VI. Considerações Finais

Procuramos destacar o ambiente mais amplo em que se inscrevem o Assentamento Terra Vista – MST/BA, assim como os projetos ligados ao Complexo Porto Sul/FIOL diretamente vinculados aos processos de integração econômica em curso na América do Sul atualmente. À luz do exposto, a experiência do Assentamento Terra Vista, ao mesmo tempo que indica a potencialidade da concertação política para fins de promoção do desenvolvimento territorial local, partindo do trabalho, das prioridades e dos conhecimentos dos sujeitos locais, das suas pautas de luta – conformando, desta maneira, o ambiente propício para a construção de variados projetos e parcerias, sejam elas com a institucionalidade do Estado, com instituições, universidades ou com a sociedade civil, em diversas escalas de abrangência –, aponta também para os limites e desafios postos a este processo de construção do território.

Entrecruzam-se no Território de Identidade interesses de movimentos e grupos sociais de luta por terra/território e do agronegócio, mediados pela ação do Estado, através da implementação de uma nova política de desenvolvimento territorial – lançando as bases do que seria, assim, uma "Reforma Agrária do Consenso" no estado (OLIVEIRA; SANTOS, 2016). Este processo pode ser visto como a posta em marcha pelo Estado de uma estratégia capitalista (ARRIGHI, 1996), num contexto de financeirização da economia e, sobretudo, de processos deregionalização e integração econômica, examinado aqui através da IIRSA.

A América do Sul pode ser tratada na contemporaneidade como um campo em disputa, com assumido destaque nos processos que apontam para a construção de um projeto de integração regional que preze pela autonomia e soberania – sobretudo após os acordos de livre comércio firmados pelo México (1994) e os países centro-americanos (2005) com os Estados Unidos, e o consequente enfraquecimento da América Latina como conceito político (BATISTA JR., 2008). Nesse sentido, aconcepção da IIRSA converge com os esforços de superação de históricos gargalos logísticos regionais – identificados como uma das principais barreiras postas à intensificação do comércio intra-regional (CNI, 2015; SOUZA & SILVEIRA, 2011) e à integração econômica da América do Sul (COSTA & GONZALEZ, 2014).

Desta maneira, a iniciativa surge atrelada a uma estratégia específica de desenvolvimento econômico para a região, que toma como referência o contexto de

globalização, as negociações levadas a cabo no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e o horizonte de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), delineada sobretudo pelo BID. Ela reflete, portanto, a concepção político-ideológica que se hegemonizou na região nos anos 1990, que trata a integração econômica regional como um processo de progressivo aprofundamento da liberalização econômica, sob a lógica da facilitação de fluxos econômicos, tendo como horizonte "*além da abertura econômica com especialização baseada em vantagens comparativas estáticas, uma limitada participação do Estado na economia*" (PADULA, p. 1, 2011).

Nesse sentido, o planejamento territorial de Estado da Bahia, muito embora não incorpore a IIRSA diretamente à Política de Desenvolvimento Territorial de 2014 – bem como aos diagnósticos, estudos e planos que lhe são concernentes, e a que tivemos acesso no escopo da pesquisa –,reflete a lógica de corredores de exportação desta iniciativa, promovendo um reordenamento econômico-produtivo do território estadual, onde os setores do agronegócio figuram como sujeitos privilegiados. Este processo parece contribuir para a intensificação da violência no campo no estado em geral, e os conflitos por terra/território em específico, atualizando conflitividades históricase demandando novas considerações e tratamentos da questão (da reforma) agrária.

REFERÊNCIAS

ADMINISTRADORA BOLIVIANA DE CARRETERAS (ABC). **Red Vial Fundamental 2018**. PORTAL ABC: Bolívia, 2018. Disponível em: http://www.abc.gob.bo/wp-content/uploads/2018/08/mapa_abc_2018_web.pdf. Acesso em: 13 jun. 2019.

ABRAZPE. **Aprovado o plano de trabalho da ZPE de Ilhéus**. SECOM: Ilhéus, 2018. Disponível em: http://www.abrazpe.org.br/index.php/2018/09/05/aprovado-o-plano-de-trabalho-da-zpe-de-ilheus/. Acesso em: 14 jan. 2019.

ARRIGHI, G. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Contraponto: Rio de Janeiro; Editora UNESP: São Paulo, 1996.

ARUTO, P. C. **A formação socioespacial dependente a partir da superexploração da força de trabalho: uma abordagem metodológica**. 2015. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

BAHIA. **Lei Nº 13.214 de 29 de dezembro de 2014**. PORTAL SEPLAN: Bahia, 2018. Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/Legislacao/lei13214_13042018_1439.pdf. Acesso em: 13 jun. 2019.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia/ Superintendência de Planejamento e Gestão Territorial/ Diretoria de Planejamento Territorial. **Cenário atual do Litoral Sul: desenvolvimento urbano regional (Diagnóstico Técnico)**. Salvador. 2014a. Disponível em: http://www.sedur.ba.gov.br/arquivos/File/DIAGNOSTICOTECNICOCENARIOATUALDOLITORALSUL.pdf. Acesso em: 13 jun. 2019.

_____. Secretaria do Planejamento. **Política Territorial**. Salvador. 2014b. Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=55. Acesso em: 12 mai. 2019.

_____. Secretaria do Planejamento. **Planejamento Territorial do Estado da Bahia.** Apresentação do Secretário do Planejamento José Sérgio Gabrielli de Azevedo [online]. Publicada em maio de 2013. Disponível em: https://pt.slideshare.net/romeutemporal/planejamento-territorial-do-estado-da-bahia-0205. Acesso em: 13 jan. 2019.

_____. Secretaria do Planejamento. **Bahia investments opportunities. Infrastructure: logistic and transports (2017)**. Apresentação do Vice-Governador e Secretário do Planejamento João Felipe Leão [online]. Publicada em 24 de outubro de 2016. Disponível em: https://pt.slideshare.net/romeutemporal/bahia-investments-opportunities-2017-japan-24102016-light. Acesso em: 15 jul. 2019.

BAHIA; CENTRO DE TECNOLOGIA (CT/UFRJ). **Avaliação Ambiental Estratégica do Programa Multimodal de Transporte e Desenvolvimento Mínero-Industrial da Região Cacaueira – COMPLEXO PORTO SUL [Produto 2: Marco Referencial e Quadro de Referência Estratégico]**. Instituto do Meio Ambiente [atual Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – INEMA]/Laboratório Interdisciplinar de Meio Ambiente (LIMA): Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/files/AAE_PortoSul_Produto_2_Porto_Sul_Final_Marco_Referencial.pdf. Acesso em: 13 jan. 2019.

BAMIN. **Quem somos/Onde estamos/Acionista.** PORTAL BAMIN, [2010?] Disponível em: https://www.bamin.com.br/index.php. Acesso em: 14 jan. 2019.

BANDEIRA, L. A. M. As políticas neoliberais e as crises na América do Sul. **Revista Brasileira de Relações Internacionais** [online], Brasília, v. 45, nº. 22, jul.-dez., 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n2/a07v45n2.pdf. Acesso em: 28 ago. 2019.

BATISTA JR., P. N. A América do Sul em movimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 28, n. 2 (110), p. 226-238, abr.-jun., 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572008000200003. Acesso em: 16 jan. 2020.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Un nuevo impulso a la integración de infraestructura regional en América del Sur**. Dezembro, 2000. Disponível em: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Un-Nuevo-Impulso-a-la-Integraci%C3%B3n-de-la-Infraestructura-Regional-en-Am%C3%A9rica-del-Sur.pdf. Acesso em: 16 jan. 2020.

BRANDÃO, C. Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S. (orgs.). C**ompreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: EDUFBA, 2009. Disponível em: http://books.scielo.org/id/37t. Acesso em: 09 jul. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 97.703 de 28 de abril de 1989**. Presidência da República/ Casa Civil/ Subchefia para Assuntos Jurídicos: Brasília, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D97703.htm. Acesso em: 13 de janeiro de 2019.

_____. Ministério de Desenvolvimento Agrário. **Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável Litoral Sul**. Secretaria de Desenvolvimento Territorial:Litoral Sul, Bahia, 2010. Disponível em: http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio090.pdf. Acesso em: 12 jan. 2019.

_____. Ministério da Economia. Programa de Parcerias e Investimentos. **Cartilha FIOL. Concessão da Ferrovia de Integração Oeste-Leste Trecho Ilhéus/BA e Caetité/BA (EF-334/BA)**. Programa de Concessão de Ferrovias Federais: Brasil, 2019. Disponível em: https://www.ppi.gov.br/ferrovia_ef_334ba_ferrovia_de_integracao_oeste_lest_fiol. Acesso em: 13 jul. 2019.

_____. Ministério da Economia. Indústria, Comércio Exterior e Serviços. AVANÇAR. **Ferrovia de Integração Oeste-Leste – Trecho Ilhéus/BA – Caetité/BA e Ponte sobre o Rio São Francisco**. PORTAL AVANÇAR. 2017. Disponível em: https://avancar.gov.br/avancar-web/empreendimentos/91744/visualizar?ref=busca. Acesso em: 14 jan. 2019.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. **Primeiros trilhos da Ferrovia da Integração Oeste-Leste chegam ao Porto de Ilhéus**. PORTAL PAC: Ministério do Planejamento: 05 de agosto de 2014a. Disponível em: http://www.pac.gov.br/noticia/b092309d. Acesso em: 13 jul. 2019.

_____. Ministério da Economia. Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Zonas de Processamento de Exportação (Situação Atual)**. Conselho Nacional de Zonas de Processamento de Exportação/ Secretaria executiva: Brasília, setembro, 2014b. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1412792231.pdf. Acesso em: 13 de julho de 2019.

CASTRO, J. V.; PARIMBELLI, M. **Ejes de Integración: elementos para el desarrollo sostenible del territorio Eje del Amazonas Ampliado**. Abril, 2013. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/ama_montevideo13_informe_amazonas_ampliado.pdf. Acesso em: 15 jan. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS. **Desafios para a integração logística na América do Sul**. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.fiemt.com.br/arquivos/2157_02_03_-_estudo_desafios_para_a_integracao_logistica_da_america_do_sul.pdf. Acesso em: 16 jan. 2020.

COSIPLAN. **Ficha del Grupo. G08: G8 – CONEXIÓN FERROVIARIA PORTO VELHO – NORDESTE MERIDIONAL DE BRASIL**. PORTAL IIRSA: [2009?a]. Disponível em: http://iirsa.org/proyectos/FichaGrupo.aspx?h=49. Acesso em: 13 jun. 2019.

_____. **Ficha del Proyecto – Nuevo Puerto en el área de Ilhéus**. PORTAL IIRSA, [2009?b]Disponível em: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1404#. Acesso em: 14 jan. 2019.

_____. **Proyectos 2016**. PORTAL IIRSA, 2016. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Fichas2016_web.pdf. Acesso em: 28 dez. 2018.

_____. **Cartera de proyectos 2017**. Foro Técnico IIRSA; Comitê de Coordenação Técnica: Buneos Aires, 2017. Disponível em: https://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-la-cartera-de-proyectos-del-cosiplan-2017.html. Acesso em: 24 ago. 2019.

COSTA, C. E. L.; GONZALEZ, M. J. F. Infraestrutura e integração regional: a experiência da IIRSA na América do Sul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 18, Set./Dez. 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5325/1/BEPI_n18_Infraestrutura.pdf. Acesso em: 17 jan. 2020.

COSTA, G. D. F. da; MENGER, K. R.; TANCREDI, L. A reformulação dos eixos da IIRSA. **UFRGS Model United Nations**, Vol. 3, 2015. Disponível em: https://www.ufrgs.br/ufrgsmun/2015/files/cosiplan.pdf. Acesso em: 13 jun. 2019.

D'ICARAHY, L. D. Trabalhadores rurais e o surgimento do MST na Bahia (1978-1989). **Anais do III Encontro Estadual de História – ANPUH/BA**: Feira de Santana, 2016. Disponível em: http://www.encontro2016.bahia.anpuh.org/resources/anais/49/1475193059_ARQUIVO_trabalhadoresruraiseoMSTnaBahia19781989.pdf. Acesso em: 05 mai. 2019.

EMBRAPA;GITE. **Caracterização Territorial Estratégica do Matopiba (Versão 2.3)**. PORTAL EMBRAPA: Campinas, 2015. Disponível em: https://www.embrapa.br/gite/projetos/matopiba/150211_MATOPIBA_v3.0_website.pdf. Acesso em: 15 jul. 2019.

ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA SERGIO AROUCA (ENSP). BA – Comunidades lutam para reivindicar seus direitos e acelerar os processos de certificação e titulação de terras, contra especulação e energia eólica. In: **Mapa de Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental no Brasil**. PORTAL ENSP/FIOCRUZ: [2014?]. Disponível em: http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/?conflito=ba-comunidades-lutam-para-reivindicar-seus-direitos-e-acelerar-os-processos-de-certificacao-e-de-titulacao-de-terras-contra-especulacao-e-energia-eolica. Acesso em: 14 jan. 2019.

EQUIZA, A. M. F. Desarrollo y conflictos socioambientales. Indagaciones para construir nuevos posibles. In: EQUIZA, A. M. F. (Org.). **Territorios, economía internacional y conflictos socioambientales**. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires; Centro de Investigaciones Geográficas, IGEHCS, FCH: Tandil, 2013.

FALCÓN, M. L. de O. O Nordeste e a integração regional sul-americana. **Anais do IX Encontro de Economia Baiana – EEB**: Salvador, 2013. Disponível em: http://www.eeb.sei.ba.gov.br/2013-3/. Acesso em: 14 jun. 2019.

FREITAS, H. I. de. Luta por terra e território no Litoral Sul da Bahia: movimentos sociais, ações políticas e políticas públicas. **Anais do II Simpósio baiano de geografia agrária**: Salvador, 2017. Disponível em: https://2sbga2017.ufba.br/sites/2sbga2017.ufba.br/files/eixo2_hingrydfreitas.pdf. Acesso em: 05 mai. 2019.

GUANAES, S. A. Reflexões sobre territórios e políticas ambientais na América Latina. In: CRUZ, C. A. S.; CORAZZA, G.; SOUZA, N. A. de. **América Latina – Olhares e perspectivas**. Insular: Florianópolis, 2014.

HARVEY, D.**A produção capitalista do Espaço**. Annablume: São Paulo, 2005.

LIMA, S. R. R. **Terra, trabalho e autonomia: condições de produção e reprodução de assentados no Terra Vista da "região cacaueira" da Bahia**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Recife. Disponível em: http://www.biblioteca.uesc.br/biblioteca/bdtd/733340012t.pdf. Acesso em: 05 mai. 2019.

MARINI, R. M. Dialéctica de la dependencia [1973]. In: MARTINS, C. E. (Comp.). **América Latina, dependencia y globalización**. CLACSO; Siglo del Hombre editores: Bogotá, 2008. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100830090624/marini.pdf. Acesso em: 15 jul. 2019.

MEDEIROS, C. A. de. Modelos alternativos para la integración sudamericana. In: **Integración regional en América Latina: desafíos y oportunidades**. Monografía de la Red del Instituto Virtual de la UNCTAD: Nova Iorque e Genebra, 2010. Disponível em: https://www.sudamericarural.org/images/en_papel/archivos/america_latina_integracion.pdf. Acesso em: 11 fev. 2020.

MELO, M. C. **Dinâmica contemporânea de expansão do capital na América do Sul: uma mirada desde a IIRSA e as lutas por terra/território na Bolívia e no Brasil**. (2019). Dissertação (Mestrado em Integração Contemporânea da América Latina) – Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu. Disponível em: https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/5037. Acesso em: 14 jun. 2019.

OLIVEIRA, S. L.; SANTOS, A. R. dos. Reforma agrária do consenso no extremo sul da Bahia. **Anais do III Encontro Estadual de História.** ANPUH: Feira de Santana, 2016. Disponível em: http://www.encontro2016.bahia.anpuh.org/resources/anais/49/1475295583_ARQUIVO_REFORMAAGRARIADOCONSENSONOEXTREMOSULDABAHIA.pdf. Acesso em: 16 mai. 2019.

OSÓRIO, J. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: FERREIRA, C., OSÓRIO, J.; LUCE, M. (Org.). **Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência**. São Paulo: Boitempo, 2012.

PADULA, R. **Infraestrutura, geopolítica e desenvolvimento na integração sul-americana – uma visão crítica à IIRSA**. Laboratório de Estudos da América Latina (LEAL), Rio de

Janeiro: 2011. Disponível em: http://leal-ufrj.blogspot.com.br/2011/04/artigo-infraestrutura-geopolitica-e.html. Acesso em: 28 fev. 2018.

PETRINA, C. CNRA – Campanha Nacional pela Reforma Agrária. In: **Base DHP – Diálogo, Propostas e Histórias para uma Cidadania Mundial.**[Online], 1993. Disponível em: http://base.d-p-h.info/pt/fiches/premierdph/fiche-premierdph-278.html. Acesso em: 12 jan. 2019.

COORNDENADORIA ECUMÊNICA DE SERVIÇOS. **Violência no campo baiano e brasileiro é alarmante. Nota de Entidades Sociais e Movimentos Populares da Bahia e do Brasil**. Salvador, 2017. Disponível em: https://www.cese.org.br/acervo/2017/violencia-no-campo-baiano-e-brasileiro-e-alarmante/. Acesso em: 19 jun. 2019.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **A nova questão agrária e a reinvenção do campesinato: o caso do MST**. CLACSO, Programa OSAL: Buenos Aires, 2005. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20110310112007/3PortoG.pdf. Acesso em: 05 mai. 2019.

_____. et al. Bye bye Brasil, aqui estamos: a reinvenção da questão agrária no Brasil. In: CANUTO, A.; LUZ, C. R. S.; ANDRADE, T. V. P. (cords.). **Conflitos no Campo – Brasil 2015**. CPT Nacional: Brasil, 2015.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 47-111, jul. 1949. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2443/1767. Acesso em: 17 jan. 2020.

QUENTAL, P. de A. **Dilemas da Integração Regional na América do Sul: a lógica territorial da IIRSA e as suas implicações socioespaciais**. CLACSO: Buenos Aires, 2013. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131013100118/Quental_trabalho_final.pdf. Acesso em: 23 mar. 2018.

RIBEIRO, M. T. F.; LOIOLA, E. Gestão do território e desenvolvimento: um convite à reflexão e ao exercício do diálogo entre saberes. In: RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S. (orgs.). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: EDUFBA, 2009. Disponível em: http://books.scielo.org/id/37t. Acesso em: 14 mai. 2019.

SANTOS, L.F.B.; OLIVEIRA, G. G. de. **Política de Desenvolvimento Territorial: uma análise da escolha dos territórios da cidadania na Bahia**. Geografar, 2015. Disponível em: https://geografar.ufba.br/santos-ludiara-fernanda-borba-dos-oliveira-gilca-garcia-de-politica-de-desenvolvimento-territorial-0. Acesso em: 15 de agosto de 2017.

SANTOS, F. L. B. dos. **Uma história da onda progressista sul-americana**. Elefante: São Paulo, 2018.

SANTOS, M. **Da totalidade ao lugar**. EDUSP: São Paulo, 2005.

SERPA, A. Territórios de Identidade na Bahia: regionalização institucional e políticas de desenvolvimento cultural e territorial. In: _____ (org.). **Territórios da Bahia: regionalização, cultura e identidade**. EDUFBA: Salvador, 2015.

SOUZA, N. A. de. **Economia internacional contemporânea: da depressão de 1929 ao colapso financeiro de 2008**. Ed. Atlas: São Paulo, 2009.

_____. de. América Latina: as ondas da integração. **Revista OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, 2012, p. 87-126. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/296/168>. Último acesso em 22 de setembro de 2018.

_____. Teoria marxista das crises, padrão de reprodução e "ciclo longo". In: ALMEIDA FILHO, Niemeyer [org.]. **Desenvolvimento e dependência: cátedra Ruy Mauro Marini**. IPEA: Brasília, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_desenvolvimento_dependencia.pdf. Acesso em: 09 jul. 2017.

SOUZA, V. H. P de. Integração Territorial no Mercosul: o caso da IIRSA/COSIPLAN. **Revista Soc. & Nat.**, nº 27 (1): 21-35, jan/abr, 2015, Uberlândia. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/sn/v27n1/0103-1570-sn-27-1-0021.pdf. Acesso em: 11 fev. 2020.

_____; SILVEIRA, M. R. Infraestruturas de integração entre o Brasil e demais países do MERCOSUL: a IIRSA enquanto possibilidade. **Anais do I circuito de Debates Acadêmicos (Code)**. IPEA: Brasília, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo55.pdf. Acesso em: 05 fev. 2020.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). **Perfil dos Territórios de Identidade**. Salvador, 2015. Disponível em: http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2000&Itemid=284. Acesso em: 12 jan. 2019.

_____. **Territórios de Identidade Estado da Bahia (2015)**. Disponível em: http://www.sei.ba.gov.br/site/geoambientais/mapas/pdf/territ_ident_2v25m_2015.pdf. Acesso em: 13 jan. 2019.

SVAMPA, M. <<Consenso de los Commodities>> y lenguajes de valoración en América Latina. **Nueva Sociedad**, N. 244, março-abril de 2013. Disponível em: <http://nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências**. Tradução de Lígia Azevedo. Elefante: São Paulo, 2019.

VALEC. **Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL)**. PORTAL VALEC, [2008a]. Disponível em: http://www.valec.gov.br/ferrovias/ferrovia-de-integracao-oeste-leste. Acesso em: 19 jan. 2019.

_____. **Ferrovia Norte-Sul**. PORTAL VALEC, [2008b]. Disponível em: http://www.valec.gov.br/ferrovias/ferrovia-norte-sul. Acesso em: 14 jan. 2019.

_____. **Mapa das ferrovias**. PORTAL VALEC, [2008c]. Disponível em: http://www.valec.gov.br/images/ferrovias-mapas/mapa-principal/mapa-base.jpg. Acesso em: 15 jul. 2019.

_____. **Quem somos**. PORTAL VALEC, [2008d]. Disponível em: http://www.valec.gov.br/a-valec/institucional/quem-somos. Acesso em: 14 jan. 2019.

MUDANÇA ESTRUTURAL DO EMPREGO NA BAHIA: DINÂMICA ECONÔMICA E TRANSFORMAÇÕES PRODUTIVAS A PARTIR DOS ANOS 2000*

José Firmino de Sousa Filho
Kécia Cristina Miranda
Edna Silva Fonseca
Fernanda Oliveira Caires e Caires

INTRODUÇÃO

O Estado da Bahia foi marcado por grandes transformações em sua estrutura econômica ao longo do Século XX. Tais transformações se refletiram estrategicamente em

* Publicado na Revista Nexus Econômicos, v. 2, n. 12, p. 105 – 134, jul./dez., 2018. Editora – EDUFBA/UFBA.

mudanças que possibilitaram certo avanço produtivo do estado no começo do Século XXI. Atualmente, a Bahia tem sua estrutura produtiva integrada às cadeias produtivas nacionais e internacionais. Foi o 6º maior estado brasileiro em termos de Produto Interno Bruto em 2016 e apresentou uma população de quase 15 milhões de habitantes em 2018 sendo o estado com a quarta maior população do Brasil (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018a; 2018b). No contexto do emprego, renda e dinâmica socioeconômica, a partir de 2006 a Bahia foi beneficiada com a expansão da renda média das famílias pela valorização do salário mínimo, maior facilidade de acesso ao crédito e a ampliação das políticas sociais de transferência de renda. Tal processo foi benéfico tanto no campo social, pela diminuição das desigualdades de renda, quanto no campo econômico, pela expansão dos investimentos.

Em termos produtivos, a Bahia cresceu o volume agrícola em mais de 38% entre 2006 e 2017 (IBGE, 2019). A produção do setor primário baiano se diversificou substancialmente ao longo da primeira década do Século XXI, sendo a Bahia atualmente produtora tanto de *commodities* agrícolas tradicionais (milho, feijão, mandioca, etc.) quanto de frutas, soja, hortaliças e carnes diversas voltadas para o abastecimento interno e exportações. No setor industrial, a Bahia destaca-se em produtos químicos e derivados do petróleo, fabricação de veículos, metalurgia, diversas indústria de alimentos e bebidas, produção de papel e celulose, dentre outros. No setor de serviços, os maiores destaques são o comércio, turismo, construção civil e, no que se refere à geração de empregos, o setor público possui grande relevância.

Para Souza (2013), o padrão de crescimento da renda na Bahia, como também no Brasil, entre 2003 e 2011 foi impulsionado principalmente pelo aumento da remuneração dos ocupados. Mesmo com a crise financeira em 2008 e seus efeitos negativos sobre o produto brasileiro, o mercado de trabalho manteve-se estável até 2015. Os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) beneficiaram os estados do Nordeste como um todo, o que garantiu a geração do emprego e estabilidade da renda objetivando gerar investimentos em diversos campos da infraestrutura, aumentar a produtividade das empresas e estimular investimentos privados, a fim de reduzir desigualdades regionais.

Segundo Diao, McMillan e Rodrick (2017), a mudança estrutural relacionada ao emprego (fator trabalho, de forma geral) pode ter padrões diferenciados de acordo com as experiências de crescimento vivenciadas por cada região e, no nível microeconômico, de acordo com a produtividade entre os setores. Aspectos relacionados ao processo de desindustrialização prematura em economias e demais regiões emergentes ocasionam mudanças estruturais regressivas no sentido da diminuição da produtividade do trabalho. Já em setores modernos e economias mais dinâmicas, o crescimento da produtividade garante que as mudanças estruturais que aconteçam no fator trabalho resultem em crescimento da demanda de bens e serviços que garantam continuamente o crescimento da renda e aperfeiçoamento econômico dos setores em termos de eficiência.

Dessa forma, podemos observar nas duas primeiras décadas dos anos 2000 dois padrões de crescimento econômico e mudanças estruturais distintos na Bahia: o primeiro voltado para o crescimento distributivo da renda e desenvolvimento produtivo e, a partir de 2015, com a desaceleração econômica brasileira e queda brusca da taxa de crescimento do PIB em 2015 e 2016, um retrocesso de ganhos nos campos sociais e econômicos. Estes eventos reiteraram os desafios para a retomada do crescimento econômico como condição necessária, porém, insuficiente para o aumento da renda, especialmente via produtividade do trabalho.

As discussões acerca da produtividade no mercado de trabalho perpassam por searas as mais diversas, especialmente relacionadas à educação e qualificação profissional. Assim, quão maior o nível educacional de jovens e adultos tanto maiores tendem a ser os retornos salariais e de produtividade. Em regiões mais carentes, contudo, esta problemática adentra questões mais complexas, relacionadas à conjuntura socioeconômica. Nestes locais são comuns

eventos relacionados à evasão escolar e à inserção de jovens no mercado de trabalho informal ou precarizado, produto de uma estrutura social que os expõe a condições de vidas as mais precárias.

