

## ***Novas Mudanças Estruturais na Economia Baiana: Mito ou Realidade?***

**Oswaldo Guerra**

*Professor do Curso de Mestrado em Economia da Universidade Federal da Bahia(UFBA)*

**Paulo Gonzalez**

*Professor da Faculdade de Tecnologia Empresarial de Salvador e Economista da SEI/SEPLANTEC-BA*

### ***Resumo***

---

Tem por objetivo avaliar as possibilidades de a economia baiana viver uma nova dinâmica industrial nos primeiros anos do século 21, a exemplo do ocorrido nas décadas de 70 e 80 com a implantação das atividades petroquímicas e metalúrgicas. Inicialmente, busca-se explicar o baixo dinamismo dessa economia na primeira metade dos anos 90, tomando-se como referência os segmentos que constituíam nos principais vetores de expansão – químico/petroquímico, metalúrgico e agroindustrial, incluindo celulose. Em seguida, o foco desloca-se para a segunda metade daquela década, sendo dirigido especialmente para os novos empreendimentos que começaram a se instalar por todo o estado (calçados, móveis, informática) ou se encontram em processo de instalação (automobilístico). Eles foram atraídos por um conjunto de programas de incentivos que começaram a ser montados pelo Governo do Estado ainda na primeira metade dos anos 90. Na terceira seção, que se constitui no núcleo deste trabalho e possui um caráter prospectivo, a capacidade de o mais significativo desses novos empreendimentos, o automotivo, fortalecer antigos setores (químico/petroquímico e metalúrgico) e estimular novos (transformação plástica, autopeças, etc.) será examinada à luz do atual cenário de globalização com integração produtiva.

### ***Palavras-chave:***

---

Economia Regional - Bahia; Crescimento Econômico - Bahia; Agroindústria - Bahia; Indústria - Bahia;

## 1- O BAIIXO DINAMISMO DA 1ª METADE DOS ANOS 90

Preliminarmente, é necessário precisar o sentido aqui dado ao termo dinamismo. Trata-se de se identificar setores industriais que tiveram ou têm a capacidade de transformar, quantitativa e qualitativamente, a estrutura produtiva de uma dada região, em termos de, por exemplo, geração de renda, emprego, impostos e requisitos educacionais, infra-estruturais e urbanos. Na Bahia, isto ocorreu no início dos anos 70. Como descrito em outro trabalho (GUERRA e GONZALEZ, 1996), sua estrutura produtiva, até o início daquela década, apoiava-se fundamentalmente no setor primário exportador, cuja *performance* dependia do comportamento do cacau, o principal produto agrícola do estado, que, ao ter sua produção direcionada quase que exclusivamente para o mercado externo, era o grande gerador de divisas.

Estas, quando não utilizadas em consumo suetuário, eram basicamente alocadas no próprio setor cacauzeiro, que, devido às suas características estruturais – intensivo em mão-de-obra desqualificada e elaborador de produtos com baixo valor agregado –, se expandia de forma extensiva, sem incorporar progresso técnico e sem gerar significativas demandas para frente e para trás por bens e/ou serviços. Assim sendo, mostrava-se incapaz de magnificar seu dinamismo para o restante do tecido econômico. A partir dos anos 1970, com a consolidação do processo de industrialização que se iniciou nos anos 50, com a refinaria Landulfo Alves, e prosseguiu com as plantas petroquímicas e metalúrgicas, a estrutura produtiva local começou a ter sua feição agroexportadora modificada.

A participação relativa do setor primário no PIB baiano diminuiu de 40% em 1960 para 16,4% em 1980. O setor secundário, por sua vez, elevou sua participação de 12% para 31,6%, no mesmo período. Essas alterações estruturais na economia baiana incrementaram fortemente seu produto interno. Em termos de taxas de cresci-

mento real, a Bahia superou o Nordeste e o Brasil. Na década de 1970, a expansão real do PIB baiano foi de 11,4%, contra 9,7% do Nordeste e 8,6% do Brasil. Esse crescimento, determinado pelo setor secundário, contribuiu de forma positiva para a dinâmica do terciário da economia baiana, particularmente na Região Metropolitana de Salvador (RMS). Naquela década, os serviços e o comércio puderam garantir variações anuais reais de 7% a.a. para o PIB deste setor (GUERRA e GONZALEZ, 1996, p.39).