Assim, num movimento *vis-à-vis*, a estrutura social que os coloca sob tais condições ocasiona um círculo vicioso. Deste modo, famílias que possuem renda e nível educacional mais elevados reproduzem, ao contrário, um círculo virtuoso, e famílias em situação de vulnerabilidade tendem a ter filhos sob condições adversas. Isto é tratado por Menezes-Filho (2001) como um "mecanismo gerador de desigualdade de renda". A constatação se respalda em estudo realizado para o Brasil no qual se verificou que há concentração educacional e isto reafirma as diferenças de renda, especialmente porque afeta, majoritariamente, pessoas negras que residem em áreas não metropolitanas da região Nordeste do Brasil e que trabalham na agricultura.

Nesse sentido, o principal objetivo deste trabalho é explorar as mudanças estruturais que ocorreram no mercado de trabalho formal baiano através das transformações na estrutura produtiva a partir dos anos 2000, período este marcado inicialmente pela bonança da economia brasileira e, posteriormente, pelo esgotamento do modelo de crescimento baseado no consumo em 2012, assim como ajustes econômicos, essencialmente fiscais e monetários, efetuados em 2015, suas consequências para Estado da Bahia e seu reflexo no mercado de trabalho baiano. Sendo assim, partindo da premissa que mudanças na estrutura produtiva podem melhorar padrões de eficiência, produtividade e ganhos na renda, procura-se investigar como o mercado de trabalho na Bahia se comportou nos últimos anos para adequar-se às mudanças nos padrões do desempenho produtivo agregado.

Finalmente, este trabalho encontra-se dividido, além desta breve introdução, em mais quatro seções. Na seção seguinte é realizada uma análise voltada para aspectos relacionados aos desafios e perspectivas recentes do mercado de trabalho baiano destacando, principalmente, aquilo que tange ao rendimento do trabalho e aos padrões educacionais da população. A seção dois volta-se para a análise da evolução dos padrões de crescimento produtivos dos setores agregados (agropecuária, indústria e serviços) na Bahia, assim como a discussão da estagnação e baixo nível de produtividade setorial. A seção três , com base em dados fornecidos pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2019), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018a; 2018b) e pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) (BRASIL, 2020), contribui com discussões sobre evidências recentes de crescimento da produtividade setorial desagregada e nível de renda do trabalho por setor. Por fim, são feitas as considerações finais.

1. MERCADO DE TRABALHO NA BAHIA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS RECENTES

Por longos anos o Estado da Bahia tinha um enigma[39] a ser explicado: sua perda de participação no contexto nacional, processo de crescimento econômico e industrialização inexpressiva. Neste contexto, imputa-se a existência de um marco de periodização sobre a trajetória produtiva local, caracterizada em um primeiro momento pela fase transitória de uma economia primária exportadora que perde espaço para uma economia industrializada e altamente concentrada na produção de *commodities* intermediárias.

A partir de 1950 esse processo começa a mudar e, especificamente em 1959 é implementada a Refinaria Landulfo Alves (RLAM) na Região Metropolitana de Salvador

[39] Para o melhor entendimento sobre o processo histórico de perda de participação da economia baiana na economia nacional e desdobramentos de tal acontecimento em âmbito estadual, indica-se a leitura do livro "Notas sobre o enigma baiano"do autor Manoel Pinto de Aguiar (1958).

(RMS). Em 1967 é fundado o primeiro complexo industrial da Bahia, o Centro Industrial de Aratu (CIA) também na RMS. E na década de 1970 é inaugurado o Polo Petroquímico de Camaçari, o que impulsionou o desenvolvimento industrial ao redor e inseriu a Bahia em um processo mais consistente de industrialização. No interior do estado, cabe destacar a criação em 1983 do Centro Industrial do Subaé (CIS), localizado, atualmente, na Região Metropolitana de Feira de Santana. A década de 1990 foi marcada pela busca de investimentos externos e, para tanto, criação de programas de atração de novas plantas produtivas[40] (DIEESE, 2013).

Atualmente, a busca pelo desenvolvimento econômico perpassa as questões de cunho industrial sendo necessário inserir temas relacionados a distribuição de renda e desigualdade inter-regional. De acordo com Silva e Ribeiro (2018), por meio de exercícios empíricos como o coeficiente de Williamson e a análise diferencial-estrutural, entre 2004 e 2014 houve uma redução da desigualdade inter-regional de renda no território baiano ocasionada pela realocação do emprego formal gerado pelas atividades produtivas em suas microrregiões que se especializaram nos setores de comércio e serviços, com o setor agropecuário tendo leve variação em decorrência da produção de *commodities* como soja e celulose. Na indústria houve uma desconcentração da produção sediada na microrregião de Salvador e nos seus entornos, beneficiadas pelos investimentos passados, uma situação reaplicada também para o setor da construção civil. A queda na desigualdade de renda foi em decorrência da sinergia entre transformações estruturais e macroeconômicas associadas à estabilização da economia, à valorização real do salário mínimo, o aumento das transferências governamentais, às alterações no mercado de trabalho com o crescimento do número de ocupados e criação de postos de trabalhos formais.

As turbulências econômicas e políticas no Brasil no período recente, e como estas se refletem nos estados, estão no centro das atenções e recaem na dinâmica produtiva e social do país. Frente a esta realidade, o cenário disposto em âmbito regional permite inferir que os entes federados não saiam imunes às fragilizações do ciclo político e econômico. Nesta situação enquadra-se o Estado da Bahia que por longos anos foi caracterizado pela desigualdade social e produtiva no âmbito inter-regional. O padrão de especialização de cada área geográfica pode ser interpretado por sua capacidade produtiva, os insumos disponíveis e os ganhos esperados na relação de troca. Nesta ótica, os setores de atividades que impulsionam a economia baiana segundo Guerra (2017), tais como a agropecuária, indústria e serviços não obtiveram saldos animadores, apresentando uma retração no ano de 2016 e a inexpressividade no desempenho do PIB com taxas negativas (-20,6%), superando a média nacional (-6,6%), imputando uma retração abrupta que se materializou devido à forte seca que atingiu a região Nordeste no ano (SEI, 2019; IBGE, 2018b).

No que tange aos estudos sobre as disparidades regionais, a dinâmica setorial e a relação com o mercado de trabalho no estado, inserem-se as pesquisas de Souza (2013), Wanderley, Santos e Portugal (2014), Pessoti e Pessoti (2015), Guerra (2017) e Silva e Ribeiro (2018). Pessoti e Pessoti (2015) reiteram os desafios a serem vencidos pela Bahia, no cenário regional e nacional ao postularem que a inserção do estado em um ciclo de crescimento equilibrado será oportuna às injeções de investimentos estruturais, principalmente em infraestrutura (ferroviários, rodovias, hidrovias, portos, etc.) que favoreçam a dinamização da economia local e interiorizando a produção em vista da descentralização da atividade produtiva.

No tocante aos valores do rendimento médio nominal do trabalho na Bahia, este assume um ciclo ascendente com maior intensidade a partir de 2007, mas ainda com os resultados inferiores as médias da esfera nacional. As variações ascendentes nos ganhos de renda não foram suficientes para diminuir a disparidade estadual-nacional. Em 2001, o rendimento médio

[40] Além de tais fatores, cabe destacar também o papel do Banco do Nordeste do Brasil, fundado em 1952, e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada em 1959.

mensal da população, em termos nominais, girava em torno de R$ 204,00. No Brasil o rendimento era em volta de R$ 366,00. No período final, de acordo com os dados apresentados, em 2015, o rendimento ficou em torno de R$ 813,00 na Bahia e R$ 1.218,00 no Brasil (BRASIL, 2020).

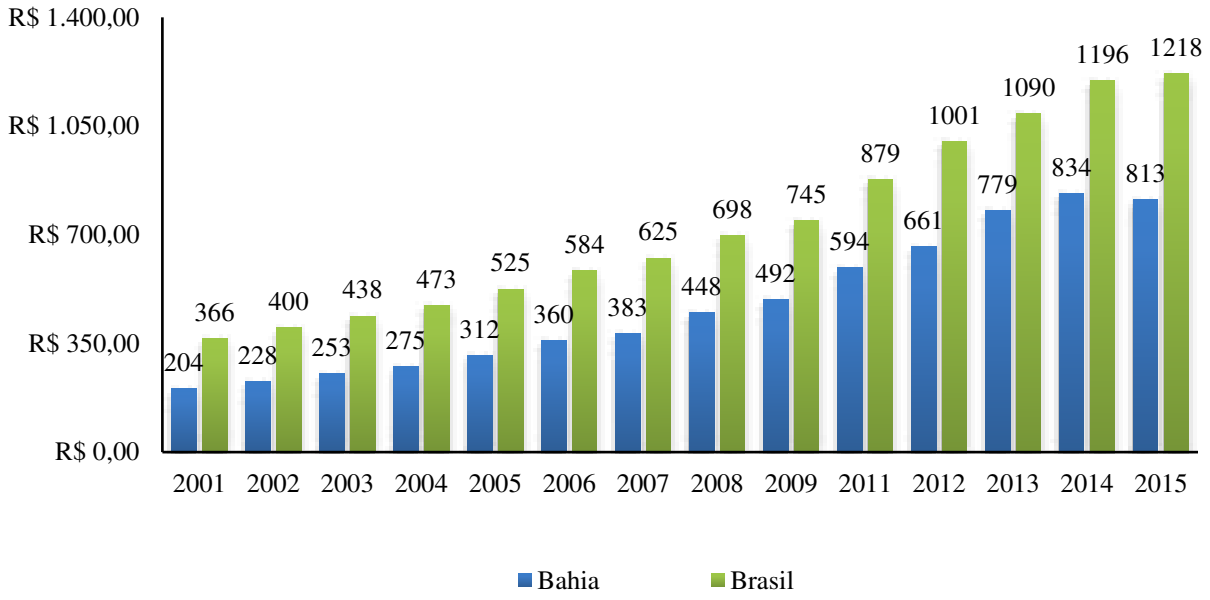


Figura 1 - Rendimento médio mensal da população de 10 anos ou mais em R$
Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2020).

Em relação à geração de postos de trabalho, a situação do estado carece de apontamentos mais profundos que permitam correlacionar casualidade e efeitos das distorções na criação de unidades geradoras de renda e sua dispersão. Guerra (2017) afirma que os espaços denominados de "ilhas de prosperidade" (a RMS incluindo Feira de Santana, a região do cacau, o extremo sul, o oeste e o Vale de São Francisco) foram no ano de 2014 os responsáveis por mais de 70% do PIB do Estado da Bahia. Entretanto, nas regiões que há uma predominância da extrema pobreza o impacto nas estimativas do estado, em sua totalidade, foi negativo (SEI, 2019). O autor pontua que aproximadamente 62% dos municípios do estado, num total de 417 municípios, estão situados no semiárido baiano, onde as condições climáticas mais complexas impelem as atividades agropecuárias desenvolvidas com maior intensidade nos espaços com maior contingente demográfico.

Sendo assim, para além do recorte dos ganhos de renda, o alto nível de desemprego registrado no estado e a informalidade do trabalho, principalmente na RMS, espaço eleito pelos migrantes do estado, seria em função do elevado fluxo migratório que favorece o crescimento urbano desta zona, mas que assume outras dimensões, pois a mão de obra que se retira dos espaços pouco dotados de eficiência econômica detém baixos níveis escolares que, em parte, não são captados pelos setores industriais e serviços, majoritariamente responsáveis pela ocupação dos trabalhadores nestas áreas.

1.1. A EVOLUÇÃO DOS NÍVEIS DE ESCOLARIDADE

A escolaridade formal é um dos maiores geradores de valor na formação de capital humano. Os teóricos argumentam que o investimento em educação — seja uma decisão individual ou governamental, através da execução de políticas públicas — é capaz de gerar grandes retornos para o indivíduo, além de gerar crescimento e desenvolvimento de uma

localidade ou país. Dentre outras externalidades positivas, tal investimento garante melhores salários.

Apesar dos avanços ocorridos em termos de escolaridade na educação na Bahia, os resultados ficam muito aquém do necessário. Corroboram para isto a lenta e complexa passagem do ensino médio para o ensino superior e, principalmente, a evasão escolar que acontece ainda no ensino fundamental, o que pode explicar, em parte, a queda no número de pessoas com fundamental completo na Bahia no período entre 2007-2017, conforme Figura 2.

Assim, não obstante os estudos sobre a evolução da educação no Brasil evidenciarem ao longo do tempo um crescente aumento no que diz respeito à inserção de indivíduos nos meios escolar e acadêmico, especialistas apontam para a persistência de elementos como evasão, repetência e mesmo a distorção idade-série. Em estudo onde se analisou o período 1970-2003, Rigotto e Souza (2005) verificaram que, dentre os jovens de 18 a 24 anos, 42% estavam inseridos em séries distintas daquelas para as quais estavam realmente aptos. Além disso, o analfabetismo funcional e o aprendizado em português e matemática, muito aquém do que se espera para alunos do ensino fundamental e médio, mostraram-se também como problema. Isto é majorado quando se considera que estes elementos determinam se e de que maneira estes jovens adentrarão no mercado de trabalho.

A ausência de infraestrutura como bibliotecas e laboratórios somada à má remuneração dos professores é outra questão preocupante. Ademais, o distanciamento do ensino escolar das exigências do mercado de trabalho e a falta de amparo financeiro a alunos carentes contribuem para a lacuna concernente à interação entre escola e setor produtivo (*ibidem*, 2005). A Figura 2 evidencia um ápice em 2011 em relação às pessoas com fundamental completo, mas uma crescente queda a partir de então. Isto sugere que as medidas educacionais, na ausência de outros elementos importantes, podem não ter sustentado este contingente nas escolas até o período supracitado, especialmente, o aparato financeiro.

Os problemas educacionais mais recorrentes relacionam-se à defasagem escolar ou dificuldades com português e matemática que são, em suma, desdobramentos de uma estrutura social problemática nas quais, muitas vezes, os filhos reproduzem problemas semelhantes aos encarados pelos pais: problemas financeiros que os obrigaram a optar por trabalhos precários em detrimento da escola. Sem aporte financeiro e institucional o ciclo se repete e majora os problemas sociais. De acordo com Schwartzman e Cossío (2007) esta situação fica mais latente a partir dos 14 anos, quando os jovens começam a migrar do ambiente escolar para o mercado em busca de emprego. Destarte, a ausência de formação e conhecimentos técnicos necessários os expõe às condições de trabalho as mais precárias, reproduzindo um processo de gerações.

Em estudo de Klein (2006) vê-se que há universalização no que diz respeito ao acesso ao ensino fundamental, mas que isso não garante a sua conclusão e que apesar de haver uma redução das taxas de repetência e de evasão escolar nos últimos anos quando se analisa estes fatores para o ensino médio tem-se um comportamento contrário. A análise da Figura 2, que mostra a realidade baiana, corrobora com o encontrado pela literatura. Apesar da crescente a partir de 2007, vê-se uma oscilação a partir de 2011, indicando que estes elementos podem ter forçado a saída destes jovens das escolas e tê-los expostos ao mercado de trabalho. Além disso, esta oscilação sugere que o ambiente no qual estão inseridos robustece os mecanismos que levam à evasão escolar.

Por outro lado, quando se analisa o número de pessoas com ensino superior no Estado da Bahia no período entre 2007 e 2017 vê-se uma crescente e a literatura que ampara esta seção justifica este fato: a ampliação de políticas públicas sociais com suporte financeiro a alunos oriundos de escolas públicas podem justificar este resultado. Na Bahia, tem-se o Programa Mais Futuro. Criado pela Lei Estadual 13.458 de 11 de dezembro de 2015 o programa supracitado visa assegurar auxílio permanência à estudantes em condições de vulnerabilidade social.

Desta feita, são ofertados estágios e auxílios financeiros que asseguram que os alunos vinculados às universidades estaduais da Bahia tenham condições de concluir todas as etapas concernentes ao curso. Assim, a distância do local de origem e a condição socioeconômica do estudante determinarão de que maneira este será atendido pelo programa e, posteriormente, encaminhado para vagas de estágio de nível superior ofertadas por órgãos e secretarias do Governo do Estado (BAHIA, 2019). Ademais, tem-se neste mesmo período um conjunto de medidas adotadas pelo Governo Federal com vistas a facilitar o acesso ao ensino superior, a exemplo da política de cotas, o que certamente contribuiu para estes números.

A análise dos dados concomitantemente com o que aponta a literatura indica que o conjunto de medidas educacionais exige avanço também em outras searas, especialmente socioeconômicas. Estes elementos, em conjunto, podem subsidiar o avanço dos indicadores relacionados à educação, o que refletirá, no médio e no longo prazo, sobre a produtividade e sobre o mercado de trabalho.

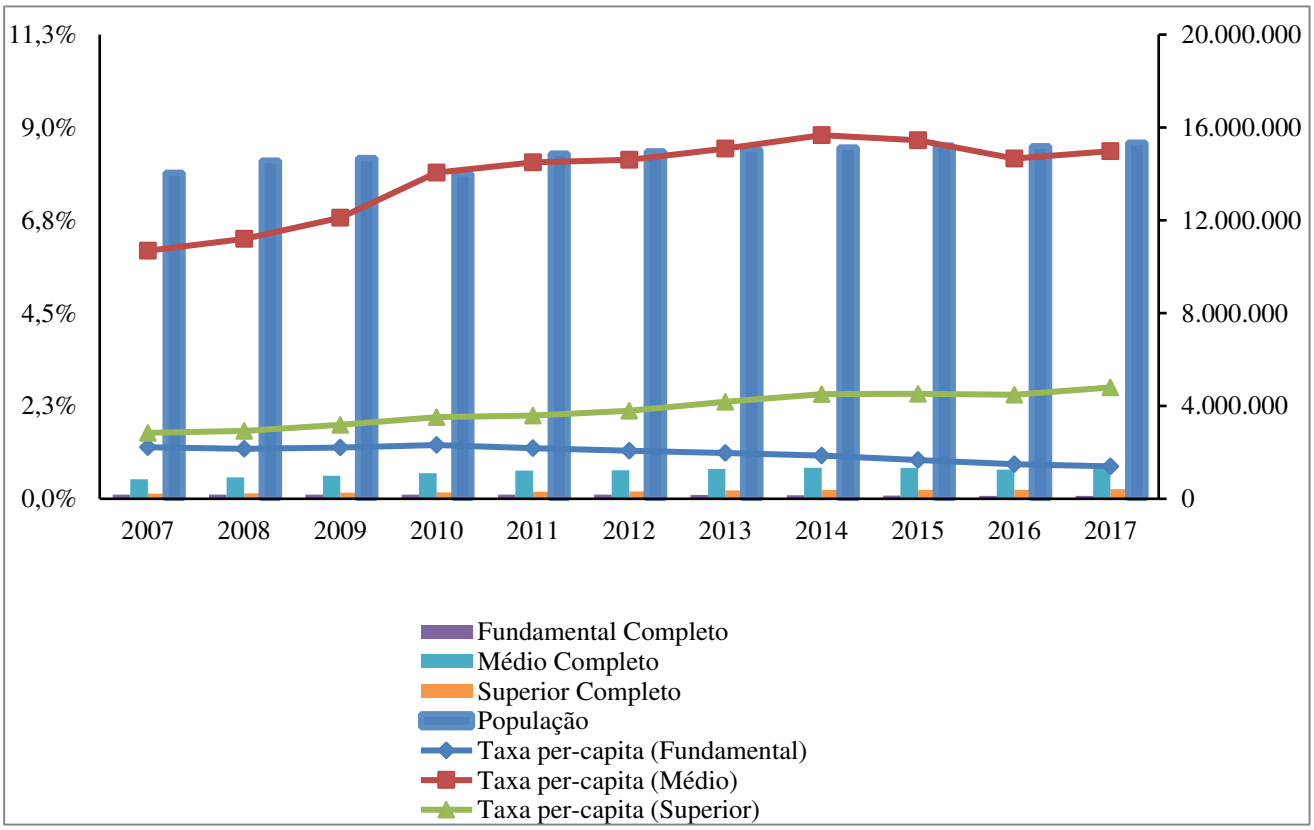


Figura 2 – Evolução da população, distribuição por faixas de estudos e escolaridade *per capita*
Fonte: Brasil (2020).

Portanto, foram apresentados nesta seção dois grandes empecilhos para o desenvolvimento baiano: o primeiro referente o baixo nível de renda da população, de forma geral e, o segundo, relativo à formação e qualificação de pessoas, essencial para a inserção no mercado de trabalho. O movimento de ganhos educacionais para a população é importante, pois impacta diretamente em maiores níveis de renda e produtividade, assim como em melhores condições de trabalho, menos informalidade, menores disparidades regionais, etc. Deste modo, a melhoria dos índices de renda e de educação formal e qualificação profissional se constituem em grandes desafios para a Bahia nos próximos anos. O desenvolvimento e diversificação da estrutura produtiva capazes de refletir em qualidade da estrutura ocupacional e nas condições de trabalho, particularmente, podem auxiliar substancialmente no processo de ampliação do bem-estar, especialmente através de retornos financeiros.

2. MUDANÇA ESTRUTURAL DO EMPREGO NA BAHIA

As mudanças estruturais do emprego na Bahia acompanharam a tendência histórica de migração no sentido agrícola, industrial e, finalmente, serviços. Porém, o que se observou ao longo do tempo foi um aumento da produtividade do setor agrícola devido à incorporação tecnológica nas etapas produtivas: plantio, colheita e distribuição. O setor agrícola baiano vem se modernizando e ganhando mais espaço tanto no que diz respeito ao agronegócio quanto em relação à agricultura familiar no estado que é, atualmente, o maior produtor de alimentos advindos da agricultura familiar no Brasil. No que se refere à indústria, apesar da implementação da Ford em 2002 e a forte competitividade na produção química e petroquímica, os ganhos de produtividade do setor parecem ter se estagnado em tempos recentes. Já o setor de serviços, apesar de apresentar a maior participação no PIB baiano, tem o menor índice de produtividade do trabalho e baixos salários devido ao padrão de oferta pouco eficiente.

O Estado da Bahia é fortemente dependente das políticas econômicas nacionais. De acordo com Guimarães (2003) a dinâmica do mercado de trabalho baiano e dos níveis de renda é condicionada pelos fluxos da economia internacional e suas consequências na economia nacional, principalmente no que se refere às transformações estruturais da base produtiva. O nível de complexidade do emprego depende da capacidade da produção em gerar conexões e retornos de escala através de características sistêmicas que gerem crescimento da produtividade tanto individual quanto coletiva e, consequentemente, aumente a renda *per capita* (GALA, 2017). Nesse sentido, o setor industrial ainda continua sendo o setor com maior capacidade de gerar crescimento e mudanças tecnológicas de grande relevância que induzam ao desenvolvimento econômico.

2.1. TRAJETÓRIA EVOLUTIVA DA PARTICIPAÇÃO SETORIAL

A expansão da demanda acelera o crescimento do emprego e induz à geração de progresso técnico em processos e produtos. A mudança estrutural do emprego que ocorreu em toda economia brasileira com a aceleração do processo de migração dos trabalhadores da agricultura para o setor industrial e, posteriormente, para o setor de serviços, provocou também alterações na composição das cidades e das regiões metropolitanas, notadamente com maior relevância a partir da década de 1970. O processo de desenvolvimento econômico através dos ganhos de produtividade do trabalho é uma característica importante para a promoção de transformações estruturais e ganhos de bem-estar para toda a sociedade. O local onde os setores produtivos se instalam é um fator preponderante para determinar os níveis salariais. Segundo Topel (1986) os aspectos relacionados às decisões locacionais dos trabalhadores têm papel relevante para a determinação de equilíbrios e comportamentos prospectivos no mercado de trabalho. Além disso, os níveis salariais tendem a ser mais elevados onde os mercados estão em constante crescimento, pois choques positivos na demanda aumentam os salários.

Seguindo a perspectiva de Santos (1979), as desigualdades de renda setoriais são mantidas pelos ramos com maior grau de progresso tecnológico, que também são os setores mais rentáveis. Nas atividades com grau tecnológico avançado a especialidade da mão de obra deve ser altamente qualificada, consequentemente, o emprego gera níveis de salários mais altos. Porém, mesmo dentro destes setores, pode-se verificar grande desigualdade salarial de acordo com o subsetor da produção. Já em setores com níveis tecnológicos mais baixos e trabalhos sem muita agregação de valor na produção, o fator trabalho é abundante e, por conseguinte, possui menor nível de salários e pode ser mais facilmente substituível.

A despeito da participação setorial produtiva na economia baiana, esta se manteve estável desde o início do século XXI (Figura 3). Assim como no Brasil, na Bahia, o setor de

serviços representa a maior parte do produto gerado; em 2002 a produção do setor de serviços representou 63% do PIB baiano, atingiu seu maior pico em 2013 chegando a 72% e em 2017 decresceu para 69%. O setor industrial, em 2002, representou 23% do PIB, chegando a 27% em 2010 e decresceu para 22% no último ano do estudo permanecendo, de certa forma, estagnado. O setor agrícola teve o declínio mais acentuado em termos de participação no PIB baiano: representava 13% em 2002, ficando em apenas 8% em 2017 (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2019).

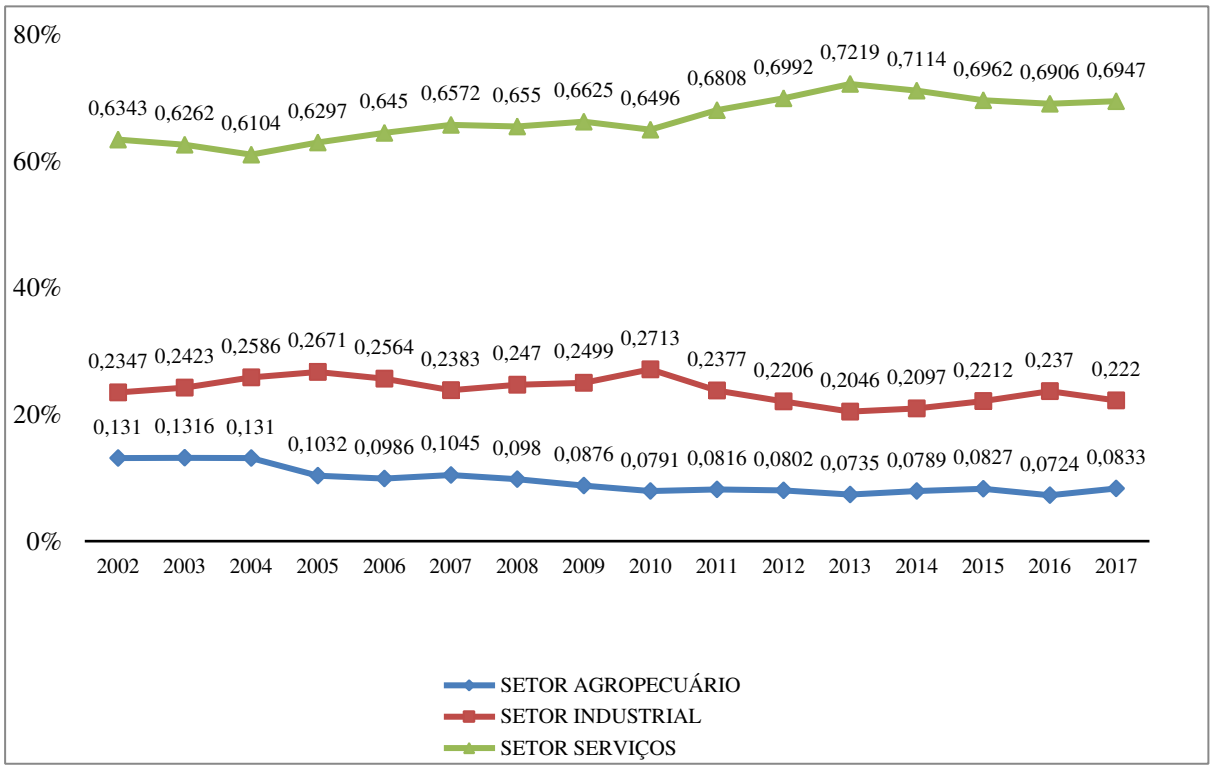


Figura 3 – Participação setorial agregada no PIB da Bahia
Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2019).

De acordo com Merelles e Santos (2017), o setor de serviços pode promover uma ação descentralizadora no mercado de trabalho à medida que desencadeia uma série de atividades associadas aumentando a demanda e os índices de encadeamento produtivos nos demais ramos da economia. A análise efetuada pelos autores mostrou que o setor de serviços ganhou participação na estrutura produtiva da Bahia por conta, essencialmente, de dois fatores, i) o aumento da renda das famílias e ii) a perda de competitividade de setores econômicos tradicionais.

Nesse sentido, ao fazermos a razão do valor total da produção setorial pelos salários do respectivo setor, encontramos um índice de evolução do custo do trabalho (Figura 4). No setor industrial é onde estão concentrados os maiores salários, logo, o índice de custo do trabalho é notadamente o mais elevado. Em 2007 este índice representava 12,4%, seu maior pico foi em 2011, 16,3% e em 2017 o índice decresceu para 15,9%. Já o custo do trabalho relacionado aos setores da agropecuária e serviços permaneceu relativamente baixos e praticamente equiparados ao longo da série ficando em aproximadamente 1,6%. Ao agregarmos os setores em termos de produção e salários, e realizarmos a média, o custo do trabalho passou de 2,4% em 2007 para, aproximadamente, 3,1% em 2017.

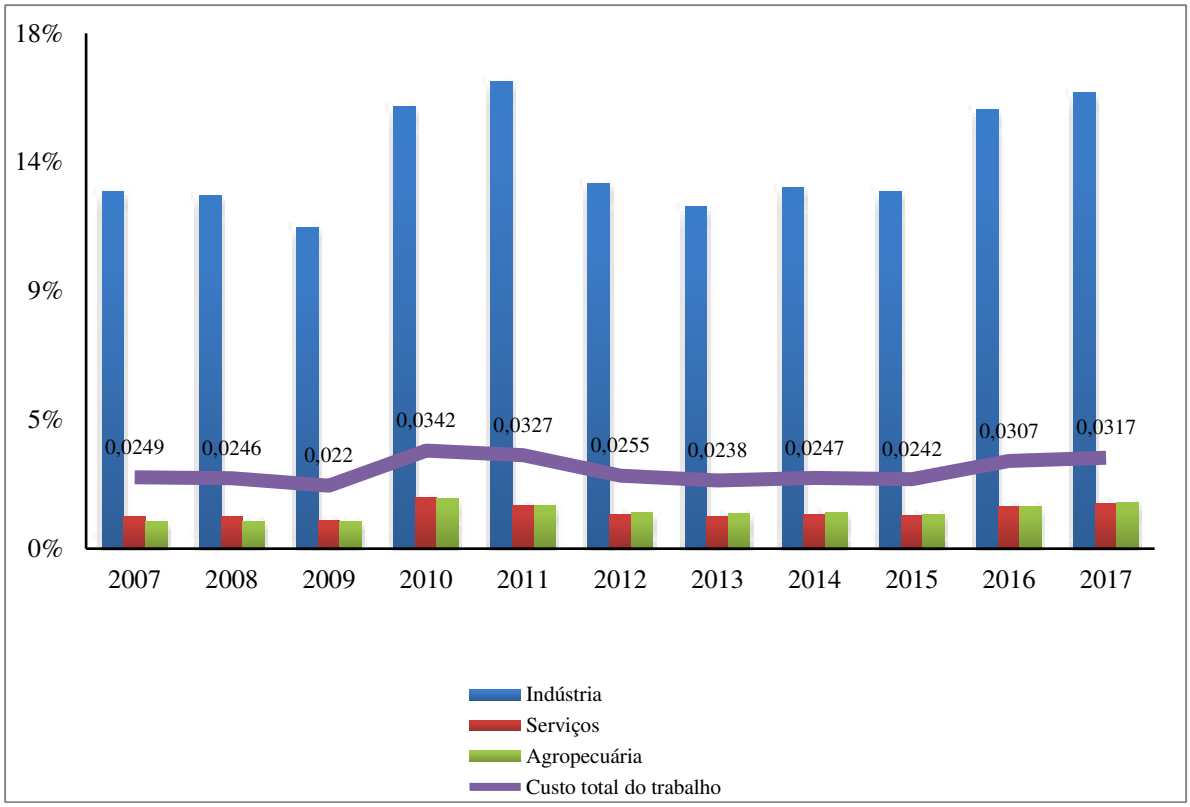


Figura 4 - Evolução do custo do trabalho pela produção setorial
Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2020) e SEI (2019).

2.2. CRESCIMENTO E PRODUTIVIDADE[41]

Seguindo a mesma tendência apresentada pelo Brasil nos períodos recentes, no que se refere à relação de crescimento da produtividade do trabalho e das variações apresentadas pelo PIB *per capita* baiano, ocorreu um distanciamento da taxa de crescimento do PIB *per capita* em relação aos ganhos de produtividade. De Negri e Cavalcante (2014) estimaram o crescimento da produtividade do trabalho para o Brasil entre 2000 e 2009 em torno de um terço do PIB, contrastando com Ukon *et al*. (2013) que, para a primeira década do Século XXI, estimaram a participação da produtividade no PIB de apenas 26%. Esta mesma relação para a Bahia, entre o período de 2007 e 2017 ficou em, aproximadamente,16%. O ano de maior participação da produtividade do trabalho na taxa de crescimento do PIB foi em 2011, em média, 27% (Figura 5).

Assim como no Brasil, fatores relacionados à elevação da taxa de ocupação, mudanças demográficas, como o aumento da oferta de mão de obra e forte investimento público produtivo em diversos setores foram preponderantes para explicar o avanço do crescimento do PIB descolado do índice de produtividade do trabalho. Porém, em 2016 e 2017 já é possível perceber o esgotamento dessa tendência. O aumento da produtividade é um fator crítico para dar sustentabilidade ao crescimento econômico baiano. Findado o modelo de crescimento baseado na demanda é necessário investir na ampliação e capacitação do capital humano e no apoio aos

[41] O índice de produtividade aqui apresentado leva em consideração o valor adicionado da produção dividido pelos salários a nível setorial, portanto, pode funcionar como uma *proxy* da produtividade do trabalho. Para o melhor entendimento sobre o tema e variados métodos de mensuração da produtividade do trabalho, decomposição de suas variáveis, etc. indica-se as leituras dos livros "Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes"volumes 1 e 2, de De Negri e Cavalcante (Orgs.) ambos publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

setores produtivos capazes de criar encadeamentos e efeitos de externalidades positivas para demais firmas.

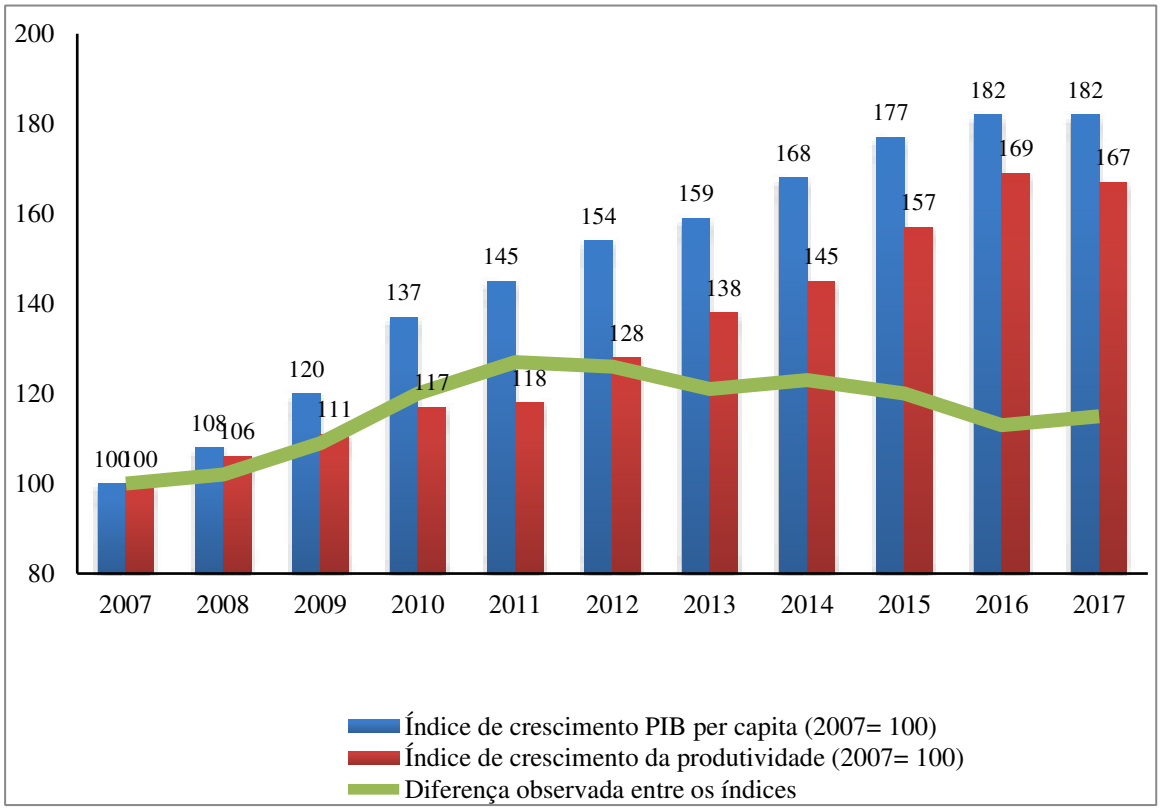


Figura 5 – Relação PIB *per capita* e produtividade do trabalho na Bahia
Fonte: Elaboração própria.

Nesse sentido, as mudanças estruturais observadas no mercado de trabalho da Bahia a nível setorial agregado ainda seguem sua característica histórica de especialização regional ao acompanhar de forma cíclica a economia brasileira à medida que se instalaram no estado baiano, majoritariamente, indústrias de bens e serviços intermediários. Os setores agrícola e industrial são os setores que apresentam a maior produtividade do trabalho, oscilando entre eles durante períodos de bonança e queda da demanda, aporte tecnológico, dentre outros. A produtividade do trabalho do setor agrícola foi a que se mostrou mais elevada, em média, durante o período, aproximadamente, 20,5%. A indústria logo em seguida 19,6%. E, por fim, o setor de serviços onde a produtividade do trabalho é a mais baixa: 7,9% (Figura 6).

Os resultados a níveis setoriais refletem o resultado agregado como um todo. A baixa produtividade do trabalho na Bahia configura-se em razão da baixa qualificação e especialização da mão de obra, serviços de baixo valor agregado, aumento da demanda e consumo sem agregação de valor nos bens e serviços produzidos internamente, logo, grande parte da demanda foi suprida devido a importações de bens mais sofisticados, além do padrão de alta informalidade no mercado de trabalho baiano o que, de acordo com Medeiros Jr. e Souza (2014), proporcionou ganhos reais de salários mais elevados do que no setor formal.

Além deste fato instigante, os autores também observam movimentos relevantes no mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador em períodos recentes. Para os autores, a implementação do tripé macroeconômico no Brasil reduziu o nível geral de preços possibilitando a ampliação da capacidade de consumo das famílias menos favorecidas. A diversificação da indústria em 2002 devido, principalmente, à vinda da Ford para o estado, provocou ganhos reais de salários, apesar do crescimento da PEA, posteriormente a 2012, com

o esgotamento do modelo de crescimento via consumo, a atividade econômica reduziu-se, elevando a taxa de desemprego e diminuindo o nível de salários reais.

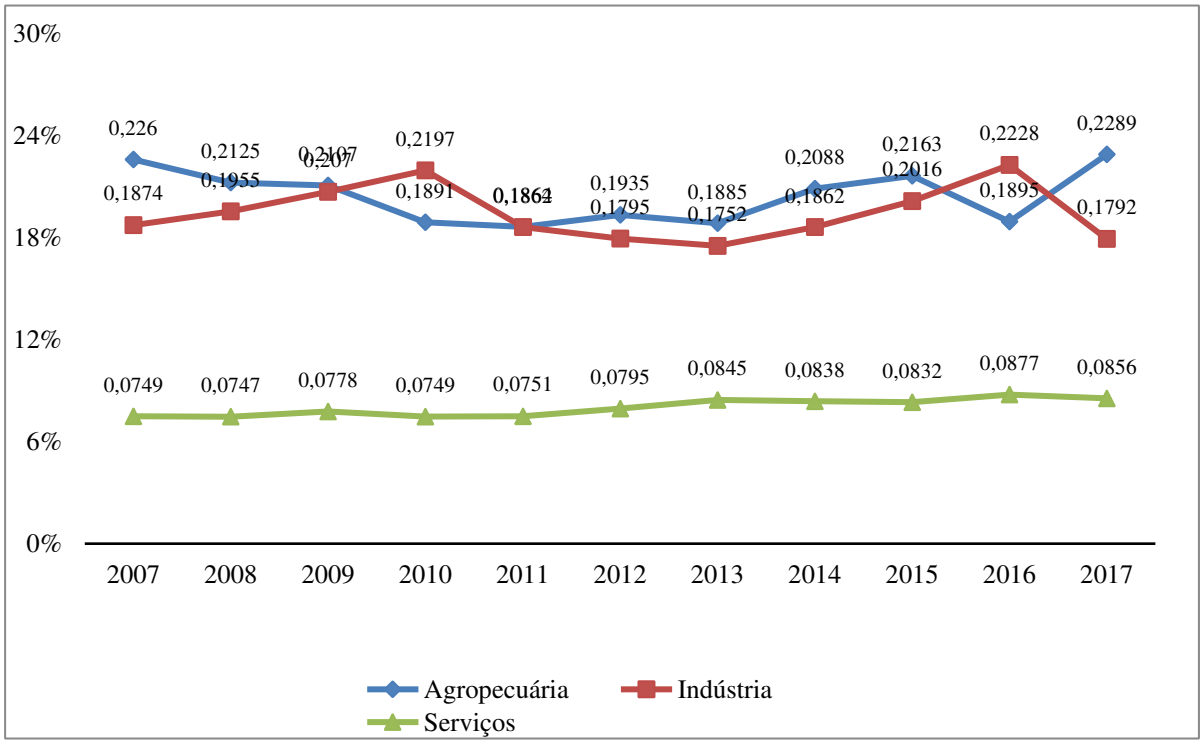


Figura 6 – Produtividade do trabalho na Bahia
Fonte: Elaboração própria.

Ao que parece, o padrão de ganhos de eficiência e produtividade do trabalho esgotou-se com a migração da mão de obra da agricultura para a indústria. O setor de serviços não foi capaz de evoluir no processo de mudança estrutural do trabalho, pouco afetando a dinâmica do desenvolvimento econômico baiano. Os movimentos de mudanças estruturais foram sutis contribuindo de forma insólita para a produtividade agregada. A estagnação da participação da indústria no PIB reflete a queda do valor adicionado setorial, assim como os desníveis dentro do setor agregado. Somando-se a isto, o padrão de baixa renda das famílias baianas pouco contribui para o aumento da demanda de serviços mais sofisticados e descentralização da produção que, de acordo com Almas (2015), concentra-se nas regiões mais desenvolvidas e estabelecem uma relação direta entre a urbanização e o emprego nos setores de serviços mais modernos.

3. EVIDÊNCIAS DA EVOLUÇÃO DO EMPREGO SETORIAL NA BAHIA

Visando o processo de desenvolvimento econômico e produtivo, políticas de geração e apoio ao emprego formal são necessárias para ampliar programas de formação profissional, aumento da capacidade de serviços públicos e privados voltados para a geração de ciência e tecnologia capazes de incorporar e difundir inovações, proteção social do trabalho, dentre outros. Dessa forma, a economia pode construir mecanismos consolidados de manutenção do trabalho e geração de renda. A partir de 2002, observou-se um aumento sistemático da taxa de crescimento da formalidade do trabalho no Brasil. Em 2003 a taxa de formalidade do trabalho no Brasil era cerca de 45,7%, passando para 49,4% em 2008. Entre 2003 e 2008 a expansão do estoque de emprego formal no país chegou a 113% (RIBEIRO e BERG, 2010).

Movimentos interessantes podem ser observados em relação às mudanças ocupacionais do emprego formal na Bahia. A análise dos dados econômicos do mercado de trabalho evidencia algumas características estruturais relativamente definidas nas quais se pode observar tendências de crescimento ou retração na geração de postos de trabalho por setor. Notadamente, na agricultura observou-se uma queda expressiva do número de empregos gerados ao longo do tempo. Em 2002 o setor gerou mais de 2,4 milhões de postos de trabalho, e em 2015 esse número passou para cerca de 1,6 milhões. Os setores da indústria extrativa e indústria de transformação mantiveram-se estáveis ao longo do tempo. Os setores da construção civil e comércio e reparação aumentaram o número de empregos de maneira considerável, sendo que, o comércio ultrapassou a marca de mais de 1,1 milhões de empregos. Os demais setores, alojamento e alimentação, transportes, administração pública, educação e saúde, todos apresentaram crescimento em termos de geração de postos de trabalho ao longo do tempo. Em 2002, a Bahia registrou cerca de 6,8 milhões de empregos formais, com aumento contínuo até 2009 com cerca de 7,7 milhões de postos de trabalho ocupados. E em 2014 a economia volta a se recuperar, alcançando cerca de 7,8 milhões de empregos (Tabela 1).

É sabido que o cenário de recessão que as economias brasileira e baiana adentraram desde 2016 põe em cheque diversos questionamentos sobre o que fazer para que se retome uma trajetória de geração de empregos e crescimento sustentado. O avanço do desemprego e da informalidade do trabalho se constitui em graves perdas de produtividade e subutilização da força do trabalho. Além de tais aspectos, o rendimento do trabalho formal se constitui em uma questão distributiva chave para a economia baiana. A análise setorial da evolução dos salários reais nos mostra que, especificamente entre 2007 e 2017, os ganhos salariais apresentaram uma tendência, apesar de baixa, de crescimento.

Tabela 1 – Ocupados na PEA: segundo subsetor e as atividades econômicas

Ano	Ocupados na PEA (em milhares)									
	Por subsetor de atividade econômica									Todas as Atividades
	Agricultura	Ind. Extrativa	Ind. Transformação	Construção civil	Comércio e reparação	Alojamento e alimentação	Transportes	Adm. Pública	Educação e Saúde	
2002	2.423.323	46.433	402.969	370.920	917.287	229.827	227.115	265.191	474.187	6.847.076
2003	2.491.571	68.586	405.405	341.633	918.736	231.847	222.467	268.500	444.846	6.860.955
2004	2.542.521	55.961	427.174	367.671	937.836	217.331	252.019	288.320	449.714	6.954.421
2005	2.518.066	66.815	467.079	392.683	923.757	257.211	251.074	287.733	491.031	7.234.135
2006	2.363.319	50.352	460.269	431.203	963.531	243.814	272.900	308.217	504.427	7.297.164
2007	2.331.015	51.830	454.454	415.2s84	1.003.718	262.788	276.074	300.509	511.872	7.316.461
2008	2.349.039	54.259	492.135	508.361	1.024.093	302.638	283.029	298.313	542.149	7.692.011
2009	2.318.862	64.172	449.807	499.642	1.124.375	283.629	284.515	346.225	568.814	7.705.918
2011	1.891.810	46.852	493.760	594.104	1.201.374	349.048	304.047	374.111	557.429	7.531.942
2012	1.769.531	36.057	418.840	579.340	1.235.977	332.774	329.842	375.616	585.391	7.419.610

2013	1.686.992	45.894	498.985	609.065	1.163.108	350.995	336.782	352.799	666.024	7.503.314
2014	1.819.506	47.215	456.164	679.390	1.241.775	355.749	338.264	388.783	704.339	7.861.991
2015	1.639.662	46.804	402.878	669.575	1.157.018	348.451	334.249	350.920	678.420	7.504.648

Fonte: PNAD-C (2020).

3.1. RENDIMENTO DO TRABALHO POR SETOR[42]

Os rendimentos médios do trabalho foram extraídos dos dados disponibilizados pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) (BRASIL, 2020), para a Bahia, entre os anos de 2007 e 2017 e estão expostos por subsetores seguindo as subclasses expostas de acordo a Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE).

Na Figura 7 é possível verificar a evolução dos rendimentos médios do trabalho na Bahia segundo as subclasses da agricultura – composta por silvicultura e criação de animais – e indústrias extrativas – contendo as atividades de extração mineral e produtos não metálicos. É possível observar que os maiores rendimentos do trabalho são encontrados na extração mineral e que houve pouca variação nesses valores médios. Em 2007 os salários médios eram de R$ 5.816,92; ocorreu uma pequena queda entre 2014 e 2015, saindo de R$ 5.758,32 para R$ 5.496,98, mas voltou a crescer no ano seguinte fechando a série com R$ 5.993,03. Já a agricultura e os produtos minerais não metálicos possuem ganhos médios mais baixos e muito similares. Ambos obtiveram um aumento considerável quando comparados ao primeiro e último ano da série. Em 2007 esses salários eram de R$ 780,04 e R$ 830,19, respectivamente. Entre 2009 e 2010 verificou-se uma elevação e eles saíram de R$ 776,35 e R$ 834,56, respectivamente, para R$ 1.511,17 e R$ 1.706,65. Em seguida ambos decaíram e voltaram a crescer, finalizando a série com rendimentos de R$ 1.468,89 na agricultura e R$ 1.760,97 nos produtos minerais não metálicos.

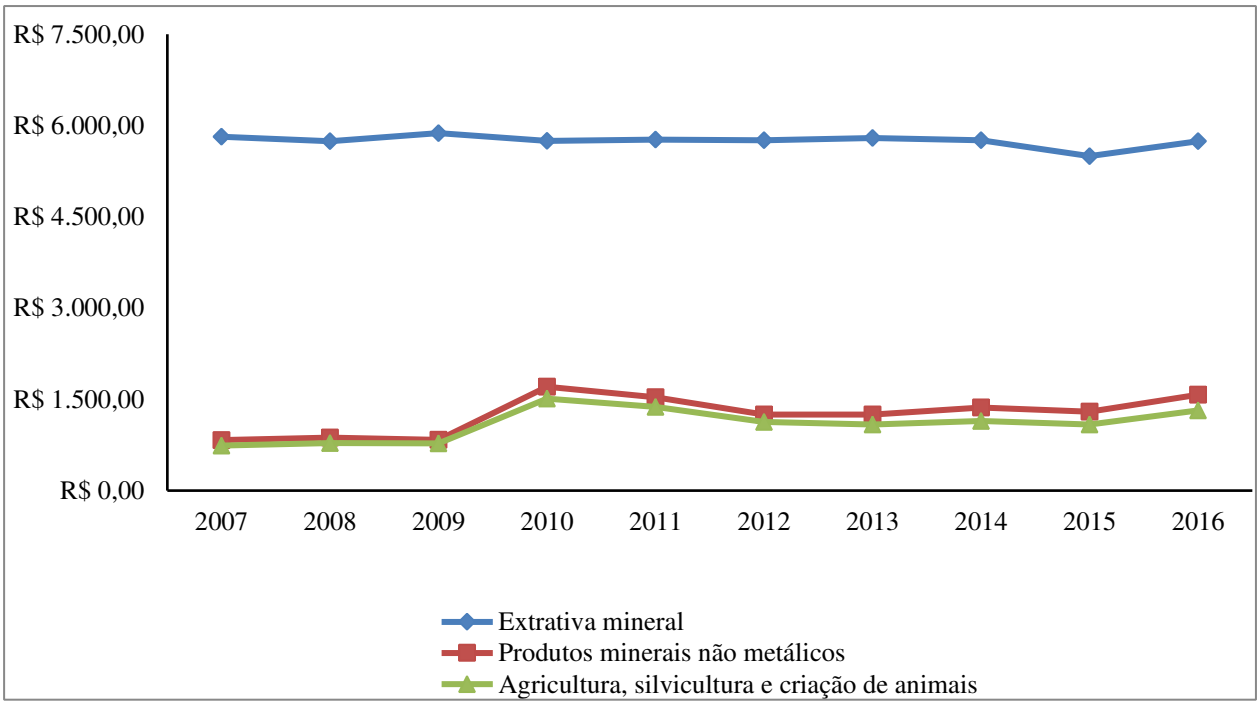


Figura 7 – Evolução dos rendimentos por subsetor de atividade econômica na Bahia: agricultura e indústrias extrativas
Fonte: Brasil (2020)

No que tange os rendimentos médios da indústria de transformação é possível verificar que as indústrias que possuem os menores rendimentos são as indústrias da madeira e mobiliário, têxtil, vestuário e artefatos dos tecidos, calçados e alimentos, bebidas e álcool

[42] Todos os valores de rendimentos do trabalho setorial apresentados nesta seção foram deflacionados de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e, assim, exibidos em valores reais a preços de 2017.

etílico. No entanto elas tiveram um grande aumento no rendimento do trabalho ao longo dos anos, com alguns períodos de queda, como no ano de 2015, em que a maioria dos setores tiveram perdas nos rendimentos, mas a tendência foi de aumento. No ano de 2007 o rendimento do trabalho na indústria da madeira e do mobiliário era em média R$ 865,27. Em 2017 chegou a R$ 1.618,30. As indústrias têxteis, vestuário e artefatos dos tecidos e a indústria de calçados possuem retornos médios do trabalho bem parecidos. No primeiro ano da análise elas possuíam rendimentos de R$ 738,60 e R$ 736,70, respectivamente. Já no último ano esses salários cresceram um pouco mais para o caso da indústria têxtil e seus derivados chegando a R$ 1.476,89, e R$ 1.324,52 do setor de calçados. Na área de alimentos, bebidas e sua variantes os ganhos chegaram a R$ 1.771,63 em 2017, um aumento de R$ 770,27 quando comparado ao primeiro ano.