Entre 1975 e 1980, o PIB estadual cresceu a uma taxa média anual de 9,7%. O desempenho da indústria de transformação foi ainda mais impressionante: 32,0% em 1977; 12,9% em 1978; 29,4% em 1979 e 26,6% em 1980. São os anos de ouro da economia baiana. Não se veria nada igual, ou sequer assemelhado, até os dias atuais. Apenas entre 1983 e 1986, pela combinação da entrada em operação da Caraíba Metais e da melhora conjuntural nas condições macroeconômicas do País, observaram-se nos dois últimos anos daquele período taxas em torno de 8,5%. A grandeza dos números revela a pequenez da realidade anterior: duas intervenções, pontuais e setoriais (petroquímica e metalurgia), transformaram de maneira dramática a atividade econômica. Setores correlatos, ao acompanharem o movimento, ajudaram a nutrir as significativas alterações em curso (GUERRA e GONZALEZ, 1996, p.40).

Outra importante decorrência da implantação do complexo petroquímico baiano relaciona-se com o crescimento e evolução da receita estadual. A contribuição da indústria para a arrecadação de ICM passou de 30,4% em 1975 para 55,8% em 1985, sendo que deste último percentual a petroquímica participava com algo em torno de 64,1%. Apesar desses importantes impactos dinâmicos, o segmento químico-petroquímico, por ser intensivo em capital, apresentava baixa absorção de mão-de-obra, empregando em 1985 apenas 14,5% do total do pessoal ocupado na indústria baiana, ainda que respondesse por mais da metade do valor agregado bruto industrial.

No início dos anos 1990, na área do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC), que também abriga plantas metalúrgicas e mecânicas, as empresas em operação e em implantação representavam um investimento de quase US\$ 8 bilhões. Elas utilizavam pouco mais de 24 mil trabalhadores como mão-de-obra direta. Como se nota, empreendimentos de alta relação capital-trabalho. Para cada emprego eram necessários US\$ 321 mil; ou seja, para cada milhão de dólares aplicados, geravam-se apenas três postos de trabalho. Do total dessas inversões, 90,5% concentravam-se nos setores de química e metalurgia (GUERRA e GONZALEZ, 1996, p.41).

Isto, contudo, não obscurece o efeito multiplicador da atividade petroquímica – e, em menor grau, da metalúrgica – na economia baiana, em termos de positivos reflexos dinâmicos na geração de renda e de empregos indiretos, em consequência, principalmente, da modernização e ampliação que ela impôs ao comércio, serviços e construção residencial. Esses reflexos poderiam ser potencializados se houvesse um maior interrelacionamento com outros setores industriais situados a jusante da indústria petroquímica. Na ausência de segmentos produtores de bens finais na Bahia, parte substancial da produção petroquímica é, ainda hoje, transformada fora do estado.

Ainda que o ritmo de expansão tivesse diminuído nos anos 1980, o acelerado crescimento da década anterior e a nova estrutura produtiva montada criaram expectativas, no início dos anos 1990, de a Bahia vir a tornar-se o 4º estado do País em termos de participação relativa no PIB nacional. Manifestamos, no trabalho já mencionado, nossa descrença com aquelas expectativas, por considerarmos que a economia baiana não tinha conseguido estabelecer bases sustentáveis para tornar tal crescimento duradouro; nem, tampouco, existiam novos setores econômicos em processo de implantação capazes de promover um outro salto quantitativo e qualitativo.

Sair da sexta posição, onde até hoje ela se encontra, exigiria um crescimento estadual de forma continuada e com taxas bem acima dos estados à frente, Paraná e Rio Grande do Sul, grandes beneficiados pela integração do Mercosul. Tal expectativa não encontrava apoio na realidade da época. Mesmo que não se tivesse como meta essa ascensão, mas se desejasse apenas, modestamente, manter razoáveis taxas de crescimento para a economia baiana e, mais amplamente, nordestina, seria necessário alterar a orientação política do governo federal e das elites locais. Como se sabe, a expansão recente dessas economias deveu-se a um ativo papel do governo central, que, para atingir um de seus objetivos, a desconcentração industrial no País, direcionou recursos importantes e de diversas origens para a Bahia e outros estados do Nordeste.

Ora, o modelo de desenvolvimento implantado a partir do Governo Collor passou a perseguir um sensível encolhimento do papel do Estado, não coibiu a chamada guerra fiscal e absteve-se de formular uma política regional. Temíamos que isto pudesse condenar regiões como o Nordeste a um processo de involução industrial, dadas suas adversidades competitivas em termos de atração de investimentos. Acreditávamos que a adoção, por exemplo, de políticas industriais de cunho setorial por parte do governo federal, como a que criou incentivos fiscais para atrair novas montadoras automobilísticas – e que eram, sem dúvida, necessárias – ao reforçar os estados que já abrigavam empresas desse setor, precisavam ser complementadas com medidas compensatórias.