As indústrias que possuem rendimentos médios intermediários, comparadas às de transformação são borracha, fumo, couro, pele e similares, material elétrico e comum e mecânica. Entre elas a que possuía o menor retorno salarial no primeiro ano de análise foi a de borracha, fumo, couro e produtos similares, mas apresentou um aumento significativo ao longo dos anos. Em 2017 os retornos salariais médios chegaram a R$ 2.757,12 contra os R$ 1.297,44 de 2007, o que representou um aumento de aproximadamente 125%. Já a indústria de material elétrico e comunicação apresentava rendimentos médios de R$1.537,44 no primeiro ano analisado, tendo variado ao longo do período e alcançado o maior rendimento no ano de 2010 com salários médios R$ 2.805,61. No ano seguinte apresentou uma queda nos retornos salariais do trabalho e em 2013 uma nova elevação. Em 2017 a média de ganho foi de R$ 2.538,99. Algo semelhante ocorreu na indústria mecânica. Em 2007 os rendimentos médios do trabalho nessa indústria foram de R$ 1.711,84. O setor também obteve seu pico salarial em 2010, com um salário médio de R$ 3.228,56. No ano seguinte teve perda nos retornos, apresentou alguns períodos de elevação e 2017 seus rendimentos médios foram de R$ 2.284,40.

Tabela 2 – Rendimentos do trabalho por subsetor de atividade na Bahia: indústria de transformação

Indústria	Alimentos, bebida e álcool etílico	Borracha, fumo, couro, pele e similares	Ind. Da madeira e mobiliário	Papel, papelão, editorial e gráfica	Química de produtos farmac. e veterinário	Metalurgia	Têxtil, vestuário e artefatos dos tecidos	Calçados	Mecânica	Material e transporte	Material elétrico e comum.
Ano	Rendimentos (R$)										
2007	1.001,36	1.297,44	864,27	2.256,37	3.780,90	2.229,81	738,60	736,70	1.711,84	2.737,43	1.537,44
2008	1.035,51	1.447,26	896,09	2.138,09	3.875,10	2.083,46	773,07	786,00	1.831,53	3.098,56	1.617,94
2009	967,99	1.326,47	922,35	2.037,71	3.741,99	1.928,91	733,82	732,84	1.849,58	2.650,75	1.507,18
2010	1.926,59	2.712,29	1.829,69	3.847,89	7.895,86	3.526,59	1.411,12	1.440,06	3.228,56	5.662,75	2.805,61
2011	1.741,95	2.442,07	1.633,80	3.583,52	7.231,96	3.171,89	1.279,25	1.273,89	2.732,94	4.875,86	2.514,19
2012	1.397,52	1.974,69	1.276,98	2.640,81	4.713,54	2.416,49	1.039,70	1.029,49	2.118,14	4.141,09	2.012,79
2013	1.338,94	1.931,83	1.225,66	2.396,11	4.367,51	2.262,78	1.024,49	977,71	1.976,22	4.068,13	2.225,75
2014	1.436,31	2.121,36	1.314,42	2.440,34	4.359,16	2.401,09	1.097,56	1.077,01	2.066,39	4.605,54	2.284,95
2015	1.351,17	1.985,98	1.261,29	2.356,97	4.688,40	2.389,99	1.026,27	991,91	1.903,02	3.879,96	2.247,80
2016	1.674,55	2.548,13	1.539,72	2.873,36	5.122,72	2.706,09	1.360,90	1.184,30	2.101,25	5.041,26	2.761,82
2017	1.771,63	2.757,12	1.618,30	3.100,59	5.045,55	2.906,93	1.476,89	1.324,52	2.284,40	5.043,21	2.538,99

Fonte: Brasil (2020)

As indústrias que possuem os maiores retornos médios do trabalho dentro da indústria de transformação são aquelas que mais demandam mão de obra especializada. Ou seja, onde a presença de capital humano é mais intensa. Entre elas destaca-se a indústria química de produtos farmacêuticos – inclusive veterinários. Em 2007 ela apresentou retornos médios de R$ 3.780,90. Nos anos seguintes apresentou elevação desses salários e em 2010 alcançou seu pico, com rendimentos salariais médios de R$ 7.895,86. No ano seguinte apresentou uma queda e em 2015 voltou a crescer. Em 2017 esses rendimentos eram de R$ 5.045,55.

A indústria do material de transporte também apresentou retornos do trabalho consideráveis no período de análise. Em 2007 os trabalhadores possuíam salários médios de R$ 2.737,43, tendo este valor oscilado nos anos seguintes. No último ano analisado, 2017, os trabalhadores ganhavam em média R$ 5.043,21. As indústrias do papel, papelão, editorial e gráfica e a de metalurgia também apresentaram rendimentos médios do trabalho ao longo do período de análise. Em 2007 esses retornos salariais médios eram de R$ 2.256,37 e R$ 2.229,81, respectivamente. Dez anos depois esses rendimentos salariais médios foram de R$ 3.100,59 e R$ 2.906,93, nesta ordem.

A construção civil e comércio varejista e atacadista são setores da atividade econômica que apresentam rendimentos médios do trabalho muito próximos. E todos apresentaram um pico nos retornos salariais médios em 2010. No que tange à construção civil a mão de obra neste setor costuma ser altamente diversificada. Existem áreas que demandam mão de obra mais especializada, o que impulsiona os retornos salariais médios do trabalho – e outras com uma menor exigência de especialização. Também é um setor que apresenta uma grande sazonalidade.

Em 2007 os retornos salariais médios desse setor eram de R$ 1.284,00, passou por uma elevação no ano seguinte e uma queda posteriormente. Em 2010 alcançou o valor de R$ 2.567,00. Apresentou um declínio entre 2011 e 2012 e encerrou a série com retornos médios de R$ 2.357,00. No setor de comércio, o subsetor atacadista é o que apresenta os maiores retornos médios comparado ao varejista. Mas ambos apresentaram elevação nos rendimentos médios ao longo da série. Em 2007 os trabalhadores do comércio atacadista recebiam em média R$ 1.141,94 e do varejista R$ 790,91, considerando o mesmo período. Ambos os subsetores apresentaram um pico nessas variáveis em 2010– com salários médios de R$ 2.181,22 e 1.524,51, respectivamente. No ano seguinte voltou a cair e em 2016 houve uma retomada. Encerram a série com retornos médios de R$ 2.065,68 e R$ 1.450,96, nessa ordem (Figura 8).

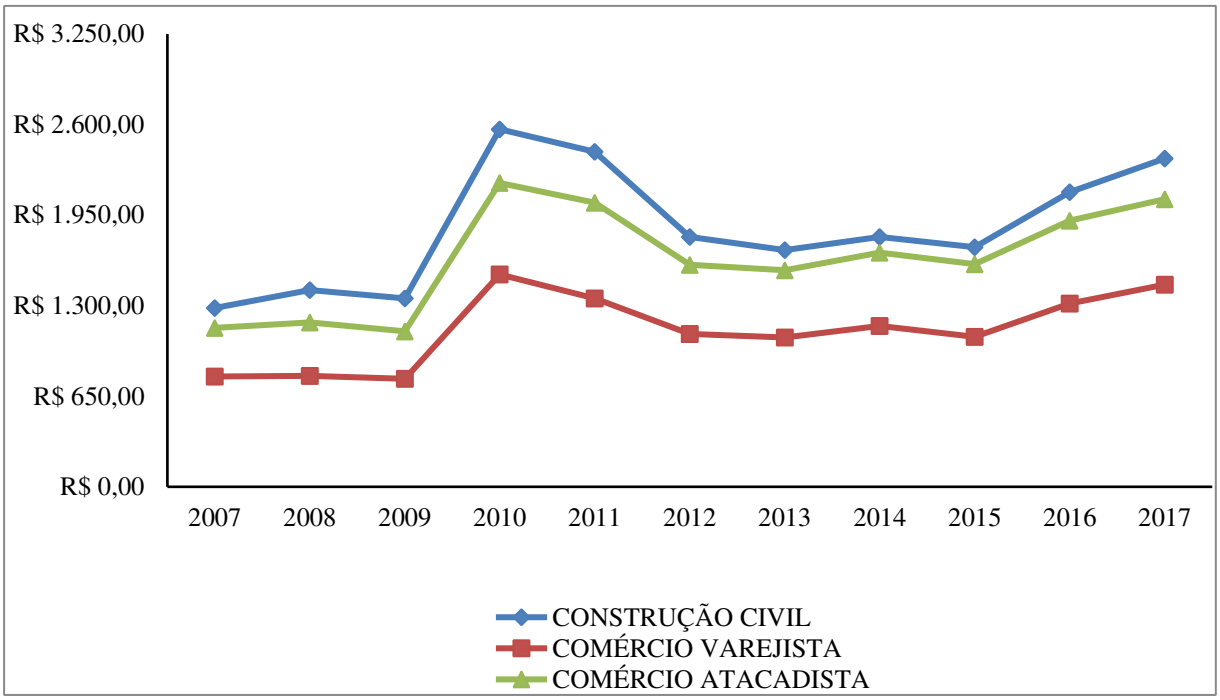


Figura 8 – Evolução dos rendimentos por subsetor de atividade econômica na Bahia: construção civil e comércio
Fonte: Brasil (2020).

No que tange os rendimentos médios no setor de serviços e da administração pública, estes são bem semelhantes e seguem uma trajetória de elevação ao longo da série, apesar de apresentarem alguns momentos de declínio. Com um destaque para o subsetor de crédito, seguros e capitalização que possui os maiores retornos médios do trabalho. Em 2007 os trabalhadores desse subsetor possuíam salários médios de R$ 3.718,04. Esse montante seguiu uma trajetória de elevação no ano seguinte e queda posteriormente. Conforme ocorreu com os outros subsetores analisados o ano de 2010 representou o pico dos retornos salariais, onde os trabalhadores chegaram a receber uma média salarial de R$ 6.924,70. No ano seguinte houve um declínio e a partir de 2016 uma elevação. Encerrando a série com rendimentos de R$ 5.752,00. O setor da administração pública e subsetor de ensino possuem rendimentos também parecidos.

Ambos também apresentaram elevação nessa variável ao longo dos anos, mas no primeiro caso — da administração pública — esse crescimento foi maior. Em 2007 os trabalhadores possuíam rendimentos médios de R$ 1.692,81 na administração pública e R$ 1.821,40 no ensino. Houve um pico dos rendimentos para os dois casos em 2010 e no ano seguinte um decrescimento que foi mais acentuado na administração pública. Em 2016 voltaram a crescer e em 2017 apresentaram rendimentos de R$ 3.627,03 e R$ 3.544,10, considerando a mesma ordem do primeiro período — administração pública e ensino.

Os subsetores que também fazem parte do setor de serviços e possuem rendimentos do trabalho bem semelhantes são: comércio e administração de imóveis, reparação e manutenção; serviços médicos e odontológicos; transportes e comunicação além dos serviços de alojamento, alimentação, reparação e manutenção. Dentre eles o que possui rendimentos mais elevados é o de transportes e comunicação. Em 2007 os trabalhadores possuíam retornos salariais médios de R$ 1.355,98. No ano seguinte houve um acréscimo e logo em seguida uma queda. Em 2010 houve o ápice e os trabalhadores passaram a ter ganhos médios de R$ 2.465,38. Encerrando a série com retornos de R$ 2.243,53. Os serviços médicos e odontológicos também apresentaram

retornos significativos no período e elevação quando comparados o primeiro e último ano da série. Em 2017 esses retornos salariais médios foram de R$ 2.333,36 o que representa um crescimento significativo frente ao R$ 1.461,16 no ano de 2007.

Os subsetores de comércio e administração de imóveis e serviços de alojamento, alimentação, reparação e manutenção são os possuem os menores rendimentos em comparação com os demais. No primeiro ano da série os ganhos salariais médios nesses subsetores foram de R$ 927,97 e R$ 1.055,42. No último ano da série esses rendimentos médios foram de R$ 1.841,20 e R$ 1.748,44, nessa ordem (Figura 9).

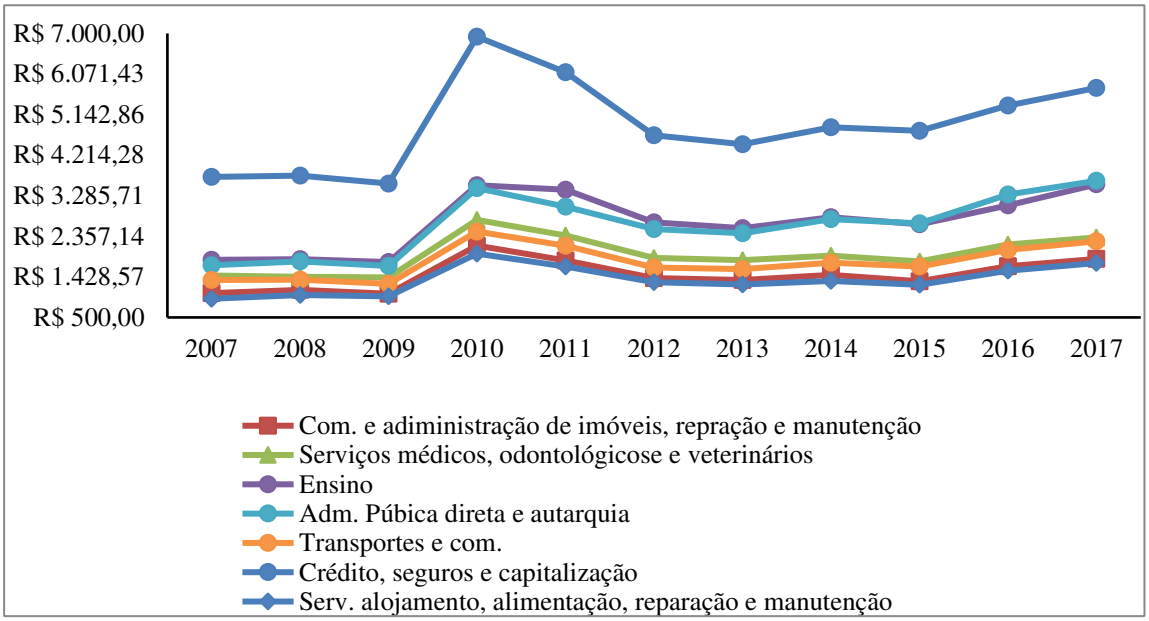


Figura 9 – Evolução dos rendimentos por subsetor de atividade econômica na Bahia: serviços e administração pública
Fonte: Brasil (2020).

3.2. PRODUTIVIDADE DO TRABALHO NA BAHIA POR SUBSETORES DE ATIVIDADE ECONÔMICA

A produtividade do trabalho é uma variável de suma importância para capturar as mudanças estruturais ocorridas em uma determinada economia ao longo de um dado período de análise. Cada setor ou subsetor de atividade econômica possui um nível de produtividade que pode passar por evoluções distintas, conforme suas atividades individuais (MIGUEZ; MORAES, 2014). Nesse sentido, com a finalidade de identificar o comportamento dessa variável foram utilizados dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD)(IBGE, 2015) entre 2002 e 2015 ─ com exceção de 2010 que consiste em dados do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010). Foram extraídas informações sobre o valor adicionado de cada subsetor de atividade econômica deflacionado pelo INPC com base no último ano da série e dividido pelo número de horas trabalhas dos ocupados, de acordo com a atividade principal, no ano para cada um deles.

Conforme a Figura 10, os resultados indicam uma tendência de elevação da produtividade do trabalho em todos os subsetores de atividade econômica analisados. Apesar de apresentarem uma grande variação ao longo da série com alguns momentos de queda e outras de elevação devido a algum componente cicloid. Analisando os dois últimos anos da série é possível observar um declínio em todos os subsetores que pode ter sido ocasionado pelo

momento recessivo que se iniciava no país, período também que apresentou elevados níveis inflacionários de acordo com dados do INPC.

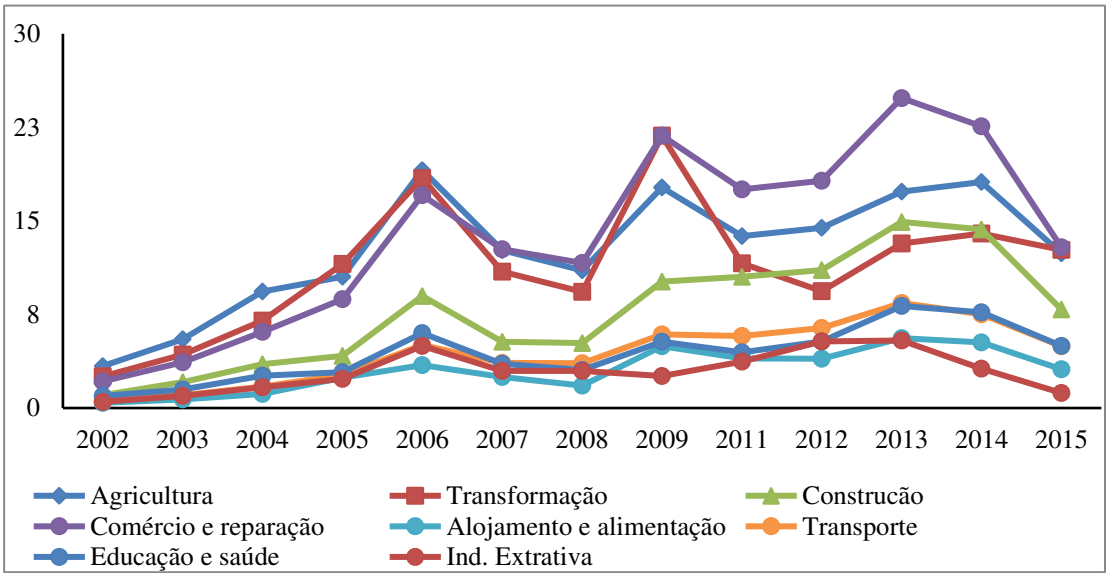


Figura 10 – Produtividade do trabalho[43] segundo subsetores de atividade econômica na Bahia
Fonte: IBGE (2010; 2015); SEI (2018)

Os setores de comércio e reparação, agricultura, indústria de transformação e construção civil apresentam os maiores índices de produtividade, de acordo com a *proxy* criada. Entretanto, os setores possuem movimentos diferenciados entre si. O setor de comércio e reparação é o que apresenta a maior tendência de crescimento, seguido da agricultura. O setor de construção civil apresentou ganhos elevados a partir de 2009, porém, em 2015, apresenta retrocessos. A indústria de transformação passa a apresentar queda constante a partir de 2011, como consequência da desaceleração econômica mundial. Os demais setores, alojamento e alimentação, educação e saúde, transportes e indústria extrativista não apresentaram ganhos relevantes no período analisando. Apenas em 2006 e 2011 tais setores apresentam ganhos mais elevados, porém, em 2014 voltaram a decrescer.

São crescentes as discussões e preocupações na agenda dos formuladores de política industrial e produtiva, de forma geral, sobre a perda de dinamismo da economia após a crise financeira internacional de 2008. Tal perda, como pôde ser observada para a Bahia, é acompanhada pelos baixos ganhos de produtividade. No longo prazo, a baixa produtividade do trabalho associada ao baixo nível de ganhos de renda pode comprometer a evolução da estrutura produtiva do estado. Medidas como a melhora da eficiência na utilização de insumos, realocação de fatores, investimento na formação educacional e profissional, incorporação tecnológica e maior agregação de valor em bens finais são essenciais para que as mudanças estruturais não apenas no fator trabalho, mas como um todo, siga uma tendência de crescimento sustentado e gere empregos de qualidade e alto rendimento para os trabalhadores e alta produtividade para os setores.

CONCLUSÕES

[43] Obtida através da divisão do valor adicionado por subsetor de atividade econômica dividido pelo número de horas trabalhadas em cada ano. O valor adicionado foi deflacionado com base no ano INPC e apresentados em valores reais a preços de 2015. A quantidade de horas trabalhadas foi obtida a partir de microdados disponibilizados pela PNAD. Por isso não háinformações para o ano de 2010.

A pesquisa buscou contribuir com as discussões a respeito das relações entre mudanças estruturais do emprego na Bahia e as transformações recentes na estrutura produtiva, especificamente a partir dos anos 2000. Dada a importância do Estado da Bahia no contexto nacional e na Região Nordeste, a compreensão do mercado de trabalho baiano torna-se de suma importância para se traçar planejamentos estratégicos que garantam a sustentação dos ganhos de renda e, portanto, do crescimento econômico voltado para o desenvolvimento e distribuição de renda.

No que se refere ao perfil de escolaridade e formação profissional do trabalhador baiano, tem-se que as medidas implementadas pelos governos municipal, estadual e federal com vistas a elevar o acesso e conclusão dos ensinos fundamental, médio e superior foram relevantes, contudo, estes resultados ficam aquém do que se espera em função, dentre outros, da evasão escolar, distorção idade-série e repetência, além das deficiências em português e matemática. Estes elementos relacionam-se a um processo histórico no qual indivíduos de classes sociais menos favorecidas tendem a migrar do ambiente escolar para o mercado de trabalho, muitas vezes precário, objetivando contribuir com o orçamento familiar. Assim, na ausência de habilidades que garantam salários mais elevados, estes indivíduos se submetem a condições de trabalho as mais degradantes e, por consequência, minimizam as chances de retorno à escola e de recuperação salarial.

Em relação à estrutura do emprego formal na Bahia, não houve grandes alterações no período estudado, sendo o setor de serviços responsável pela maior parte do emprego formal. Isto, contudo, não impediu que a remuneração do trabalho seguisse uma trajetória de oscilações, resultado das particularidades de cada setor, de variáveis exógenas e, principalmente, em razão da qualificação da mão de obra. Assim, o fato de o Estado da Bahia ser, majoritariamente, produtor de bens primários e insumos intermediários que exigem menor qualificação, faz com que a média salarial seja diminuta em relação a outros estados da federação. No que concerne à produtividade setorial do trabalho, tal qual se observou para a remuneração deste, verificou-se uma grande oscilação no período analisado. Apesar disso, têm-se que setores como comércio, agricultura e construção civil apresentaram bons índices de produtividade. Contudo, na presença de movimentos econômicos recessivos, são estes os setores a esboçarem os primeiros sinais negativos.

Assim, a exploração dos aspectos de desempenho econômico recente no mercado de trabalho e na estrutura produtiva do estado nos permite apontar algumas causas da sua volatilidade de crescimento. Entretanto, as questões relacionadas à baixa produtividade do trabalho são de ordem sistêmica como o ambiente de negócios, investimento produtivo, infraestrutura, tecnologia, a própria qualificação do trabalhador, etc. e abrangem não apenas a Bahia, mas todo o Brasil.

Por fim, a partir das evidências apresentadas pela pesquisa, faz-se necessário enumerar diversas questões que devem ser formadoras de agendas políticas para a realização de debates que exigirão esforços coletivos no sentido de mais investigação, aprofundamento e reflexão. Dentre essas questões, pode-se citar: i) como aumentar o nível de capital humano fornecendo apoio para o conhecimento pessoal e incremento de produtividade nos setores produtivos? ii) como aumentar o nível de renda do trabalho na Bahia e introduzir um padrão distributivo? iii) como beneficiar de maneira estratégica os setores a fim de obter um crescimento sustentado da produção? Assim, o aprofundamento de tais aspectos traz parâmetros de análises concretas que possibilitam a formulação de políticas voltadas para as especificidades do mercado de trabalho e da estrutura produtiva no sentido de geração de trajetórias sustentadas de crescimento e desenvolvimento do Estado da Bahia.

REFERÊNCIAS

ALMAS, R. S. Atividades de Serviços na Bahia: uma análise espacial com base nos indicadores de especialização e polarização. **XI Encontro de Economia Baiana**. Salvador, 2015.

BAHIA. Secretaria da Educação do Estado da Bahia. Disponível em: http://maisfuturo.educacao.ba.gov.br/permanencia. Acesso em: 30/05/2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Trabalho. **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS): Micro dados RAIS e Caged.** 2020. Disponível em: http://pdet.mte.gov.br/microdados-rais-e-caged. Acesso em: 01 jan. 2020.

DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. R. Os Dilemas da Produtividade no Brasil. In: _____ (Org.). **Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes**. ABDI:IPEA. Brasília, p. 15-52. 2014.

DIAO, X.; MCMILLAN, M.; RODRIK, D. The Recent Growth Boom in Developing Economies: a structural change perspective**. National Bureau of Economic Research**. Massachusetts. Working Paper 2332, 2017.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **A Economia Baiana nos anos 2000: uma análise das Condições do Mercado de Trabalho Formal na Bahia**. Salvador, 2013.

GALA, P.; CAMARGO, J.; MAGACHO, G.; ROCHA, I. Sophisticated Jobs Matter for Economic Complexity: an empirical analysis based on input-output matrices and employment data. **Structural Change and Economic Dynamics**, p. 1-8. 2017.

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

GUERRA, O. F.; GONZALEZ, P. S. H. Crescimento econômico e desigualdade social na Bahia.**Conselho Regional de Economia – BA**, 2013. Disponível em: <http://www.corecon-ba.org.br>.

GUIMARÃES, J.R.S. Níveis e padrão distributivo de renda na Bahia nos anos 1990. **Série Estudos e Pesquisas**, Salvador, v.59, p.65-96, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estimativas da população 2018: Tabelas. 2018a Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=22367&t=resultados. Acesso em: 13 mai. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Produto Interno Bruto dos Municípios 2016: Tabelas. 2018b Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?edicao=23414&t=resultadosresultados. Acesso em: 13 mai. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2002-2019**. 2019. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938. Acesso em: 13 mai. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. **Microdados do Censo Demográfico: 2010**. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/amostra-resultados-gerais. Acesso em: 13 mai. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Microdados. 2015.** Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=microdados. Acesso em: 01 jan. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua. Microdados. 2020.** Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=microdados. Acesso em: 01 jan. 2020.

KLEIN, R**. Como está a educação no Brasil? O que fazer?** Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.14, n.51, p. 139-172, abr./jun. 2006.

LIMA, R. **Mercado de trabalho: o capital humano e a teoria da segmentação**. Pesquisa e Planejamento Econômico**,** Rio de Janeiro, n. 10, p. 217-272, abr. 1980.

MEDEIROS JR. H.; SOUZA, L. N. Mudanças de Estado e Comportamento da Oferta e Ocupação no Mercado de Trabalho da Região Metropolitana de Salvador. **X Encontro de Economia Baiana**, p. 51-66. Salvador, 2014.

MENEZES-FILHO, N. A. **A Evolução da Educação no Brasil e seu Impacto no Mercado de Trabalho**. Mar, 2001. Disponível em:< https://www.feis.unesp.br/Home/DSAA/DSAA/

MERELLES, A. E. F.; SANTOS, J. P. C. A Dinâmica do Setor de Serviços na Bahia e Seus Impactos Sobre os Municípios e o Mercado de Trabalho Entre os Anos de 2006 e 2015. **Bahia Análise de Dados**, v. 27, nº 2, p. 87-103. Salvador, 2017.

MIGUEZ, T.; MORAES, T. Produtividade do Trabalho e Mudança Estrutural: uma comparação com base no World Input-Output Database (WIOD) 1995-1995. In: _____ (Org.). **Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes**. ABDI:IPEA. Brasília, p. 15-52. 2014.

PESSOTI, F. C. C. L.; PESSOTI, G. C. Tendências recentes e perspectivas para a economia baiana. In: **Anais do XI Encontro de Economia Baiana**, 2015. Disponível em: <http://eeb.sei.ba.gov/2015-2/>.

RIBEIRO, J.; BERG, J. Evolução Recente do Trabalho Decente no Brasil: avanços e desafios. **Bahia Análise de dados**, v. 20, p. 173-194. Salvador, 2010.

RIGOTTO, M. E.; SOUZA, N. J. Evolução da educação no Brasil, 1970-2003. **Análise**, Porto Alegre, v. 16 n. 2 p. 351-375 ago./dez. 2005.

SANTOS, M. **O Espaço divide: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro, 1979.

SCHWARTZMAN, S;. COSSÍO, M. B. Juventude, educação e emprego no Brasil. **Cadernos Adenauer** VII, 2007, nº 02.

SILVA, L. A.; RIBEIRO, L. C. S. A dinâmica das disparidades regionais e do emprego formal no território baiano: uma análise do período 2004-2014. **Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg**., São Paulo, V.20, N.2, p.383-400, 2018.

SOUZA, P. H. G. F. As causas imediatas do crescimento da renda, da redução da desigualdade e da queda da extrema pobreza na Bahia, no Nordeste e no Brasil entre 2003 e 2011. **Texto para discussão nº1816**, Brasília, IPEA,2013.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. PIB e Estudos Correlatos: Tabelas e gráficos. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2212&Itemid=203. Acesso em: 01 jan. 2020.

TOPEL, R. Local Labor Markets. **Journal of Political Economy**, vol. 94, no. 3, 1986.

WANDERLEY, L. A.; SANTOS, N. C. A.; PORTUGAL, W. B. Um estudo de dinamismos setoriais por mesorregiões do Estado da Bahia, no intervalo entre 2006 e 2012, através do modelo shift-share analysis. **Nexos Econômicos – CME-UFBA**. v.8, n. 1, jan-jun. 2014.

SEÇÃO V

Regimes automotivos, governança e contratos no setorrodoviário

Política automobilística brasileira: uma nota sobre os fundamentos (institucionais) e os impactos (organizacionais) do inovar-auto

Dilciele Nascimento de Sousa
Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho

A tipologia de contratos e a infraestrutura rodoviária: um estudo de caso no estado da Bahia

Jairo de Carvalho Guimarães Junior

POLÍTICA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA: UMA NOTA SOBRE OS FUNDAMENTOS (INSTITUCIONAIS) E OS IMPACTOS

(ORGANIZACIONAIS) DO INOVAR-AUTO

Dilciele Nascimento de Sousa
Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho

1. INTRODUÇÃO

A política automotiva é emblemática na política industrial no Brasil. Desde o período de implantação das empresas automobilísticas no Brasil, o Estado brasileiro, tem atuado de forma ativa, tendo em vista, criar as condições para o desenvolvimento da indústria, através de um ambiente institucional que visava incentivar o consumo e a produção. Num primeiro momento, por meio da reserva de mercado e, num segundo momento, via o incentivo de formas mais eficientes e competitivas. E assim, foi-se ajustado o Regime Automotivo Brasileiro (RAB) ao longo do tempo, o qual se materializa institucionalmente por meio de legislações. A respeito disso, a temática do regime automobilístico tem sido pouco explorada com relação a sua institucionalização, em especial sua contribuição mais recente com relação à influência do regime automotivo nas inovações tecnológicas e organizacionais no setor: o objeto deste trabalho.

Na nossa análise, toma permissão o fato de que as montadoras de automóveis são sujeitas a uma concorrência que as obriga, não só a constantes inovações tecnológicas, mas também a mudanças na sua configuração organizacional, que envolvem mudanças na sua relação com a cadeia (fornecedores, indústrias de peças, entre outras) e com outros setores, a exemplo da infraestrutura. E também com os agentes institucionais (Estado, órgãos reguladores), os quais atuam tanto como incentivo e tanto como desestimulo às inovações organizacionais. Em função disso, privilegiamos na nossa análise a evidenciação das lógicas econômicas dessas relações interorganizacionais, como uma forma de antever os impactos regulatórios no âmbito das mudanças desejadas.

Em função do exposto acima, o objetivo deste trabalho é analisar as implicações das mudanças institucionais no regime automotivo na reconfiguração organizacional e espacial das novas montadoras de automóveis no Brasil, ou seja, compreender as possíveis políticas governamentais no desempenho não só das montadoras, mas também de toda a cadeia de suprimentos. De forma a extrair evidências que possam subsidiar a reflexão acerca da pertinência das inovações institucionais associadas ao novo regime automotivo que cria as condições de possibilidade de inovação organizacional nas montadoras automobilísticas que por sua vez viabiliza as inovações tecnológicas, tendo como pano a cadeia automotiva. O trabalho tem como objeto o Inovar-Auto que é um mecanismo institucional que garantiu uma redução dos custos operacionais para as montadoras, mas com impactos diferenciados nos diversos segmentos do setor automotivo com fábricas instaladas no País.

Segundo a OMC o Inovar-Auto é uma "política industrial nacional ilegal em três pontos: imposição de regime tributário mais pesado para bens importados do que aos nacionais, concessão de incentivos fiscais a quem produz localmente e oferta de subsídios às empresas exportadoras". O Inovar-Auto é esta política que está sendo vista como um protecionismo, pois segundo a definição da OMC, a Inovar- Auto é um "regime automotivo que fere as leis de livre comércio e afetam as empresas estrangeiras de forma injusta" (AUTOMOTIVE BUSINESS, 2016).

A hipótese que orienta nossa avaliação da Inovar-Auto é que essa pol-Auto não só altera as regras do jogo de forma estrutural, como impacta os diversos segmentos do setor de forma diferenciada. Na Tabela 1 apresentamos uma tipologia dos segmentos do setor automotivo a partir da natureza e da escala do negócio e insinuando alguns dos possíveis efeitos do referido programa ao longo da sua efetividade:

Tabela 1 – Efeito da Inovar-Auto

	Efeitos da Inovar-Auto		
		Negativo	Positivo
OMC	**Montadoras**	X	X
	Brasil		X
	Externo	X	
Brasil	**Cadeia de Fornecedores**	X	X
	Global/ Brasil	X	
	Global/ Externo		X

Fonte: Elaboração própria.

Com a Tabela 1 buscamos evidenciar alguns possíveis efeitos da política do Inovar-Auto e chamamos a atenção para o fato de que suas relações permitem diferentes reações de aprovação e desaprovação decorrentes da forma e da natureza de inserção dos diversos segmentos no negócio. Já que, ao tempo em que aumenta a competitividade das montadoras, a partir da viabilização de redes de suprimento global, fragiliza a cadeia nacional de autopeças, vista como algo negativo pelas empresas fornecedoras nacionais internas e, como algo positivo pelas empresas fornecedoras multinacionais.

Essa ambiguidade é expressa de forma emblemática na declaração de Antônio Megale, presidente da Anfavea, quando declara que a nova política que substituirá a Inovar-Auto deve se sustentar em três pilares: "Eficiência energética; pesquisa, desenvolvimento e inovação; além da recuperação da cadeia de autopeças, que está muito fragilizada com a crise" (ANFAVEA, 2015).

E para evidenciar esta ambiguidade, o trabalho consta desta introdução, mais quatro partes e uma conclusão. Na primeira parte, apresenta as abordagens teóricas fundamentais feitas ao longo do tempo na política automobilística brasileira: o ancorado na Economia do Bem Estar e o escorado na Nova Economia Institucional (NEI). Na segunda parte, apresenta um panorama da política automobilística no Brasil. No terceiro, apresentados o estudo de casos dos regimes implantados no Brasil, tendo como referência os recursos de analise da NEI. E no quarta parte, uma análise das implicações do regime automobilística brasileiro.

2. OS RECURSOS TEORICOS DA POLITICA AUTOMOBILISTICA BRASILEIRA

A política automobilística brasileira evolui paralelo a evolução das ferramentas políticas derivadas da abordagem da Economia do Bem Estar e, mais recentemente da Nova Economia Institucional (NEI), tendo como referência empírica a viabilização dos novos processos de organização e de produção ao longo do tempo.

2.1 O *APPROACH* DE ECONOMIA DO BEM-ESTAR

Inicialmente, o setor automobilístico é promovido pelo Governo Federal em decorrência das suas externalidades positivas. Em função disso, a política automobilística brasileira pode ser enquadrada tanto na perspectiva da Economia do Bem-estar, como da Nova Economia Institucional.

Na primeira fase de incentivo ao setor automobilístico a teoria pigouviana forneceu os argumentos para a intervenção do Estado como parte do esforço de internalizar as externalidades positivas do setor automotivo, ou seja, a intervenção, do ponto de vista, estritamente econômico, era igualar os custos privados aos custos sociais das montadoras.

No caso em tela, o mecanismo pigouviano de internalização das externalidades positivas foi feito por meio de instrumentos pigouvianos clássicos, a exemplo dos relacionados aos incentivos fiscais, renuncias fiscais e, subsídios indiretos, a exemplo das obras de infraestrutura, várias não pedagiadas, e concessões de créditos, de forma a reduzir seus custos internos e socializar os custos "externos" necessários à criação das condições de possibilidades para o uso dos automóveis. Este conjunto de incentivos pigouvianos foi complementado por uma política de comando e controle do acesso ao mercado interno que ficou conhecido como "reserva de mercado".

Resumindo: a viabilização da implantação da indústria automotiva no Brasil deu-se a partir de políticas governamentais ancorada nos princípios da Economia do Bem-estar pigouviana, as quais são favoráveis às montadoras – reduções de impostos e das margens de lucros, como também para as regiões que foram direcionadas – surgimento de emprego e desenvolvimento local, ao longo do período de cada regime implementado, tendo sempre implícito a reserva de mercado.

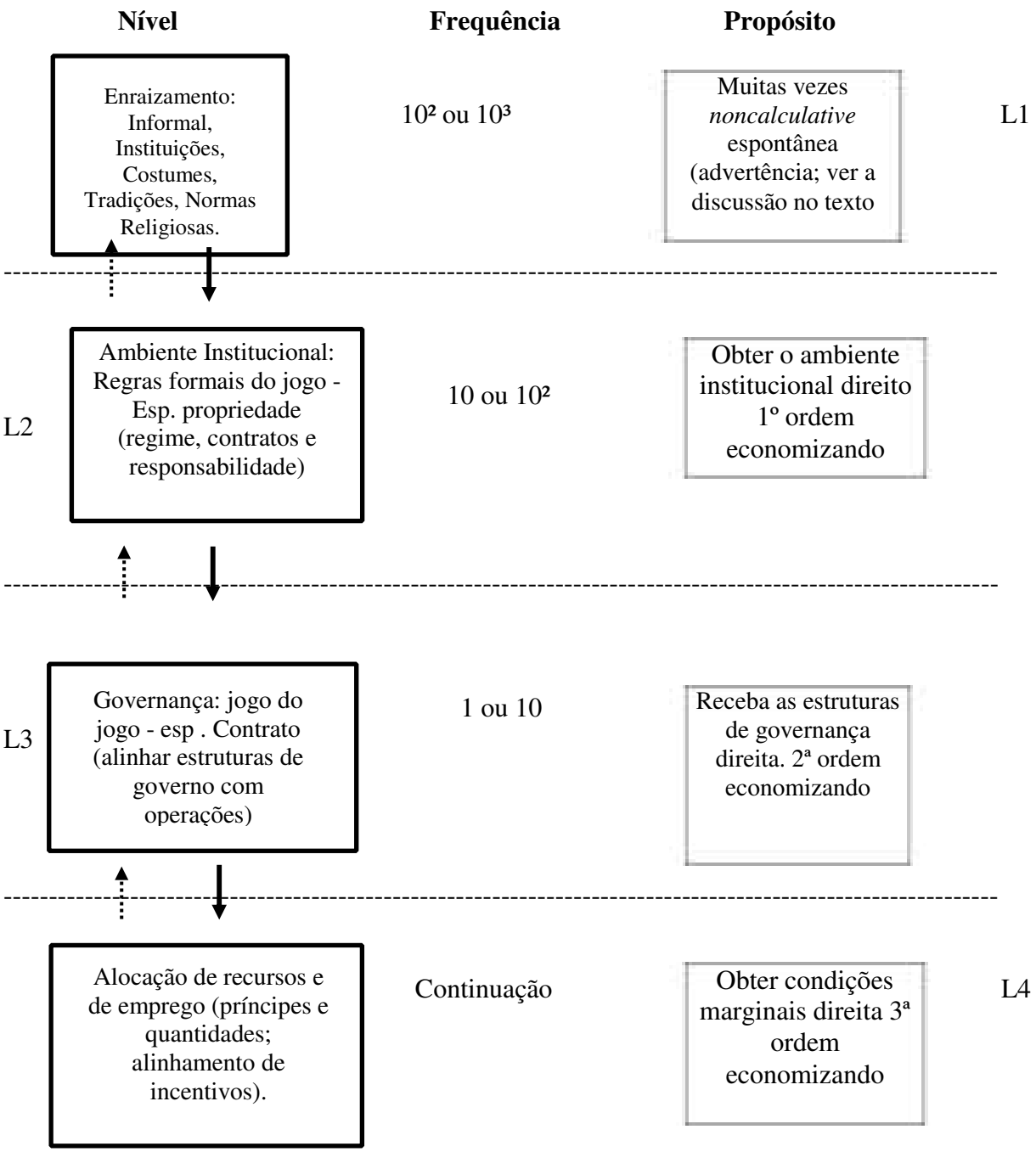
Com a abertura do mercado, o cenário institucional mudou radicalmente, e, o que era uma prática legal, passou a ser ilegal, a exemplo do processo aberto recentemente pela OMC. Em função disso os *policymaker* atuantes no âmbito da política industrial passaram a considerar as possibilidades em latência dos instrumentos de política formulados no âmbito da Nova Economia Institucional (NEI).

2.2 O *APROACH* DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL (NEI)

A estrutura da NEI se articula a partir do entendimento de North (1991), das instituições, ou seja, restrições (normas) construídas pelos seres humanos, que estruturam a interação social, econômica e política, reduzindo as incertezas. Essas instituições tanto podem ou não ser manejadas pelos *policymakers.*

O conjunto de níveis institucionais constitui o ambiente institucional que com a abertura comercial passa a ser considerado como o agasalhamento do setor automotivo. Apresentamos na Tabela 2 os níveis institucionais descartando alguns "institutos": o direito de propriedade e os contratos, a partir dos quais, depois, serepois, nstitutos": o dpanorama da evolução do enquadramento institucional do regime automobilístico brasileiro, de forma a ressaltar a efetividade dos seus instrumentos possíveis de serem manejados pelos *policymakers.* A Tabela 2 descreve quatro níveis de análise institucional, onde cada nível descreve as formas institucionais que poderão ser exploradas para fins da descrição da análise do âmbito institucional que agasalha as indústrias automobilísticas.

Tabela 2 – Economia das instituições



Fonte: Williamson (2000)

Legenda:

L1: Teoria Social
L2: Economia do direito de propriedade / teoria política positiva
L3: Economia de Custo de Transação
L4: Economia neoclássica / teoria da agência

Na Tabela 2, a seta em negrito serve para conectar a um nível inferior, significando que o nível mais elevado impõe contraste sobre o nível imediato abaixo. A seta pontilhada liga o reverso inferior com os níveis mais elevados, que são frustradas e tem sinais de comentário. Tendo assim um sistema interligado, aonde o nível vai do 1 ao 4 (WILLIAMSON, 2000).

O nível 1 foca no enraizamento que se encontram as normas, costumes e tradições, levando em consideração que a religião tem um grande papel. Partindo da análise realizada por

alguns historiadores econômicos e outros cientistas sociais, onde as minorias dos economistas neoinstitucionais trabalham, sendo a grande exceção Douglas North (WILLIAMSON, 2000).

O nível 2 refere-se ao ambiente institucional, onde seu processo evolutivo está conectado as oportunidades criadas pelas instituições formais, a exemplo do regime de propriedade e regime contratual. Este nível está além das restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições, e códigos de conduta), visto como uma com restrições e eventualmente um ativo intangível a ser explorado. Ele introduz regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade, responsabilidades e contratos) os quais tanto podem funcionar como um mecanismo indutor do desenvolvimento, como uma trava. Dentro desse nível, encontram-se instrumentos com funções de desincentivos dos agentes econômicos de alocar e extrair maiores benefícios líquidos dos recursos (WILLIAMSON, 2000). *The definition and enforcement of property rights and of contract laws are important features* (WILLIAMSON, 2000, p.598).

O nível 3 aborda as instituições de governança que circulam o exercício do direto referido acima, em especial por meio dos contratos, tendo a definição de contratos, entre agentes. De forma que os gerenciamentos de contratos e ações de resolução de litígios são tratados diretamente pelas partes através de ordem privada. A necessidade entra em acordo com leis contratuais (plural), em vez de uma lei para todos os fins de contratos (singular) e é o regime contratual (WILLIAMSON, 2000). Em função disso, as instituições de governança e as relações contratuais tornam-se foco de análise. Com isso, Williamson (2000), conclui*: "(...) but governance is an effort to craft order, thereby to mitigate conflict and realize mutual gains"* (p.599).

Já o último nível é dos procedimentos usuais no âmbito neoclássico e ocupa-se com a eficiência alocativa do dia a dia, na esfera da produção, tanto por meio do mercado e de firma (COASE, 1960). Conforme Holmstrom, Bengt e Milgrom (1991 *apud* WILLIAMSON, 2000, p.600) destaca:

> *Optimalityapparatus, often marginal analysis, is employed, and the firm, for these purposes, is typically described as a production function. Adjustments to prices and output occur more or less continuously. Agency theory, which emphasizes ex ante incentive alignment and efficient risk bearing, rather than ex post governance, nonetheless makes provision for nonneoclassical complications, of which multi-tasking is one.*

Em função do acima exposto e, considerando as limitações desse trabalho, a seguir focamos nos contratos dados que são por meio deles que serão feitos a análise.

2.2.1 Contratos

O contrato reflete a estrutura de estímulos e desestímulos, tendo implícito à estrutura dos direitos de propriedades (e suas características de *enforcement*) (NORTH, 1990) e é através dele que se configura, ao longo do tempo, a estrutura organizacional do setor automotivo. Num primeiro momento, um determinado tipo de contrato viabiliza um setor automotivo integrado numa escala nacional (no caso do Brasil, sub-regional já que ficou restrito ao ABC paulista). E num segundo momento, a partir da abertura comercial, outro tipo de contrato e mobilizado para viabilizar a integração das montadoras num setor automotivo integrado numa escala global, em detrimento aos fornecedores nacionais.

Para evidenciar essa evolução contratual no interior da cadeia automotiva agora apresentamos uma tipologia contratual concebida tendo em conta a evolução das demandas contratuais do setor produtivo, que transita de uma jurisdição nacional para uma jurisdição

planetária. Essa tipologia envolve três tipos de contratos: i) Contratos Descontínuos ou Contrato Clássico; ii) Contratos Aberto ou Contrato Neoclássico e; iii) Contratos de Longo Prazo ou Contrato Relacional.

- Contratos Descontínuos ou Contrato Clássico: são contratos impessoais, pois eston em termos de "descrição, de preço, de qualidade, e data de entrega do bem" e envolvem negociações que levam a uma **barganha instrumental** que é orientada e requer uma mútua aceitação de ambas as partes;
- Contratos Aberto ou Contrato Neoclássico: envolvem diversas transações descontínuas o qual se alonga por um ano ou mais, sempre com um objeto definido;
- Contratos de Longo Prazo ou Contrato Relacional: ou contrato de duração, "visa regular uma série de transações descontinuas por um período superior a três anos (de 3 a 5 anos)" com os fatos não auferido. Esses contratos de longa duração regulamentam transações constantes, em pequenos volumes em intervalos temporais ainda menores (MACEDO, 1998).

Estes contratos evoluem para atender uma necessidade dos três estágios básicos dos regimes de produção, relacionados como os tipos de contratos dominantes em organizações, relacionadas as ideias da teoria contratual:

	Contrato Clássico	**Contrato Neoclássico**	**Contrato Relacional**
Produção de massa	X		
Produção Manufatureira		X	
Especialização Flexível			X

Quadro 1 – Três estágios básicos dos regimes de produção, ligados aos contratos
Fonte: Elaboração própria.

O contrato de relacional, por dispor de estratégias de especialização flexíveis, podem ser encontrados na cadeia de indústrias automobilísticas. Pois, o planejamento de longo prazo envolve P&D e, é, portanto, constantemente revisto e retificado de modo a acompanhar as mudanças impostas pela rápida dinâmica do mercado (MACEDO, 1998). No Quadro 2, se tem 2mercado os termos dos instrumentos de contratação:

	Contrato Descontínuo	**Contrato Aberto**	**Contrato Relacional**
Termo de Troca	Especificado	Alguns Abertos	Todos Abertos
Termo de Ajuste		Especificado	Alguns Abertos
Termos Constitucionais			Especificados

Quadro 2 – Termos dos instrumentos de contratação

Fonte: Macedo (1998).

A partir deste duplo referencial, buscamos analisar os debates associados entre os regimes para seu desenvolvimento (inovação) fundidos na teoria institucionalista, tendo como início a ideia de que os arranjos institucionais irão moldar e explicar a ação das montadoras dentro do contexto institucional, resultando no seu desenvolvimento tecnológico.

3. POLÍTICAS AUTOMOBILISTICA DO BRASIL

3. 1 UMA SÍNTESE HISTÓRICA

No Brasil a indústria automotiva também começou a desenvolver tendo um grande reflexo no cenário brasileiro. Acompanhando as grandes mudanças no cenário industrial observadas na década de 1990, em virtude da abertura comercial, quando ocorreram vultosos investimentos que possibilitaram ao setor a adoção de novos processos de distribuição e integração da cadeia de suprimentos (produção enxuta, reengenharia, terceirização, *just in time*, etc.), aumentando a qualidade dos automóveis, reduzindo custos e o tempo de entrega (GOBBO *et al*., 2010).

3.2 O NOVO ARRANJO ORGANIZACIONAL

3.2.1 Produção Integrada

Os novos arranjos organizacionais decorrem das possibilidades criadas pelas mudanças institucionais, o que envolve em especial o regime contratual relacional, a partir do qual se viabiliza não apenas as cadeias, mas principalmente as redes, oque gera várias questões especificas de governança, pois as redes organizacionais fixam fortemente a operacionalização das organizações formais, as ditas sistemistas, a exemplo, do que acontece no Polo Automobilístico da Ford em Camaçari. No caso em tela, existe um arranjo que tem como base uma forma cooperativa e também hierárquica.

> Sob essa lógica de modelo 'global' de competição, as montadoras estão cada vez mais integradas com suas subsidiárias em rede, com uma maior convergência entre as estratégias das unidades centrais com as de suas filiais. Assim, as subsidiárias passaram a homogeneizar a oferta de produtos – plataformas globais, bem como o padrão de fabricação e de organização do espaço produtivo, com algumas adaptações às particularidades do ambiente local de concorrência (tropicalização, no caso do Brasil) (BRASIL, 2019).

Os regimes impostos pelo Estado brasileiro desde a década de 1990 exploram as possibilidades em latência desses novos arranjos governamentais, criando as condições para que os montadores fossem implementados no Brasil, a partir da sua integração em redes de produção global o que permitiu a dispersão de indústrias, até então concentrada no ABC paulista.

3.2.2 Redes Globais

As redes globais de firmas que atuam nos setores automobilísticos podem ser compreendidas como arranjos inter-organizacionais que compatibilizam o recebimento de estímulos exógenos do mercado – os quais se refletiram na evolução dos preços relativos dos fatores – com a geração de estímulos endógenos de tipo administrativo – que surgem de ações deliberadas e autônomas dos agentes responsáveis pelo processo de coordenação (ROSSI;

ALCOFORADO, 2010).

Para se entender os padrões das redes globais, dentro da perspectiva de "governança", deve-se enfatizar a utilização de contratos em longo prazo, os quais são vistos como mecanismos de incentivos, para que ocorra a implantação das montadoras no país e em locais em uma tradição.

Devido a isso, pode-se dizer que as redes globais viabilizam determinados projetos de uma empresa automobilística, exploram suas relações e conectividades com outras entidades, visando à redução dos custos e aumento da lucratividade, contribuindo com o desenvolvimento econômico local.

4 ESTUDO DE CASO DO NOVO REGIME AUTOMOBILÍSTICO

4.1 HISTÓRICO DOS REGIMES AUTOMOBILÍSTICO NO BRASIL

Num panorama histórico consideramos que a indústria automobilística brasileira contou com proteção absoluta desde o início de sua implantação no país até o começo dos anos 1990. A partir de quando atraiu novos investimentos tanto em ampliação, quanto na elaboração de plantas durante o processo de organização deflagrado pela abertura econômica. Isso levou a criação dos Acordos Automotivos no período de 1992 e 1993 e no Novo Regime Automotivo (NRA) de 1995. Os acordos em cada setor tornaram viáveis uma nova organização da indústria automobilística brasileira e provocou situações positivas de elevadas taxas de crescimento da produção, criando assim, um novo ambiente favorável ao acesso de novas montadoras. A partir desses resultados observa-se uma mudança do perfil dessa indústria no País (CALANDRO, 2000).

Outro aspecto que estimulou o processo da indústria automobilística foi abertura à concorrência externa. Como resultado, a política industrial para o setor automotivo adquiriu uma especial relevância entre o período dos primeiros anos da década de 1990, havendo destaque principalmente pelo programa de estabilização econômica iniciada no ano 1994. Entre 1990 e 1998, tiveram várias medidas de políticas governamentais que foram aplicadas ao setor automotivo (Figura 1).

Entre os anos de 1990 e 1991, houve uma abertura que marcou o fim de regimes discricionários de proteção à concorrência externa, entre eles o Befiex[44], o que configura uma mudança no ambiente institucional, criando as condições de potencialização dos benefícios das novas relações contratuais fundadas nos contratos relacionais.

[44] Programa BEFIEX constitui um sistema especial de benefícios deferido pela Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação.

Medida	Data	Medida	Data
1 - Portaria MEFP 259/90	31/5/90	15 - Decreto 2.072	24/11/96
2 - Portaria MEFP 50/91	31/1/91	16 - Decreto 2.307	20/7/97
3 - Portaria MEFP 121/92	18/02/92	17 - Lei 9.449	14/3/97
4- Acordos nas Câmaras Setoriais	1992 e 1993	18 - Decreto 2.179	18/3/97
5 - Portaria MF 506/94	22/9/94	19 - Portaria Interm. 3	31/3/97
6 - Decreto 1.391	10/01/95	20 - Lei 9.449	14/3/97
7 - Decreto 1.427	09/03/95	21 - Decreto 2.072	14/11/96
8 - Medida Provisória 1.024	13/6/95	22 - Portaria Interm. 1	5/1/97
9 - Medida Provisória 1.035	14/12/95	23 - Lei 1.802	14/11/97
10 - Decreto 1.761	26/12/95	24 - Decreto 2.391	20/11/97
11 - Decreto 1.860	16/4/96	25 - Decreto 2.386	14/11/97
12 - Medida Provisória 1.483	5/2/96	26 - Decreto 2.375	11/11/97
13 - Decreto 1.987	20/8/96	27 - Decreto 2.439	30/6/98
14 - Medida Provisória 1.532	18/12/96	28 - Decreto 2.706	3/6/98

Figura 1 – Principais medidas de políticas direcionadas para o setor automotivo – 1990/98
Fonte: Negri (1999).

No período de 1992 e 1993 a política do setor automotivo foi marcada pelas negociações na Câmara Setorial do Complexo Automotivo. Segundo, Negri (1999):

> Nesse período, foram negociadas reduções de impostos - Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e das margens de lucro dentro da cadeia produtiva. Sendo assim, foram estabelecidas metas de salário e emprego. Em 1993, além das políticas que decidiram o âmbito da Câmara Setorial, o governo decidiu reduzir o IPI dos carros populares para 0,1% (p. 1).

Medidas típicas do quadro de politicas da Economia do Bem Estar. Em 1994 até o início de 1995 foi marcado pelo fim das negociações na Câmara Setorial e pela redução das alíquotas de importação de veículos e peças.

4.1.1 Dois momentos do regime automotivo brasileiro: 1995 & 1997

No ano de 1995, o governo criou um instrumento político para as montadoras de automóvel que deram o nome de Regime Automotivo Brasileiro (BRASIL, 1999), sendo definido como,

> [...] um programa de investimento e de exportação com regime especial de importação. Isto é, a empresa industrial instalada no País ou que queira se instalar (*newcomer*) e que assuma junto ao governo o compromisso de investir/exportar terá, em contrapartida, a autorização para importar bens de capital, insumos e veículos com redução do Imposto de Importação.

Quando foi criado em 1995, o primeiro Regime foi instituído como uma Medida Provisória nº 1.024/95, e após inúmeras reedições foi convertido na Lei nº 9.449, de 14.03.97 (BRASIL, 1997b). Através da concessão de incentivos fiscais, o governo objetivava ampliar o setor com a vinda de novas montadoras e fábricas de autopeças ao país e modernizar a capacidade instalada (PINHEIRO; MOTTA, 2001). Antes do Regime de 1995, apenas quatro montadoras dominavam o mercado interno de veículos. Com o ingresso de novas montadoras, a indústria passou por um processo de reestruturação e modernização ao longo da cadeia produtiva (TORRES; CARIO, 2013).

Então o Regime Automotivo previa que as *newcomers* deveriam assumir, junto ao Governo Federal, o compromisso de investir ou exportar tendo, em contrapartida, a autorização para importar bens de capital, insumos e veículos com redução do Imposto de Importação (IPI). Estas condições se aplicavam a novas empresas que viessem a instalar-se no Brasil, a novas fábricas de empresas já instaladas no país e a linhas de produção adicionais às previamente existentes.

> De acordo com o Decreto nº 2.072/96 (BRASIL, 1996) são consideradas *newcomers* as montadoras e fabricantes de autopeças que venham a se instalar no país, as fábricas novas das montadoras e fabricantes já instalados, e as linhas de produção novas e completas, adicionais às existentes, aqui definidas como aquelas que introduzam no país modelo novos ou família de modelos, com investimentos em conjunto completo de ferramentais novos para a confecção de nova carroceria (PINHEIRO; MOTTA, 2001, p. 2).

A força que o setor automobilístico possui no país, causa questões econômicas e políticas positivas até os dias de hoje, tendo como destaque a região Sudeste, o Nordeste, que tem como exemplo, a Medida Provisória, provocou um maior desenvolvimento na região, mas também causava um efeito concentrador, de modo que a região ficou sendo subsidiadas pelas demais regiões. Explicando assim, tempo que levou para que houvesse mudanças das 1º Medidas Provisórias para converter em Lei, pois, só foi em dezembro de 1996, que foi alterada por uma nova Medida Provisória, a de nº 1.532-1 (BRASIL, 1997c), que ficou conhecida com Regime Automotivo Especial, dava possibilidades diferenciadas as empresas que queriam se instalar no país, sendo que teriam de ser instalados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

> Com a implantação do Regime Automotivo Especial voltado para regiões menos desenvolvidas, surgiu a oportunidade do estabelecimento de montadoras nos estados nordestinos. A Bahia foi escolhida para implantação do Projeto Amazon, entre outros fatores, devido ao conjunto de benefícios fiscais e financeiros oferecidos, a possibilidade do Governo do Estado realizar obras complementares de infra-estrutura necessária à operacionalização do projeto, notadamente na construção do porto em Aratu, e a localização estratégica do estado frente aos mercados nacionais e internacionais (LIMA; NASCIMENTO; FERREIRA, 2002).

Concluindo, assim um acordo político referente às duas Medidas Provisórias. Pinheiro e Motta (2001), todavia, é sintomático e revelador dos bastidores políticos, que a segunda MP, ao ser convertida em lei, tenha recebido uma numeração anterior, a de Lei nº 9.440 (BRASIL, 1997a), ainda que publicadas no mesmo dia (15 de abril de 1997), em edição extra (sábado) do Diário Oficial da União e que ambas vigoraram até 31 de dezembro de 1999. Finalmente, merece ser esclarecido que, desde então, o RAB passou a ser veiculado, também, como uma política pública voltada para a desconcentração regional.

A pressão aplicada no Legislativo causou certas alterações, das ideias originais formuladas pelo Executivo Federal. Na Tabela 4, abaixo, mostra a comparação das duas leis legais. O que esclarece as vantagens dadas pela Lei nº 9.440 (BRASIL, 1997a), demostrando as modificações ocorridas, pelas pressões, mas mesmo assim, tendo resultados talvez até iguais, como a isenção do IPI, os produtos nacionais aos importados, causando assim grandes interesses nas indústrias automobilísticas.

Tabela 4 – Comparativa entre as Leis Federais nº 9.440/97 e 9.449/97

Lei nº 9.440/97, de 14.03 .97	Lei nº 9.449/97, de 14.03.97

Art. 1º - Poderá ser concedida ... **I -** redução de 100%, **do imposto de importação (II) incidente na importação de máquinas, equipamentos, inclusive testes, ferramental, moldes e modelos para moldes, instrumentos e aparelhos industriais e de controle de qualidade, novos, bem como os respectivos acessórios, sobressalentes e peças de reposição;**	Art. 1º - Poderá ser concedida ... I - **redução de 90%,** do imposto de importação incidente na importação de máquinas, equipamentos, inclusive testes, ferramental, moldes e modelos para moldes, instrumentos e aparelhos industriais e de controle de qualidade, novos, bem como os respectivos acessórios, sobressalentes e peças de reposição;
II - redução de 90% **do II incidente na importação de matérias-primas, partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos, acabados e semi-acabados - e pneumáticos;**	II - **redução de até 90%** do II incidente na importação de matérias-primas, partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos, acabados e semi-acabados - e pneumáticos;
III - redução de até 50% do II incidente	III - ...idêntico ...
IV - isenção do IPI incidente na aquisição de máquinas, equipamentos, inclusive testes, ferramental, moldes e modelos para moldes, instrumentos e aparelhos industriais e de controle de qualidade, novos, importados ou de fabricação nacional, bem como os respectivos acessórios, sobressalentes e peças de reposição;	[sem correspondente]
V - redução de 45% do IPI incidente na aquisição de matérias-primas, partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos, acabados e semiacabados - e pneumáticos;	[sem correspondente]
VI - isenção ao frete para renovação da Marinha Mercante;	[sem correspondente]
VII - isenção do IOF nas operações de câmbio realizadas para pagamento dos bens importados;	[sem correspondente]
VIII - isenção do IR e adicionais, calculados com base no lucro da exploração do empreendimento;	[sem correspondente]
Lei nº 9.440/97, de 14.03.97	Lei nº 9.449/97, de 14.03.97
IX - crédito presumido do IPI, como ressarcimento das contribuições ...	[sem correspondente]

Fonte: Pinheiro e Motta (2001).

4.2 TERCEIRO MOMENTO DO NOVO REGIME AUTOMOTIVO: 2012

O Novo Regime Automotivo Brasileiro (NRAB) –Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar Auto) – foi instituído pelo Decreto nº 7.716 (BRASIL, 2012a), que partiu da Medida Provisória 563 de 2012, e que logo após foi transformada na Lei 12.715/12 sendo regulamentada pelo Decreto nº 7.819/12. O programa então passou a vigorar de janeiro de 2013 até dezembro de 2017.

O Inovar-Auto foi criado pelo Governo Brasileiro para a substituição do regime vigente da redução de alíquotas do Imposto IPI. O objetivo era fazer com que a produção de carros

fosse mais eficiente, ou seja, um aumento na produção de modo geral de peças e insumos, investimentos para torná-los mais modernos, se adequando as novas regras e condições do sistema da economia de mercado automotivo, levando a uma eficiência energética com menos emissões de carbono e preços mais baixos. Esete pode ser considerado um novo giro. Logo, quando foi implantado, o novo regime teve vários debates, pois o Brasil na época se encontrava em sétimo lugar no desempenho das indústrias automotivas, onde refletia varias questões positivas, entre elas a questão da elevação no número de empregos (cerca de 150 mil, relativos aos contratos de trabalho firmados com as empresas associadas à Anfavea) e a grande influência no PIB, equivalente ao valor de U$ 105.375 milhões de dólares, representando cerca de 20%, do valor total do PIB (ANFAVEA, 2012).

A implantação do Inovar-Auto, para o governo se baseia em uma política de aumento da competitividade da indústria automobilística, provocando níveis de inovações tecnológicas para os carros produzidos no país. A adoção do NRAB é vista como positiva, ao estabelecer políticas de valorização da produção nacional, de estímulo à inovação e desenvolvimento tecnológico, e de incremento dos investimentos da indústria automobilística no país (ANFAVEA, 2012). Então com os estímulos governamentais, pode se concluir que:

> Assim, sinteticamente os objetivos almejados com essa política, podem ser caracterizados como: aumentar o estímulo ao investimento e a inovação, a proteção à indústria e ao mercado local (MAZON; CONSONI; QUINTÃO, 2013 *apud* MESQUITA; BORGES, 2013).

Para as empresas que participaram desse novo regime existiram vários benefícios. As empresas que se habilitaram ao programa ficaram isentas do aumento de 30 pontos percentuais no IPI anunciado em 2011. Para isso, deveriam atender a uma série de requisitos. Poderiam participar montadoras instaladas no país, as que tinham projeto de se instalar e as que apenas comercializavam carros (importadoras) (MARTELLO; OLIVEIRA, 2012).

Esse novo regime de entvo, devido aos benefícios cedidos pelo governo pode ser analisado através de uma comparação entre os benéficos fiscais do regime que vigorava (redução de alíquota de IPI) e o Inovar-Auto (crédito presumido de IPI), sendo este, influenciado pelas questões definidas do investimento de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

4.2.1 Benefícios do Inovar-Auto

Para o enta Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior (BRASIL, 2012 *apud* FERREIRA FILHO *et al*., 2013) os benefícios fiscais do Inovar-Auto direcionados a indústria automotiva, referem-se a: crédito presumido de IPI de até 30%; crédito presumido de IPI referente a gastos em P&D e a investimentos em tecnologia industrial básica, engenharia de produção e capacitação de fornecedores; e, a partir de 2017, automóveis que consumam 15,46% menos, terão direito a abatimento de 1% de IPI e os automóveis que consumam 18,84% menos, terão direito a abatimento de 2% de IPI. Além disso, o novo regime dispõe de estímulos à inovação para segurança veicular.

O Governo Brasileiro deseja que os investimentos em P&D e tecnologia sejam aplicados nessa área (preferência). Nesse cenário, o novo regime estimularia também a concorrência, pois os incentivos tributários estariam direcionados para novos investimentos e também empresas que comercializassem e não produzissem no Brasil (BRASIL, 2012 *apud* FERREIRA FILHO *et al*., 2013).

4.2.2 Processo inovação do setor automobilístico

A implantação do Inovar-Auto, em análise com o papel do governo, forneceria a

indústria nacional as condições para um desenvolvimento tecnológico. Conforme mencionado, promoveriam inovações adicionais (automóveis menos poluentes, aumento da eficiência energética dos veículos e etc.). As inovações gerariam uma logística entre montadoras e fornecedores de matéria prima, causando no ambiente institucional uma oportunidade de troca de favores a quem produz e ao que executa esse novo desenvolvimento experimental.

Esse regime a despeito de ter como objetivo um fortalecimento da indústria automobilística brasileira, na verdade fortaleceria um dos seus elos, o que corresponde às montadoras e suas sistemista, aumentando sua competitividade, em detrimento da cadeia automotiva nacional, o que buscamos evidenciar no tópico abaixo.

6. IMPLICAÇÕES ECONOMICA DO REGIME AUTOMOTIVO BRASILEIRO (INOVAR)

A respeito das avaliações positivas evidenciadas acima, nossa hipótese é que o novo regime automotivo incentivou as montadoras e fornecedores globalizados, em detrimento dos fornecedores tradicionais da cadeia nacional, assegurando a aquelas maiores eficiências e competitividade. Isto, porque no setor existem evidências de economias de escala que são alcançadas pelas produtoras de insumos e autopeças globais, os quais são privilegiados pelos fornecedores sistemistas das montadoras, em detrimento dos pequenos e médios produtores nacionais, o que evidencia um novo estágio do ciclo de vida automotivo, uma versão particular do ciclo de Vernon.

No referido ciclo, o primeiro estágio corresponde a:

I. Exportar o produto final (o automotivo)

A dinâmica retórica da indústria automotiva, nos seus primórdios foi expressa por meio do ciclo de Vernon, no primeiro momento exportava produto e no segundo momento come f um movimento de instalação de plantas, para onde, até o momento, a matriz exportava apenas os seus produtos. Esse tipo de internacionalização pode ser explicado pelo ciclo de vida do produto, o conhecido ciclo de Vernon.

O ciclo parte de um determinado estágio, a partir do desenvolvimento de um produto, onde as empresas engajariam em trocar a exportação de produtos por questão de investimento produtivo direto no exterior. Então, Vernon (1979) distingue três estágios de desenvolvimento do produto: produto novo, produto em maturação e produto padronizado. Onde o ciclo sistematiza através da hipótese de uma estratégia de localização, da época do desenvolvimento do produto e as vantagens de custos que tem um caráter modificador.

O primeiro estágio (inicial), parte das especificações técnicas e dos mercados que não são estáveis, ou seja, dando prioridade a liberdade para que ocorram mudanças na combinação dos insumos. E também, do grau alto do produto, no sentido da diferenciação, onde o fator custo não importa, e sim o fator renda. E por fim, a rapidez das empresas em se comunicar, onde é o principio para gerar a competitividade.

O segundo estágio (intermediário) provoca o aumento da demanda e do grau de padronização, o que provoca a diminuição da necessidade de ter que incluir uma quantidade maior de insumos em conhecimento e elevar a oportunidade da economia de escala, ganhando a devida importância no custo da produção, ou seja, matéria-prima, mão de obra e capital. E também, provoca a tendência ao deslocamento da produção para outros países com o custo da mão de obra, que acaba sendo barata e com elevado nível de renda.

No último estágio, as hipóteses do estágio anterior são reforçadas, como a alta escala de consumo, na produção se tem o aumento da padronização, a uma grande importância no aumento dos custos. E a transferência da produção de mercadoria produzida para outros países

menos desenvolvidos, que deixam de ser importadores e passam a serem produtores, ainda por meio das empresas multinacionais.

A indústria automobilística brasileira consolidou-se no rastro da última etapa do ciclo do produto; cuja característica é exportar a planta.

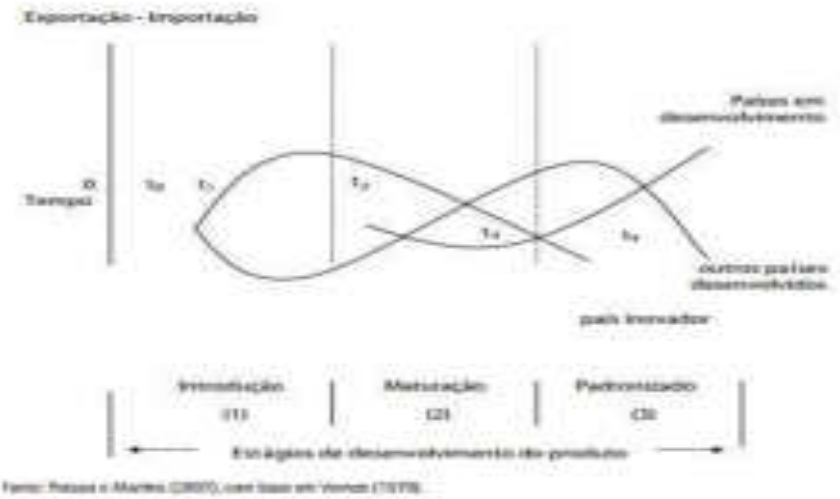


Figura 3 - Representação esquemática do mecanismo do ciclo do produto
Fonte: Pessoas e Martins (2007).

II. Exportar a Planta

Com a padronização no ciclo de Vernon, estabeleceu-se à produção em massa, no qual gerou a instalação das grandes plantas nos países em desenvolvimento. E que, no Brasil corresponde aos períodos áureos do ABC e as indústrias integradas. Recentemente nos anos 1990, a indústria automobilística promoveu o desenvolvimento e, implantação das cadeias de produção mundial, uma nova etapa não contemplada no ciclo de Vernon. A resposta estratégica das montadoras à globalização se deu a partir de três elementos: padronização, simplificação e terceirização (MESQUITA; BORGES, 2013). E, então:

> Por meio de práticas que objetivavam a centralização e o controle das funções de desenvolvimento em locações centrais, simplificou-se o processo de produção final por meio da modularização e crescente terceirização a um número maior de fornecedores globais. Isto fez com que os fabricantes minimizassem o número de componentes feitos internamente, promovendo a padronização na produção (STURGEON; FLORIDA, 1997 apud MESQUITA; BORGES, 2013).

A convergência destes três elementos foi possível graças a um novo âmbito institucional e a globalização do processo de produção que viabilizou novos arranjos organizacionais, a exemplo, da produção integrada exemplificada pelo Projeto Amazon. Onde se utilizou contratos de longo prazo permitindo um planejamento curto na sua produção e nas divisões de riscos de suas atividades. Devido a isso, Rossi (2008) afirma que:

> Nas estruturas de governança mais complexas, os contratos com maior duração coordenaram os agentes, permitindo um planejamento estratégico de longo prazo. Com o aumento da frequência da transação, recontratação, criou-se reputação entre ambas as partes, o que podia se constituir em redutor de custos de transação. Para se

> minimizar incertezas, utilizaram-se contratos que dividiam os riscos, garantindo, assim, suprimento de matéria-prima e ganhos de eficiência para todo o sistema (p.168).

É neste novo cenário que se estabeleceu a Inovar-Auto, o qual explorou as condições de possibilidades postas pelas novas redes de produção global, redefinindo os padrões de inserção no sistema, onde novos vendedores e fornecedores estabelecem novos ganhadores internacionalizados e novos perdedores nacionalizados.Esta divisão perversa dos custos e beneficio é, segundo nossa hipótese, decorrente dos mecanismos de incentivos embutidos na legislação, os quais passam a evidenciar.

7. CONCLUSÃO

Na análise do setor automotivo brasileiro ressaltamos como as montadoras de automóveis se posicionam frente aos regimes estabelecidos pelo governo através dos seus múltiplos procedimentos em conformidade as legislações vigentes destinadas às automobilísticas. Dessa forma, foi realizada uma revisão através da questão histórica do desenvolvimento da indústria automobilística e também dos incentivos voltados aos regimes automotivos, em especial o Inovar-Auto. A investigação mostrou que os incentivos embutidos nos regime automotivos têm influenciado a forma como as indústrias automobilísticas brasileiras têm se relacionado com seus fornecedores. Ou seja, por meio dos processos de inovação (Inovar-Auto) e da abertura comercial de novos arranjos institucionais (regime de 1995) aumentou-se a competividade do setor brasileiro automobilístico.

Em função do exposto acima, pode-se ver que os regimes podem representar dois períodos diferentes da indústria brasileira: em primeira instância, o regime criado nos anos 1990 procurou incentivos para inovar as indprocuro automobilísticas, a partir da abertura de mercado automotivo e também ao capital externo, ambiente institucional o qual de fato, gerou uma forte pressão nos investimentos e inovações. Mas, a situação política e econômica se tornaram desfavoráveis, de forma a atrapalhar a continuidade e a estabilidade do regime de 1990.

Já na segunda situação, tem-se o novo regime automotivo – Inovar-Auto – criado em 2012, o qual se baseia na maturação da indústria automotiva já constituída no ambiente nacional e que busca gerar um desenvolvimento tecnológico representativo para que a produpresentativo adote o padrão tecnológico dos mercados externos (veículos com maior eficiência e com tecnologias novas), a exemplo, do motor com maior eficiência, automóveis menos poluentes, aumento da eficiência energética dos veículos, entre outros, que foi possível graças a articulação de novas redes de fornecedores globalizados.

No entanto, esse novo regime, que se encontrava em fase final no trimestre de 2017, está sendo visto, após cinco anos em aplicação, como algo ilegal, pois, a OMC, defende que a forma como está política está sendo usada, é protecionista. Ou seja, para a OMC este regime está ferindo as leis de livre comércio e afeta de forma injusta as empresas estrangeiras. Sendo que esta condenação não se aplica apenas ao setor automotivo mais também as aéreas de telecomunicação e de tecnologia.

Neste sentido, vale ressaltar que os regimes brasileiros ao longo do contexto histórico provocaram nas montadoras novas oportunidades locacionais ao longo do território nacional, trazendo inovações e desenvolvimento em novas localidades, não necessariamente as que asseguram maior eficiência técnica.

Mesmo que o novo regime implantado no ano de 2012, tem como intenção conter a importação de automóveis, promover inovações e desenvolvimento sustentsenv e exigir das montadoras que mantenham parte da produção no país, com base no adicional do IPI para as empresas que não cumprirem as regras, a lógica dos incentivos regionalizados atua numa direção oposta.

Devido a estes objetivos gerais da política, a OMC aponta que o programa infringe as leis dos tratados internacionais, ou seja, problematiza a ideia de competitividade técnica já que o questionamento levanta a possibilidade que a competitividade seja construída artificialmente. A tempo que fica a suspeita que por incentivar a adoção de fornecedores externos tal regime tenha desmantelado a cadeia de suprimentos internos, como bem evidencia a fala do Presidente da Anfavea.

Apesar desses entraves recentes, as politicas automobilísticas, no período o qual foram implantadas, tiveram seu complexo de evolução, com o apoio das politicas governamentais, o que criaram um ambiente institucional favorável ao período que foram implementadas, o que promoveu incentivo (contratos) entre os agentes envolvidos. Em decorrência disso, esses regimes produziram uma competitividade e incentivos de produção as montadoras do país junto à abertura comercial, destacando assim, a sua funcionalidade como regimes.

REFERÊNCIAS

ANFAVEA. **Indústria automobilística brasileira**: 50 anos. Disponível em: http://www.anfavea.com.br/50anos/8.pdf. Acesso em: 26 out. 2015.

_____. **Anuário da indústria automobilística brasileira**: 2012. Disponível em: http://www.anfavea.com.br/anuario.html. Acesso em: 23 jul. 2015.

AUTOMOTIVE BUSINESS. Inovar-Auto é ilegal, determina OMC. 16 nov. 2016. Disponível em: http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/24949/inovar-auto-e-ilegal-determina-omc#:~:text=Segundo%20o%20jornal%2C%20a%20OMC,de%20subs%C3%ADdios%20%C3%A0s%20empresas%20exportadoras. Acesso em: 01 nov. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.819, de 3 de outubro de 2012. **Regulamenta os arts. 40 a 44 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, que dispõe sobre o Programa de Incentivo à Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - INOVAR-AUTO, e os arts. 5º e 6º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, que dispõe sobre redução do Imposto sobre Produtos Industrializados, na hipótese que especifica.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7819.htm. Acesso em: 15 jul. 2015. 2012a.

_____. Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012. **Institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12715.htm. Acesso em: 15 jul. 2015. 2012b

_____. Decreto nº 2.072, de 14 de novembro de 1996. Dispõe sobre a redução do imposto de importação para os produtos que especifica e dá outras providências. **Interlegis**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2072.htm. Acesso em: 15 jul. 2015

_____. Lei nº 9.440, de 14 de março de 1997. Estabelece incentivos fiscais para o desenvolvimento regional e dá outras providências. **Interlegis**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9440.htm. Acesso em: 20 dez. 2000. 1997a.

_____. Lei nº 9.449, de 14 de março de 1997. Adota a Medida Provisória nº 1536-22 que reduz o imposto de importação para os produtos que especifica e dá outras providências. **Interlegis**. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 20 dez. 2000. 1997b.

_____. Decreto 5.798, de 7 de junho de 2006. Regulamenta os incentivos fiscais às atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, de que tratam os arts. 17 a 26 da Lei no 11.196, de 21 de novembro de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-006/2006/Decreto/D5798.htm. Acesso em: 15 jul. 2015

_____. Decreto 7.716, 4 de abril de 2012. Regulamenta a Medida Provisória nº 563, de 3 de abril de 2012, na parte em que dispõe sobre regime especial de crédito do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI a que fazem jus as empresas fabricantes de produtos classificados nos códigos 87.01 a 87.06 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI(Revogada). 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivIl_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7716.htm. Acesso em: 15 jul. de 2015

_____. Lei nº 9.440, de 14 de Março de 1997. Lei de Incentivos Fiscais Para o Desenvolvimento Regional de 1997 - Lei 9440/97. **Jusbrasil**. Disponível em: https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/107698/lei-de-incentivos-fiscais-para-o-desenvolvimento-regional-de-1997-lei-9440-97. Acesso em: 13 de out. de 2016.

_____. Lei nº 9.449, de 14 de Março de 1997. **Reduz o imposto de importação para os produtos que especifica e dá outras providências**. 1997b. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9449.htm.Acesso em: 13 out. 2016.

_____. Medida Provisória nº 1.532-1. **Estabelece incentivos fiscais para o desenvolvimento regional e dá outras providências.** 1997c. Disponível em : https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=MPV&numero=1532-1&ano=1997&ato=2e8MTS61kMJpWT2f3.Acesso em: 13 out. 2016.

_____. Medida Provisória nº 512, de 25 de novembro de 2010. Altera a Lei no 9.440, de 14 de março de 1997, que estabelece incentivos fiscais para o desenvolvimento regional e da indústria automotiva. **Jusbrasil**. Disponível em: https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1025820/medida-provisoria-512-10. Acesso em: 13 out. de 2016.

_____. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Brasil Maior (2013-2017).** Disponível em: http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1349358208.ppt. Acesso em: 24 fev. 2016.

_____. **INOVAR AUTO**. Disponível em: http://inovarauto.com.br/beneficios-fiscais/. Acesso em: 14 de out. de 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC). **Ações Setoriais para o Aumento da Competitividade da Indústria Brasileira**. 1999. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/spi/asac/asac0000.htm. Acesso em: 14 out. de 2014.

_____. Setores abrangidos pela Política Industrial. Automotivo. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=327. Acesso em: 24 fev. 2016.

_____. Ministério da Economia. Competitividade industrial: setor automotivo. **2019.** Disponível em: http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/setor-automotivo. Acesso em: 14 out. 2019.

BRASIL perde para México e agora é 8º em ranking de produção de veículos. G1, Auto Esporte: carros, 2015. Disponível em: http://g1.globo.com/carros/noticia/2015/03/brasil-perde-para-mexico-e-cai-para-8-em-ranking-de-producao-de-veiculos.html. Acesso em: 5 out. 2015.

CALANDRO, Maria Lucrécia. A indústria automobilística brasileira: integração produtiva no Mercosul, regimes automotivos e perspectivas. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 28, n. 1, p. 116-136, 2000.

COASE, Ronald H. The problem of social cost. In: **Classic papers in natural resource economics**. Palgrave Macmillan, London, 1960. p. 87-137.

FERREIRA FILHO, V. S.; PASCOAL, E. T.; SILVA, A. C.; OLIVARES, G. L.; ROCHA, H. M. Inovar-auto e alianças estratégicas: um novo cenário de cooperação para montadoras e fornecedores de autopeças. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 10, 2013, Resende. **Anais**... Resende: SEGET, 2013.

GOBBO, S. C. de O.*et al*. **Uma análise das estratégias de manufatura adotadas por Seis montadoras da indústria automobilística mundial**. Disponível em: http://revista.feb.unesp.br/index.php/gepros/article/view/367/313. Acesso em: 20 out. de 2015.

HOLMSTROM, Bengt; MILGROM, Paul. Multi-Task principal-agent analyses: incentive contracts, asset ownership, and job design. **J. Law Econ. Org**. v. 7, Special Issue, p.24–52.

LEÃO, Carla; GOULART, Letícia. Um olhar da INVENTTA: o INOVAR AUTO e os investimentos em P&D no setor automotivo. **Invetta Bgi**. Disponível em: http://inventta.net/inovar-auto.pdf. Acesso em: 21 de jul. de 2015.

LIMA, Carmen Lucia; NASCIMENTO, Paulo Meyer; FERREIRA, Poliane. Fornecedores da Ford: uma avaliação preliminar das oportunidades de investimento na Bahia. **Desenbahia**: estudo setorial 01/02, set. 2002. http://www.desenbahia.ba.gov.br/uploads/0906201110116406fornecedores_da_ford.pdf. Acesso em: 3 jul. 2014

MACEDO, Ronaldo Porto Jr. Capítulo III – Mercado de Trocas e forma Contratual. In: **Contratos Relacionais e Defesa do Consumidor**. São Paulo: Max Limonad. 1998. p.97 – 146.

MANTELLATTO, Luciana. O processo de integração do setor automobilístico no Mercosul. **Rev. de Negócios Internacionais**, Piracicaba, 2006. Disponível em: http://www.unimep.br/rni/n7/RNI_n7/artigos/RNI_n7_art02.pdf. Acesso em: 26 out. 2015.

MARTELLO, Alexandro; OLIVEIRA, Luciana de. **Veja as regras do novo regime automotivo brasileiro**. 2012. Disponível em: http://g1.globo.com/economia/noticia/2012/10/veja-regras-do-novo-regime-automotivo-brasileiro.html. Acesso em: 20 out. 2015.

MESQUITA, D. L.; BORGES, A.F.; SUGANO, J. Y.; SANTOS, A. C. O. **Aspectos**

institucionais da inovação: uma análise acerca dos regimes automotivos brasileiros de 1995 e 2012. 2013. Disponível em: http://www.altec2013.org/programme_pdf/671.pdf. Acesso em: 20 out. 2015.

NEGRI, João Alberto De. O custo de bem-estar do regime automotivo brasileiro. **Pesquisa Planejamento Econômico**, v. 29, n. 2, ago. 1999. http://www.memoria.nemesis.org.br/index.php/ppe/article/viewFile/187/121.Acesso em: 20 out. 2014.

NEGRI, João Alberto de; DINOPOULOS, E., KREININ, M. Effects of the U.S. Japan auto VER on European prices and on U.S. welfare. **Review of Economics and Statistics**, v. 70, p. 484-491, at 490, 1988.

NORTH, Douglas and Barry Weingast. 1989. Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in 17th century England, **J. Econ. History**, v. 49, n.4, p. 803–32.

NORTH, Douglass C.; INSTITUTIONS, Institutional Change. Economic performance. **New York**, 1990.

_____. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v.5, p. 97-112.Winter, 1991
NORTH, Douglass. A transaction cost theory of politics, **J. Theor. Politics**, v. 2, n.4, p. 355–67.

_____. Economic performance through time. **The American economic review**, v. 84, n. 3, p. 359-368, 1994.

PESSOA, Eneuton; MARTINS, Marcilene. Revisitando a teoria do ciclo produtivo. R. Econ. Contemp., Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 307-329, maio/ago. 2007.

PINHEIRO, I. A.; MOTTA, P. C. D. O Regime Automotivo Brasileiro (Rab) Como Instrumento De Modernização Tecnológica Do Parque Industrial Nacional-Uma Análise Crítica. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 21, 2001, Salvador, **Anais**…Salvador: ENEGEPE, 2001. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2001_TR81_0042.pdf. Acesso em: 3 jul. 2015.

ROSSI, Marta Cristiane Timóteo. **Por uma nova estratégia de desenvolvimento regional**: alianças estratégicas entre redes produtivas globais e os *clusters* regionais. 2008. 59 f.il. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, UFBA, Salvador.

ROSSI, Marta Cristiane Timóteo; ALCOFORADO, Ihering Guedes. Por uma nova estratégia de desenvolvimento regional: Aliança estratégia entre redes produtivas globais e os *cluters* regionais. **Revista Desenbahia.** N. 12, p. 159-186, mar. 2010.

STURGEON, T.; FLORIDA, R. Research note: the globalization of automobile production. **IMVP/MIT. International Motor VehicleProgramPolicyForum**. 1997. Disponível em: http://imvp.mit.edu/pubarcindx.html. Acesso em: 05 de maio de 2013.

TORRES, R. L.; CARIO, S. A. F. A governança da cadeia global de valor na indústria

automobilística: um estudo de caso. **Revista Econômica**, v. 14, n. 1, 2013.

VERNON, R. La inversión internacional y el comercio internacional en el ciclo de productos. In: ROSENBERG, Nathan (Org.). Economia del cambio tecnológico. Trad. de Eduardo L. Suárez. México: Fondo de Cultura Econômica, 1979. p. 408-427.
WILLAMSON, Oliver E..The new Institutional Economics: taking stock, looking ahead. **Jornal of Economic Literature**.v. 38, p. 595-613, sep. 2000.

A TIPOLOGIA DE CONTRATOS E A INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA: UM ESTUDO DE CASO NO ESTADO DA BAHIA

Jairo de Carvalho Guimarães Junior

1. INTRODUÇÃO

Em consonância com o cenário brasileiro, o modal de transportes do Estado da Bahia possui predominância de sistemas rodoviários, os quais constituem-se, portanto, pilares fundamentais para o crescimento e desenvolvimento econômico estadual. Todavia, a referida infraestrutura rodoviária tem demonstrado fragilidades, a exemplo dos problemas relativos à pavimentação e sinalização, apresentando índice de, aproximadamente, 18% das rodovias com estado ruim ou péssimo (ANDRADE, 2018).

Nesse contexto, identifica-se como um importante fator dessa deterioração a crise fiscal brasileira, a partir dos anos 1980. Neste período, houve queda percentual na destinação de recursos públicos para o setor de infraestrutura, em termos de PIB. Somam-se consequências geradas a partir da Constituição Federal de 1988 a qual concebeu rigidez no plano orçamentário, através da vinculação de receitas à despesas, e também pela inclusão de novas demandas (aumento do conflito distributivo).

Ressalta-se também a relativa ineficiência do setor público na gestão de rodovias, visto que o funcionalismo público possui menos incentivos que o setor privado na minimização de custos e melhoria da qualidade do serviço. Tem-se, portanto, a atração da iniciativa privada para inclusão de novos recursos, além da busca pela melhoria na prestação do serviço, com maior eficiência .

A crise fiscal, magnificada pela falha de governo na gestão de rodovias, fez emergir uma importante discussão no campo da *policymaking*, dado o dever do Estado em empreender esforços que fortaleçam o setor por meio de mecanismos institucionais e organizacionais que mobilizem e incentivem os agentes a agirem em adequado alinhamento.

A mudança de paradigma quanto ao papel do Estado fez emergir o debate acerca da partipação do setor privado em projetos de infraestrutura, a exemplo de rodovias, o que demandou mudanças profundas sob a ótica institucional e organizacional, com destaque para a corrente do New Public Management (NPM), onde a atuação pública gradualmente converge de provedora para reguladora.

Existe uma grande relevância na área sob a perspectiva da Nova Economia Institucional, a partir da Teoria dos Custos de Transação, dos Modos de Governança e da Tipologia de Contratos. Compreende-se também como fundamental a Teoria Agente-Principal, na ótica Concessionária-Poder Concedente.

A transposição do serviço se dá, de maneira macro, em duas etapas: o leilão, que engloba o processo de escolha do ente privado; e o contrato, que estipula a divisão de riscos, responsabilidades e direitos entre as partes envolvidas. No tocante à segunda etapa, esta tem sido materializada no Brasil através dos contratos de concessões, Lei n° 8.987/95 (BRASIL, 1995), visando alinhamento dos interesses e a não utilização do poder de monopólio no objeto transacionado.

Entretanto, na experiência brasileira com o uso de instrumento de concessões, encontram-se numerosos problemas no regime de contratualização, a exemplo de consecutivos aditivos em face de desequilíbrios econômico-financeiros, o não cumprimento do estipulado, além da predominância de recursos públicos, sobretudo via BNDES, na manutenção dos atuais projetos de infraestrutura rodoviária no Brasil, indo na direção contrária das perspectivas iniciais.

Parte dos problemas podem ser compreendidos sob a perspectiva de que os contratos são pré-formatados, os quais seguem o escopo do direito administrativo brasileiro, com economia de custos *ex-ante* e elevação de custos *ex-post* (renegociações, ruptura, etc).

Constituindo-se o contrato como instrumento de atenuação dos riscos, sobretudo em um ambiente econômico de incerteza, torna-se central a concepção de que os contratos possuem o caráter incompleto, ou seja, de que não é possível a completa antecipação das contingências futuras.

É relevante, portanto, a execução de planejamento no momento prévio à celebração do contrato, de forma a atenuar os custos *ex-post*, cuja modelagem engendre maior eficiência, ou seja, convergência ao cumprimento das obrigações de ambas as partes e uma tarifa menos onerosa ao usuário.

Em função do acima, este artigo objetiva explorar a literatura da Nova Economia Institucional, quanto aos custos de transação, modos de governança e tipologia de contratos. Posteriormente é efetuado um estudo de caso comparativo entre a concessão da BR 324/ BR116, no estado da Bahia, e as experiências britânica, australiana e holandesa, com apresentação dos resultados, semelhanças e diferenças.

2. ARRANJOS INSTITUCIONAIS

2.1 CUSTOS DE TRANSAÇÃO E MODOS DE GOVERNANÇA

A teoria dos custos de transação origina-se no artigo seminal *The Nature of Firm* (1937), de Ronald Coase, como um conjunto das diferentes e principais etapas dos processos de trocas no mercado. A transação pode ser definida como o processo de passagem de bens e serviços entre agentes, constituindo-se como elemento básico de funcionamento da firma e, a partir dessa lógica, como fator de definição da organização do modo de produção. Desta forma, a firma é responsável por organizar as transações livres do mercado, internamente, de forma que os custos resultantes sejam inferiores aos custos destas mesmas transações no mercado.

Segundo Coase (1937), a alocação de fatores não é resultante apenas do mecanismo de preços (fator determinante fora do escopo da firma), mas também da organização da produção. Dentro da firma, esta alocação é exercida pela figura do empresário, responsável pela organização da produção e disposto a pagar pelo exercício do direito de direcionar outros agentes (direcionamento do trabalho).

Portanto, os limites de expansão da firma são indicados no ponto em que os custos de se produzir um bem (custos de produção somados aos custos de administração das transações necessárias) se igualem aos custos de se adquirir o mesmo bem no mercado ou através de outra firma (custos de produção somados aos custos de compra).

Pela possibilidade de absorver ou desmembrar transações, não estariam os limites de expansão das firmas determinados pela igualdade entre custos marginais e receitas marginais, a despeito do fato de que a qualquer momento pode ser mais barato reorganizar a produção para outro bem ou um novo bem, mesmo que o ponto de igualdade não tenha sido atingido pela firma.

O mecanismo de preços se faz necessário na idéia de que quanto maior o número de transações agregadas sob uma mesma atividade gerencial, menor é a eficiência na gestão e alocação dos recursos por parte de empresários e gerentes, ou seja, os retornos da organização da produção são decrescentes. Portanto, a firma realiza a substituição do mecanismo de preços pela coordenação da produção, mantendo-se, todavia, ligada ao mercado por atividades secundárias a seus propósitos.

Em continuidade e extensão aos trabalhos de Coase, Oliver Williamsom desenvolve, a partir da década de 1970, estudos sobre os custos de transação, considerando que estes são gerados a partir do problema de contratação entre agentes. As transações são sistematizadas a partir de três atributos principais: especificidade do ativo, grau de incerteza e frequência da transação.

A especificidade caracteriza a perda de valor do ativo em caso de não cumprimento ou rompimento contratual. Ativos idiossincráticos (alta especificidade) possuem uso alternativo baixo ou até mesmo nulo, o que engendra elevados custos de transação em caso de ruptura contratual (WILLIAMSON, 1975).

A incerteza remete à imprevisibilidade do ambiente econômico, o que requisita maiores mecanismos de proteção frente à maiores riscos. A frequência refere-se à ocorrência da transação, sustentando a necessidade de reputação entre os agentes envolvidos em caso de alta frequência, dado o caráter não-anônimo.

A partir da tipificação das transações, Williamson (1975) identifica três tipos de estruturas de governança: 1) mercado; 2) formas híbridas; 3) organização hierárquica. O "mercado puro" é a forma de governança associada à baixa especificidade do ativo transacionado, geralmente não requisitando cláusulas de salvaguarda.

As formas híbridas resultam de acordos ou contratos interfirmas, situando-se entre o mercado puro e a hierarquia, a exemplo de *Joint Ventures*, importantes em transações de frequência ocasional e especificidade média ou alta. Estes arranjos são relevantes na medida em que representam o dispositivo de adaptação das firmas, ou arranjos com novas formas de planejamento e decisões administrativas visando a manutenção do longo prazo, em face da necessidade de maior eficiência e confiança entre as partes, sacrificando incentivos em favor da coordenação e vice-versa (GRASSI, 2003).

As transações que não sejam integralmente autônomas ou estritamente bilaterais, e que necessitem de adaptações, como a transposição de rodovias ao setor privado, constituem-se como formas híbridas, representando simultaneamente elementos de mercado e da coordenação hierárquica.

Por fim, a hierarquia é suficiente em ativos com alta especificidade, ou seja, quando são necessárias fortes cláusulas de salvaguarda para a transação, dada a sua idiossincrasia. Representam a forma de governança associada à maior coordenação em detrimento dos incentivos, com elevado controle e baixa autonomia.

2.2 TEORIA DA AGÊNCIA

Jensen e Mackling (1976), em *Theory of The Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, definem a relação principal-agente como uma delegação para realização de algum tipo de serviço em representação, com transmissão de autoridade por parte do primeiro ao segundo. O principal éio comprador do serviço, enquanto o agente é,o prestador ou fornecedor, estando ligados através de um instrumento – o contrato o, o qual definiria a remuneração devida pelo principal e o serviço a ser prestado pelo agente.

Através da delegação do serviço e da autoridade, o agente deve buscar defender os interesses do principal, através da maximização do bem-estar deste. Todavia, na relação de agência, existe conflito de interesses, substancialmente na idéia de que o agente passa a maximizar o próprio bem-estar. O conflito é acentuado a partir da constatação de que: 1) o comportamento do agente não é observável pelo principal, caracterizando o risco moral (*moral hazard*); 2) e que o agente possui maior conhecimento na relação com o principal, consequentemente há uma assimetria de informação, gerando a seleção adversa.

A presença de risco moral e seleção adversa privilegiam a posição do regulado, que pode manipular informações na obtenção de vantagens. No contexto estatal, pode engendrar captura do poder político do regulador pelo regulado.

Diante do exposto, existe incidência dos custos de agência, que são gerados a partir da constatação de que o Principal deve se utilizar de mecanismos que diminuam o conflito de interesses, a exemplo de ações punitivas para limitar as irregularidades dos agentes, e também ao lançar mão de incentivos para alinhamento dos objetivos (JENSEN; MECKLING, 1976).

2.3 TIPOLOGIA DE CONTRATOS

Williamson (1979) efetua destaque ao elemento contratual, como necessário para redução de incerteza em um ambiente econômico de grande imprevisibilidade (admissão de aspectos de natureza comportamental, a exemplo das contribuições de Herbert Simon), sobretudo nas relações de longa duração.

O autor elabora um exemplo, onde haveriam duas tecnologias disponíveis para se produzir um mesmo bem: uma geral, menos custosa; a segunda mais específica e particular, mais custosa. Considerando o grau de especificidade do ativo **(k)**, as salvaguardas **(s)** e o preço[45]**(p)** tem-se:

a) com k = 0, o contrato *Clássico* é suficiente, dada que a tecnologia é genérica, com baixo grau de especificidade, portanto não há necessidade de cláusulas de salvaguarda;

b) em k > 0, onde há especificidade no objeto transacionado, os agentes engajam-se em comércio bilateral;

c) transações posicionadas em B, onde k > 0 e s = 0, tendem à instabilidade contratual, e consequente *p* elevado. Estas tendem a reposicionarem-se em A (assumindo especificidade menor) ou em C (admitindo estruturas de proteção, s>0);

d) as transações em C incorporam salvaguardas (s > 0), estando protegidas de riscos de expropriação;

e) não é possível para um agente econômico envolvido em um contrato manter um preço baixo e ausência de estruturas de proteção, quando k > 0. Quando houver especificidade e s = 0, *p* será maior.

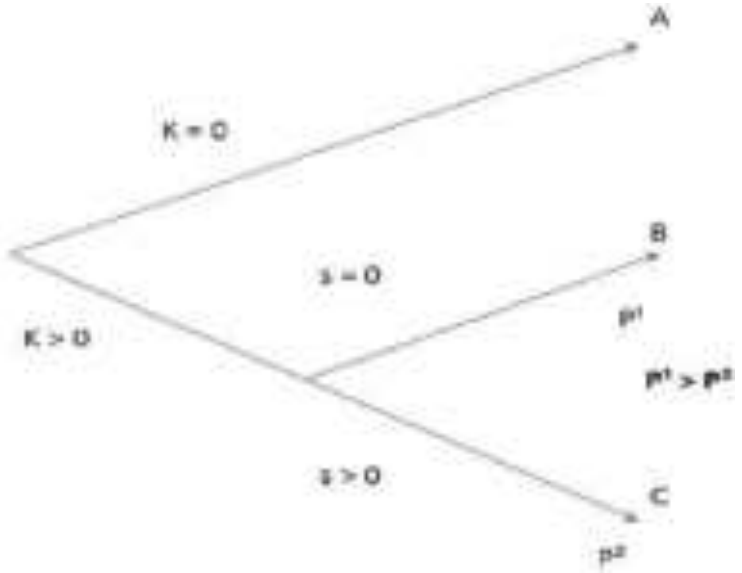


Figura 1 – Especificidade, Salvaguardas e Preços nas Transações
Fonte: Williamson (1985).

Entretanto, considerando atributos como seleção adversa e risco moral, além da racionalidade limitada dos agentes econômicos, torna-se improvável a antecipação de contingências futuras através de salvaguardas, de tal forma que o contrato tem, intrinsecamente, o caráter incompleto. Zylberszstajn (2002) ratifica:

---

[45]*Breakeven price* (Ponto de Nivelamento ou Ponto de Equilíbrio).

> Os contratos definidos entre os agentes econômicos são incompletos, uma vez que não existe a capacidade de antecipar todas as contingências futuras. Se fosse possível desenhar contratos completos, não existiria problema para as organizações se estruturarem e os problemas gerados a partir do comportamento aético seriam antecipados e tratados com cláusulas de salvaguarda. (p. 130).

A incompletude contratual não representa grave problema em transações de menor complexidade, em face dos benefícios da competitividade, dada a possibilidade de substituição da contraparte envolvida (FIANI, 2013). Entretanto, em transações com elevado grau de especificidade, a exemplo de concessões de rodovias, o custo de substituição da parte envolvida ou de encerramento do contrato é demasiadamente alto, ou mesmo de difícil execução, içando ao primeiro plano o problema de contratualização com incidência de elevados custos *ex-post.*

De forma a examinar de maneira detalhada a análise do elemento contratual a partir das transações e dos arranjos, será definida a tipologia dos contratos, conforme concepção de Williamson em *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations* (1979), além das contribuições de Ronaldo Porto Macedo Junior, em seu livro *Contratos Relacionais e Defesa do Consumidor* (1998).

I) O Contrato Clássico

O Contrato Clássico representa a forma mais simples de contratualização por se associar à transações de ativos de baixa especificidade, de frequência ocasional ou frequente, cuja identidade dos agentes envolvidos é irrelevante e impessoal, sendo característico das instituições de mercado (WILLIAMSON, 1979).

É suficiente nas simples trocas de mercado, com medida, peso e data de entrega, buscando estabelecer todos os termos no presente, sem grande relevância para as performances dos agentes ao longo da duração da respectiva transação, ou seja, há a manutenção do contrato até o seu fim, independente de alterações *ex-post*, com elevada autonomia e provável descontinuidade (MACEDO JR., 2007).

Utilizando o ambiente da produção manufatureira, a partir do final do Século XIX, Macedo Jr. (2007) descreve o nascimento de mercados nacionais, a exemplo dos Estados Unidos, cujos produtores obtiveram sucesso através de vantagens, associadas a respostas rápidas e flexíveis diante de um mercado competitivo. Frente a uma ameaça em termos de preço, estes produtores esforçavam-se para reformular e readaptar seus processos produtivos, objetivando superar os obstáculos no mecanismo de preços.

São descritas algumas características a respeito desse modo de organização industrial: 1) baixos índices de produção e produtividade; 2) grande inventividade; 3) altos custos com trabalho direto; 4) produção de bens caros e de baixa qualidade. Os produtos apresentavam-se em grande portfólio, com reduzido tempo de produção e baixo nível de investimento. O mercado era de pequeno tamanho, direcionado a demandas de curto prazo, em intervalos temporais irregulares.

Dessa maneira, a alta imprevisibilidade e instabilidade presente nas transações impedia planejamentos de longo prazo, exigindo mecanismo rápido e básico de resolução de conflitos relacionado ao mercado, portanto, o contrato descontínuo apresentaria-se como impessoal, presentificador[46], envolvem negociação entre partes instrumentalmente orientadas e necessitam de mútuo consentimento de ambos os participantes.

---

[46] "Busca planejar no presente imediato todos os comportamentos a serem realizados no futuro." (MACEDO JR., 2007, p. 106).

Por ser impessoal, entende-se que a negociação entre agentes se dá em termos da simples troca de mercado, considerando preço, medida, data de entrega. Por ser presentificador, o modelo clássico busca estabelecer todos os termos no presente, não conferindo importância às performances dos agentes no decorrer da duração deste, ou seja, define-se a manutenção do contrato até o fim, independente de alterações *ex-post*.

Barganha instrumental diz respeito ao caráter único e exclusivo de atingimento dos próprios interesses, na decisão dos agentes de participarem de uma transação, considerando para isso a presença do egoísmo e da individualidade. O mútuo consentimento significa que os termos de troca resultantes da negociação são livremente estabelecidos (MACEDO JR., 2007).

Por fim, conclui-se que o modelo clássico relaciona-se com um caráter básico de transações, instáveis, e que impedem a indeterminação e incerteza nas cláusulas, limitando o poder de modificação no curso da execução deste. Há, desta forma, a defesa da autonomia e da descontinuidade nas transações, formalizadas através de mecanismo jurídico.

II) O Contrato Aberto ou Neoclássico

Em sequência há o Contrato Neoclássico[47] surgido a partir da necessidade de garantias de retorno de investimentos cada vez maiores, dado o prejuízo decorrente de possíveis interrupções da produção ou diminuições da escala. Desta forma, a Organização Industrial buscou desenvolver técnicas de estabilização de mercados de suprimentos e produtos, visando plena utilização da planta industrial, o que fez emergir um novo direito contratual, que passou a se apresentar como dominante (MACEDO JR., 2007).

Este tipo de Contrato busca reduzir os custos de transação envolvidos, possibilitando intervalos regulares de entrega de mercadorias e insumos, com necessidade de maior comunicação entre compradores e vendedores (transação não-anônima).

Conforme Williamson (1979), o Contrato Neoclássico relaciona-se com um modo de governança trilateral, o que significa a previsão de intermediação de árbitros ou de acordos entre as partes, reduzindo o custo de renegociação e risco de ruptura. Está associado à transações de ativos com média ou alta especificidade, cujos incentivos presentes são fortes para a manutenção do instrumento contratual (dificuldade em avaliação dos ativos em situação de troca de uma das partes).

A produção de massa requisitava maquinaria específica e plano de produção fixo, sem interrupções, como garantia de retorno do alto investimento efetuado. Portanto, a produção não poderia sujeitar-se às interrupções ou diminuições na escala, sem que isso gerasse grandes prejuízos ao empresário.

Os atributos da produção de massa são a alta produtividade, maiores níveis de produção, qualidade industrial e menor quantidade de trabalho envolvido, associados a investimentos de longa maturação, exigindo planejamento e estabilidade nas relações contratuais. Na busca por melhor adequação de insumos, capacidade produtiva e mercado consumidor, o contrato neoclássico buscava reduzir os custos de transação envolvidos, permitindo, para isso, um movimento regular e intervalos constantes de entrega de mercadorias e insumos, exigindo portanto maior comunicação entre compradores e vendedores, dada a sua duração (1 ano ou mais) (MACEDO JR., 2007).

O contrato aberto diferencia-se do contrato clássico em diversos aspectos, cabe destacar: 1) envolvimento da performance em sua elaboração, cujos termos (preço, quantidade, entrega) seriam determinados apenas no momento da performance; 2) inclusão de cláusulas de ajustes

[47] Não há qualquer correlação com a Teoria Neoclássica de pensamento econômico, mas apenas uma nomenclatura de sequência do Contrato Clássico.

considerados “razoavelmente previsíveis”. O contrato neoclássico, portanto, caracteriza-se como menos impessoal, menos presentificadora, menos negociada e menos consentida.

III) O Contrato Relacional

De caráter mais contemporâneo, o Contrato Relacional surge com a internacionalização dos mercados, o amplo desenvolvimento da tecnologia e também com os novos métodos de gerenciamento e administração, os quais criaram conjuntamente uma nova forma de organização industrial, a especialização flexível.

O Contrato Relacional pode ser utilizado em dois tipos de governança: a bilateral e a integração vertical. Ambas convergem por relacionarem-se a frequência recorrente, entretanto, no primeiro, o ativo é de especificidade média, enquanto que no segundo caso, trata-se de um ativo idiossincrático (WILLIAMSON. 1979). Este tipo de arranjo visa a obtenção de vantagens de mercado, oferecendo um produto com alto grau de diferenciação, associado a tecnologias, qualidades e serviços únicos. Por apresentar estes atributos, o bem cria um nicho, o que por consequência permite uma alta lucratividade e estabilidade.

A planta industrial é projetada para que no curto prazo haja produção de quantidades médias de produtos especializados. Quanto ao longo prazo, o planjamento é constantemente revisto de forma a alinhar a dinâmica de produção às mudanças impostas pela concorrência. O maquinário utilizado permite usos alternativos, o que possibilita a constante alteração nas características do produto ora transacionado. Resumidamente, a especialização flexível busca manter o pleno uso da capacidade produtiva, associada entretanto a habilidade de rápida adaptação às mudanças e novas tecnologias disponíveis.

Dessa forma, a produção é pensada em períodos prolongados e na continuidade das relações de troca, o que exige esforços em cooperação econômica e solidariedade dos interesses dos agentes envolvidos. A especialização flexível oferece: 1) redução do trabalho envolvido; 2) redução do tempo de produção do bem; 3) redução do trabalho direto; 4) produção de produto final de alta qualidade (MACEDO JR., 2007).

Como forma de regular esse novo tipo de arranjo institucional, os agentes lançam mão de contratos de longa duração, ou contratos de duração, que visam abordar transações descontínuas por um período superior a tro anos. Em contraponto aos contratos abertos, os contratos relacionais regulamentam as transações constantes, em pequenos volumes e em intervalos temporais inferiores.

Compreende-se então que a transação é a unidade básica de análise do funcionamento das firmas. Após a sua caracterização, determina-se o melhor modo de governança a ser utilizado, partindo do pressuposto de minimização do custo de transação incorrido na mesma. Por fim, existe um tipo de contrato específico relacionado com o modo de governança a ser utilizado, considerando a especificidade do ativo e o grau de risco e incerteza associados. A Figura 2 sistematiza através de um esquema o mecanismo de adoção contratual:

Figura 2 – Frequência e Características do Investimento
Fonte: Williamson (1979).

3. ESTUDO DE CASO DA CONCESSÃO RODOVIÁRIA NO BRASIL - BR116-BA / BR324-BA

Na concessão estudada, como requisito à celebração do contrato, foi criada uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), com denominação Viabahia, objetivando a blindagem dos riscos da operação daqueles associados aos agentes privados, além de permitir, a partir da dissociação em uma nova pessoa jurídica, a utilização de método de financiamento denominado *project finance*, que, dentro outros aspectos, visa a utilização das receitas projetadas do empreendimento como garantia aos financiadores (direitos creditórios).

Nesse sentido, houve utilização do referido método no financiamento de longo prazo concedido pelo BNDES ao concessionário. A garantia foi compartilhada entre o BNDES, o Banco Votorantim S.A., o BES Investimento do Brasil S.A. e o Banco ABC Brasil S.A., com penhor das ações da SPE, cessão de direitos emergentes da concessão, além dos próprios direitos creditórios. Para isso foi fundamental a análise de fluxo de caixa do projeto, com a devida viabilidade financeira.

Dessa forma, há monitoramento da estrutura financeira do projeto pelos financiadores, com *Covenants* por parte do concessionário: 1) não conceder mútuos a qualquer acionista sem autorização do BNDES; 2) não realizar distribuição de dividendos acima do teto estabelecido; 3) não apresentar saldo de dívidas contratadas acima de 15% da receita bruta; 4) manter ICSD não inferior a 1,3 ao longo do período de financiamento; 5) manter relação patrimônio líquido e passivo total não inferior a 20%.

3.1 COMPARATIVO DE CONTRATOS DE CONCESSÃO DE RODOVIAS: HOLANDA, AUSTRÁLIA, REINO UNIDO E BRASIL

No tocante aos contratos, no caso brasileiro, relevante destacar a presunção de completude que é derivada do fato de o instrumento da concessão, um contrato administrativo, estar sob o escopo do Regime Jurídico Administrativo. Dessa forma, assume a pregorrativa de formatação prévia, ou uma aproximação do modelo de contrato clássico ao buscar prever, *ex-*

ante, as contingências e perturbações, o que posterga as margens de negociação para momento *ex-post*, através, sobretudo, de frequentes desequilíbrios econômicos-financeiros (NOBREGA, 2009).

Nota-se uma tendência, no contrato objeto de estudo deste trabalho, semelhante ao observado no Reino Unido e na Austrália, de transferência de riscos à parte privada, diferente da experiência holandesa, que faz jus de maior divisão na alocação de riscos.

A) Eventos imprevistos

No referente aos eventos imprevistos, Habets (2010) identifica os três tipos que podem ocorrer, tanto durante o período de obras quanto durante as operações: eventos de compensação, eventos de alívio e eventos de força maior.

Quanto aos eventos de compensação no arranjo brasileiro, há assunção da parte privada em atrasos (poucas exceções, como decisões judiciais ou alterações unilaterais do poder concedente), independente de perdas econômicas ao concessionário ou se o atraso for causado por manifestações sociais (risco privado em casos de até 15 dias, caso não sejam cobertos pelos seguros contratados, ou 90 dias, em casos de cobertura pelos seguros).

No contrato original brasileiro, fica inclusive como risco da parte privada problemas de seleção adversa, como determina cláusula onde avarias ou defeitos ocultos em bens concedidos estão sob o parceiro privado (um segundo aditivo, de 2014, excluiu a referida cláusula). Em contrapartida, o arranjo holandês prevê compensação, em favor do concessionário, em caso de atraso ocasionado por qualquer evento não originado por falha do operador (como manifestações públicas, independente do prazo de ocorrência).

O padrão contratual do Reino Unido prevê o acionamento da compensação apenas até o início das operações, ou seja, estritamente durante a fase de obras e qualificação do projeto, enquanto que na experiência da Austrália e da Holanda, estes dispositivos ficam disponíveis mesmo na fase de operação e manutenção (serviço). No arranjo brasileiro em estudo, a alocação de riscos mantém-se mesmo na fase posterior de gestão, entrentato, é fundamental ressaltar que a compensação se dá apenas via recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, que pode ser acionado pelo operador em casos apenas muito particulares e específicos.

Diante da previsão de eventos de alívio, que demandam postergação do período de entrega, o acordo holandês novamente enfatiza a divisão dos riscos através de compensações da autoridade em direção ao parceiro privado, além da flexiblização da data estipulada de entrega. Quanto a experiência australiana, não há compensação por parte da autoridade, exceto nos casos em que o evento de alívio ou postergação for também um evento de compensação (neste caso assemelha-se ao arranjo holandês).

No padrão brasileiro, novamente compreende-se forte alocação dos riscos ao operador, materializado na existência, no contrato original, de penalidades e multas em caso de não cumprimentos dos prazos estabelecidos no PER, mesmo em situações de destruição, roubo, furto, de manifestações públicas (em alguns casos) e atrasos por conta de desapropriações. Portanto, em muitas situações em que compreendem-se riscos não imputáveis a responsabilização privada, não há previsão de compensação financeira nem adiamento do cronograma de obras, no contrato original.

Entretanto, o primeiro aditivo (celebrado em 2010) incluiu dispositivo de extensão do prazo, a critério do poder concedente, em decorrência de força maior ou na recomposição do equilíbrio econômico-financeiro (em caso de alterações não-previstas no projeto original).

No caso inglês, identifica-se semelhanças com as características do arranjo brasileiro, no sentido de não haver compensação dos custos de atraso em casos de eventos de alívio, inclusive em situações, novamente, não imputáveis ao operador. Desta forma, argumenta-se

que o braço privado está mais preparado na mitigação dos riscos, seja através de melhor planejamento ou agasalhando os riscos sob cobertura de seguros.

Essa lógica está presente também em casos de força maior, em que esses referidos eventos, no acordo brasileiro, são de responsabilidade privada – se há possibilidade de contratação de seguro, na data da ocorrência – ou da autoridade pública – em caso de indisponibilidade.

No arranjo holandês, novamente, há compensação dos prejuízos privados por parte da autoridade, ao tempo em que no Reino Unido os esforços deslocam-se para negociações objetivando a continuação do serviço. Na Austrália, a depender da jurisdição, há previsão de compensação ou não.

Por fim, compreende-se que no Brasil e no Reino Unido maior peso dos riscos é atribuído ao parceiro privado, seguindo a argumentação de que o último é melhor alocador de recursos e está mais preparado para lidar com os eventos inesperados, com o pressuposto de que sempre é possível contratar seguro, que é repassado ao preço do serviço, ou seja, a autoridade arca com estas despesas. Na Austrália, e principalmente na Holanda, tem-se maior proteção do operador, com menor peso a este na atribuição de riscos.

B) Rescisão antecipada

Em termos de rescisão antecipada, os arranjos em estudo prevêem de maneira semelhante as possibilidades cujas principais são a encampação (interesse da autoridade), a caducidade (inexecução do concessionário ou por força maior) ou a anulação do contrato (falha da autoridade). No tocante à indenização da parte privada, há semelhanças entre os contratos, que evidenciam uma menor indenização, ou penalização, em casos de caducidade não ocasionados por força maior, o que significa que rescisões antecipadas por falha ou inexecução do operador engendram prejuízos.

Uma diferença surge, entretanto, das distinções de classificação do motivo de força maior por parte das diferentes autoridades dos países em questão. No Reino Unido, por se restringir a casos muito particulares (por exemplo guerra civil ou contaminação nuclear), a possibilidade de enquadramento em motivos de força maior, em casos de rescisão por caducidade, é claramente menor. Identifica-se nesse ponto um maior risco a parte privada, quando comparados a experiência na Holanda.

Na Austrália, algumas jurisdições não fazem previsão de rescisão por parte do concessionário (em caso de abandono, portanto, não há compensação), enquanto outras permitem, desde que com um período de notificação (igualmente ao contrato Brasileiro, cujo concessionário deve manter a operação até 20 dias após trânsito em julgado do processo judicial de rescisão).

Na experiência brasileira, de maneira distinta da britânica, não há enumeração das situações consideradas de caso fortuito ou força maior, apenas a exigência de seguro – caso disponíveis – na ocorrência do imprevisto. Em caso de ocorrência de evento não passível de seguro, a responsabilidade é do erário, representando um menor risco ao operador (se comparado ao acordo do Reino Unido), todavia sob uma alta propensão a interpelações e disputas judiciais (BRASIL, 2009).

C) Alterações contratuais

Dentre os casos de alterações contratuais, Habets (2009) coloca que estas podem ser geradas através de dois eventos: solicitação da autoridade ou do parceiro privado; ou por conta de mudanças legais. Quanto ao primeiro, existe singularidade no arranjo do Reino Unido por

conter um protocolo de mudança padronizado[48], que é objeto de discussão período *ex-ante*, o que reduz largamente custos de transação *ex-post*. Assim, resta improvável que objetos de discussão de negociações não estejam previstos ou conectados a um padrão estabelecido.

Em contraste, nos casos da Holanda, Austrália e no Brasil, com a ausência do protocolo padronizado, infere-se que as renegociações serão mais lentas, menos estruturadas e com maiores custos de transação *ex-post*. Na hipótese de alterações legais, o arranjo britânico novamente possui distinção, ao compartilhar os riscos de mudanças legais com o parceiro privado, considerando que o último possui oportunidade de recuperar os custos adicionais através do aumento de preços. Na experiência dos outros três países, mudanças legais são de responsabilidade do poder concedente, expressado na alocação de riscos, o que configura maior proteção a parte privada.

D) Sub-contratações e acionistas

A natureza dos contratos no âmbito da terceirização possui distinções. A parte pública Holandesa deve emitir autorização para qualquer sub-contratação ou alteração de prestadores de serviços. No Reino Unido e no Brasil, existe liberdade para a parte privada em sub-contratar o serviço, contudo, se fazem exigências técnicas mínimas para os sub-contratados. Na Austrália, existe necessidade parcial de aprovação pela autoridade, nos casos em que obras de maior importância estejam envolvidas.

Depreende-se que nos acordos britânico e brasileiro, a parte privada é totalmente responsável pelos terceirizados, assumindo eventuais danos, encargos e não estabelecendo, portanto, relações de qualquer natureza, entre o sub-contratado e a autoridade.

Na esfera do controle da concessionária e dos acionistas, em contraste com o acordo holandês, os contratos no Reino Unido e no Brasil utilizam dispositivo de *lock-in*, ou seja, tempo obrigatório de não transferência de controle acionário. Esse requisito visa estabilidade e consequente cumprimento do contrato celebrado.

Exceção existe nos casos de inadimplemento junto aos financiadores – como no caso Brasileiro – em que estes podem vir a assumir o controle, exercendo desta forma os direitos de propriedade. A Austrália, em situação intermediária, faz previsão de interferência da autoridade em transferências de controle, pois o ente público está sempre habilitado em intervir nos processos.

E) Mecanismos de pagamento

Tido como um dos aspectos fundamentais na alocação de riscos e na promoção de incentivos, os mecanismos de pagamento possuem grandes semelhanças quanto ao sistema de pagamento nos contratos padronizados e no caso brasileiro em estudo.

Distinções surgem na determinação do período de pagamento, cuja experiência holandesa prevê a compensação de parte dos custos privados durante a fase de desenho e construção, pois trata-se do período de maior exposição à riscos, considerando a maior realização do investimento (HABETS, 2009).

No Brasil, no Reino Unido e na Austrália, o mecanismo de pagamento prevê o início do recebimento apenas após a entrega ou finalização da construção, ou seja, há vinculação a disponibilidade do serviço. A parte privada é, portanto, total responsável pelo financiamento durante a fase de construção.

---

[48]*Standardisation of PFI Contracts.*

Importante salientar a possibilidade de dispositivo que prevê início do recebimento a partir de entregas parciais, decorrentes da divisibilidade dos projetos em várias instalações (com diferentes cronogramas).

A experiência brasileira possui uma característica distintiva no tocante aos financiamentos, visto o papel protagonista do BNDES[49] enquanto agente de fomento da infraestrutura nacional. Com a prática de taxas subsidiadas (abaixo da taxa básica de juros da economia), o BNDES concebe maior viabilidade de projetos através de dinheiro público, como verificado no balanço da Viabahia (Concessionária operadora do contrato em estudo): aproximadamente ¾ das operações de empréstimo tem como credor o BNDES(ANTT, 2017), cuja taxa é expressivamente inferior (TJLP + 2,16% frente à uma média de TJLP + 5,5% de outros credores, como Banco do Brasil).

Essa distinção representa um peso maior ao braço público na alocação de riscos por tratar-se de recursos do erário ocasionando maiores déficits orçamentários e custos decorrentes da diferença entre as taxas de captação dos títulos públicos e as taxas praticadas nestes empréstimos. Não se pode deixar de lado também os escândalos envolvendo autoridades públicas e empresários, na prática de *lobby* e *rent seeking* no cortejo destes recursos, um grave problema de agência e desalinhamento de interesses.

O acordo australiano prevê compensação decorrente de dificuldades no período de *design* e construção, mas esta é paga após a disponibilidade do serviço. No contrato brasileiro, existe cláusula que projeta o primeiro reajuste tarifário no momento do início do serviço, alteração que já pode incorporar a mudança de fluxo de caixa levando-se em conta variações nos custos durante o período de *design* e construção.

F) Visão geral

A partir da análise acima, é possível afirmar que o contrato brasileiro situa-se em posição intermediária, considerando um arranjo de cunho mais liberal, como no Reino Unido, e um acordo que visa grande proteção ao lado privado, como na Holanda. Essa afirmação ganha força quando observadas as cláusulas do contrato, que imputam diversos riscos que independem da gestão privada ou que não estão sob seu controle.

Por outro lado, a participação do BNDES no financiamento, com taxas substancialmente abaixo das praticadas no mercado, indicam uma assunção de riscos por parte do governo, engendrando prejuízos ao erário pelo aumento dos déficits e dos custos monetários decorrentes do *spread* da captação de recursos, via endividamento. Dessa forma, é frustrada a esperada atração de recursos privados decorrentes da concessão da rodovia. Adicionalmente, como já citado, a ausência de negociação no arranjo brasileiro resulta em dispendiosos custos *ex-post*, materializados em disputas judiciais e frequentes renegociações.

	Holanda	**Austrália**	**Reino Unido**	**Brasil**
Eventos Imprevistos	Compensação por eventos fora do controle privado.	Compensação por uma extensa lista de eventos de Força Maior.	Compensação apenas em eventos de Força Maior.	Compensação em eventos de Força Maior (apenas nos casos não passíveis de seguro).

[49] Desde o primeiro semestre de 2016, entretanto, o BNDES tem revisto as taxas praticadas, convergendo para as condições do mercado, além de diminuir sua participação nas obras de infraestrutura (limite anterior de 70% para 50%, atualmente).

Rescisão Antecipada	Probabilidade de compensação à parte privada.	Parte privada está sempre habilitada a rescindir o contrato.	Maior enquadramento sob responsabilidade privada (baixa compensação).	Probabilidade de compensação à parte privada.
Mudanças Contratuais	Mudanças na lei geram compensação.	Compensação acima de um determinado limite.	Máximo compartilhamento de custos.	Mudanças na lei geram compensação.
Acionistas e SubContratados	Todos os sub-contratados precisam ser aprovados pela autoridade.	A maioria dos sub-contratados precisam ser aprovados pela autoridade.	Quase nenhum sub-contratado necessita ser aprovado pela autoridade.	Nenhum sub-contratado necessita ser aprovado pela autoridade.
Mecanismo de Pagamento	Pagamentos durante a fase de construção.	Sem pagamentos até a entrega e disponibilidade.	Sem pagamentos até a entrega e disponibilidade.	Sem pagamentos até a entrega e disponibilidade.
Visão Geral	Parte privada relativamente protegida.	Proteção intermediária com pouca compensação.	Parte privada relativamente desprotegida.	Proteção intermediária com elevados custos ex-post.

Quadro 1 – Resultados do estudo comparativo
Fonte: Adaptado de Habets (2010)

4. CONCLUSÕES

Este artigo buscou apresentar contribuições da análise das transações, dos contratos e dos modos de governança nas compras governamentais, especificamente na infraestrutura rodoviária. Entende-se que, por tratar-se de um ativo idiossincrático, a rodovia necessita de desenho contratual particular, de forma que sejam salvaguardadas ambas as partes envolvidas na transação.

É fundamental a compreensão da incompletude dos contratos imersos em um ambiente de incerteza e assimetria de informação. Nos contratos de concessão e nas PPP's, pelo caráter de longo prazo e a relação de *lock-in* estabelecida entre os agentes, o que torna a substituição da contraparte demasiadamente custosa, existe necessidade de maiores esforços para atenuação das circunstâncias *ex-post*.

No contrato analisado neste artigo, há presunção de completude sob o escopo do direito administrativo, em que houve uma pré-formatação, menor negociação na fase de planejamento e elaboração, com transferência de custos para momento posterior. Há, nesse sentido, economia dos custos *ex-ante* e aumento dos riscos de indenização, ruptura, litígio e reestruturação contratual (eventos posteriores).

Na experiência britânica, existe um instrumento que promove diretrizes na condução dos contratos, ocasionando elevados níveis de discussões prévias entre as partes, com contratualização de ações "padronizadas" para uma gama de possibilidades de choques que

podem ocorrer durante a vigência do contrato. O arranjo institucional, portanto, é desenhado com redução significativa de custos *ex-post*.

Dito isto, a Lei das PPP's promove avanço significativo na legislação brasileira ao permitir uso de arbitragem na resolução de conflitos entre as partes, corroborando com a visão de Williamson (1979) quanto a uma governança trilateral sob um contrato do tipo neoclássico, com otimização na gestão de serviços públicos e diminuição dos custos de transação.

Essa redução de custos é efetivada pelo menor tempo de resolução de conflitos via dispositivo de arbitragem, em comparação a instrumentos judiciais tradicionais. Desta forma, as PPP's se apresentam como importante instrumento de contratualização entre o setor público e privado, com possíveis contribuições ao desenvolvimento da infraestrutura rodoviária baiana.

Na análise do método de financiamento de infraestrutura rodoviária no Estado da Bahia, verifica-se relativa dependência de recursos públicos através do BNDES. Em face da recente diminuição da participação desta instituição nos projetos de infraestrutura (PÁDUA; FURLAN, 2017) , torna-se imperativa a busca por atração de capitais privados. Um ponto que merece destaque é o quadro de alocação de riscos entre a autoridade pública e o agente privado, na concessão das BR116-BA e BR324-BA, em que o risco cambial é delegado ao concessionário. Na leitura de que o projeto posiciona-se sob risco soberano, a exemplo de manipulações na taxa de câmbio ou inclusive choques nas taxas de conversão decorrentes de alterações no *rating* e agravamento de riscos (deterioração fiscal, instabilidade política, etc), infere-se relevante queda de atratividade do empreendimento a capitais externos, como mobilizações de *venture capital*.

A legislação brasileira incluiu recentemente previsão de utilização parcial do valor da outorga para contratação de seguro e proteção cambial, nos leilões de aeroportos, incorrendo em altas taxas de concretização dos leilões com maior participação e concorrência (BANCO, 2017). A referida mudança na alocação de riscos entre as partes (removendo ou compartilhando o risco cambial da responsabilidade privada), torna viável a atração de capitais estrangeiros.

A dinâmica elaborada pela Nova Economia Institucional, através da Teoria dos Custos de Transação, dos Modos de Governança, da Tipologia de Contratos e da Teoria da Agência, são úteis no estudo dos processos de concessões e PPP's, notadamente na busca por um "Estado da Arte".

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Clésio. Pesquisa CNT de rodovias. **Confederação Nacional do**, 2018. Disponível em: http://cms.pesquisarodovias.cnt.org.br//Relatorio%20Geral/Pesquisa%20CNT%20de%20Rodovias%202018%20-%20web%20-%20baixa.pdf. Acesso em: 12 abr. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). **Edital de Concessão nº 001/2008**, de 19 de Dezembro de 2008, que dispõe sobre o leilão e os critérios de concessão das rodovias BR 116/BA, BR 324/BA, BA 526 e BA 528.

_____. **Contrato de Concessão nº 001/2008**, de 3 de Setembro de 2009, que dispõe sobre a concessão das rodovias BR 116/BA, BR 324/BA, BA 526 e BA 528 à concessionária Viabahia.

_____. **Demonstrações financeiras anuais completas da Viabahia. Exercício 2016.** Disponível em: http://www.antt.gov.br/backend/galeria/arquivos/DC_2016__Via_Bahia.pdf. Acesso em: 6 ago. 2017.

BRANCO, Leo. **O que trouxe investidores de volta aos leilões de infraestrutura**. Revista Exame. São Paulo. 2017. Disponível em: http://exame.abril.com.br/revista-exame/o-que-trouxe-investidores-de-volta-aos-leiloes-de-infraestrutura/. Acesso em: 14 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 fev. 1995**. Disponível em: http://www.planalto .gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm. Acesso em: 12 jan. 2019.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 dez. 2004.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11 079.htm. Acesso em: 12 jan. 2019.

_____. Lei nº 13.483, de 21 de setembro de 2017. Institui a Taxa de Longo Prazo (TLP); dispõe sobre a remuneração dos recursos do Fundo de Participação PIS-Pasep, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo da Marinha Mercante (FMM) e sobre a remuneração dos financiamentos concedidos pelo Tesouro Nacional ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); altera as Leis nºs 8.019, de 11 de abril de 1990, 9.365, de 16 de dezembro de 1996, 10.893, de 13 de julho de 2004, e 10.849, de 23 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 set. 2017.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13483-21-setembro-2017-785500-publicacaooriginal-153817-pl.html>. Acesso em: 14 jan. 2019.

COASE, R. H. **The Nature of the Firm**. Economica. 1937.

FIANI, R. **Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas.** Texto para discussão 1815, Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1815.pdf. Acesso em: 12 jan. 2019.

FURLAN, Flávia; PÁDUA, Luciano. **BNDES mudou e quem dependia do crédito teve de "se coçar"**. Revista Exame. São Paulo. 2017. Disponível em: http://exame.abril.com.br/revista-exame/o-bndes-mudou-e-quem-dependia-do-credito-teve-de-se-cocar/. Acesso em: 14 ago. 2017.

GRASSI, R. A. Williamson e "formas híbridas": uma proposta de redefinição do debate. **Revista Economia e Sociedade.** Campinas, v. 12, n. 1 (20), p. 43-64, jan./jun. 2003.

HABETS, Joël. **Incomplete Contracts and Public-Private Partnerships – A Case Study of the Dutch Infrastructure**. Erasmus University, Rotterdam. 2010.

HM TREASURY. **Standardisation of PFI Contrats**. 2007.

JENSEN, M. C. MECKLING, William H. **Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure**. *Journal of financial economics*. Pp. 305-360. 1976.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. **Contratos relacionais e defesa do consumidor**. *São Paulo: Max Limonad*. 1998.

NÓBREGA, Marcos. Contratos incompletos e infraestrutura: contratos administrativos, concessões de serviço público e PPPs. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador**, v. 18, p. 1-16, 2009.

WILLIAMSON, Oliver. Franchise bidding for natural monopolies-in general and with respect to CATV. **The Bell Journal of Economics**, p. 73-104, 1976.

_____. Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. **The Journal of Law and Economics**, v. 22, n. 2, p. 233-261, 1979.

_____. **The economic intstitutions of capitalism**. [S.l.]: Yale University, 1985.

ZYLBERSZTAJN, Decio. A organização ética: um ensaio sobre as relações entre ambiente econômico e o comportamento das organizações. **São Paulo: Universidade de São Paulo**, 2000.