Defendíamos a idéia de que as elites políticas e empresariais da Região, que vinham dando suporte àquela política governamental, deveriam repensar suas posições. A contribuição estatal foi, e ainda é, determinante para o desenvolvimento econômico regional; e, sem decisões institucionais que o estimulem e sejam capazes de minorar a flagrante supremacia do Centro-Sul, o quadro tenderia a agravar-se. Sem entrar nessa luta, aquelas lideranças poderiam

estar condenando seu próprio futuro, comprometendo o que ajudaram a construir. Nesta linha, eram bem vistas as pressões que se iniciavam à época para incluir no regime automotivo brasileiro a concessão de incentivos diferenciados para aquelas montadoras que viessem a se instalar no Nordeste.

Em que se apoiava tal diagnóstico? Por que não vislumbrávamos, dentre as perspectivas postas para a economia baiana, uma sequer capaz de dar um novo dinamismo à realidade local? Para responder, vamos iniciar com a petroquímica, de longe, o principal setor econômico da Bahia.

Apesar de sua importância e dos fatos positivos por ela criados, a petroquímica não produziu na Bahia significativos efeitos de encadeamento a jusante da sua cadeia produtiva. Neste particular, seus principais desdobramentos dinâmicos são, na verdade, indiretos, atingindo os serviços (comércio, transportes) e a construção civil. Um outro aspecto salientado no trabalho anterior desses articulistas é que as estratégias expansivas/diversificativas dos grupos químico/petroquímicos localizados no COPEC são, na sua maioria e cada vez mais, formuladas fora da Bahia e/ou do Brasil.

Identificamos também que o pólo petroquímico baiano, o maior do hemisfério Sul e importante fornecedor nacional e internacional, tendia, a partir do século 21, a perder importância relativa. O principal mercado externo para a produção baiana é a América Latina, com destaque para a Argentina, carente de petroquímicos básicos. A duplicação do pólo Sul, a construção do pólo Rio e possivelmente do de Paulínia, a queda das barreiras alfandegárias e os acordos comerciais que vêm sendo negociados propiciarão um crescimento da participação gaúcha, carioca e paulista na produção nacional.

Por tudo isto, estávamos convencidos, àquela época, que dificilmente a petroquímica baiana se mostraria capaz, a médio e longo prazo, de

hospedar novos blocos maciços de investimentos. As inversões deveriam ser secundárias, concentrando-se na manutenção do parque já existente ou na instalação de algumas unidades de segunda geração.

O fato de alguns dos principais grupos econômicos do setor terem origem na Bahia não nos parecia ser condição suficiente para modificar tais perspectivas. Esses conglomerados estavam, e continuam, profundamente envolvidos com as transformações ainda em curso, participando ativamente de todos os acontecimentos da reestruturação vivida pela petroquímica brasileira, detonada pela recessão do Governo Collor, a abertura comercial e a superoferta internacional do início dos anos 90, e acelerada pelo Mercosul. Antes de se preocuparem com questões regionais, eles buscam a valorização de seus respectivos capitais.

Assim sendo, os limites da intervenção estadual na química e petroquímica eram e são estreitos. Além de tentar exercer pressão para influenciar na formulação das políticas federais macroeconômica e setorial, cabia ao governo estadual assegurar a infra-estrutura necessária para ampliações que vinham se efetivando em algumas plantas e para alguns novos investimentos localizados, de sorte a evitar restrições à expansão do segmento num futuro cenário de crescimento sustentado da economia brasileira. Neste sentido, mostrou-se exitosa a articulação técnico-política do governo estadual, junto ao governo federal e à Petrobrás, garantindo a duplicação da Refinaria Landulfo Alves.

Uma alternativa discutida à época para magnificar localmente os efeitos para a frente da petroquímica era a implantação da chamada terceira geração, na qual os petroquímicos de segunda geração sofrem sua última transformação físico-química, tornando-se um bem final para consumo, montagem ou embalagem de outros bens. Em relatório publicado em 1991, a CPE, um órgão do governo estadual, hoje extinto, após destacar o diminuto peso relativo deste segmento

na economia baiana, partia para identificar as causas de tal situação. Nesta última etapa da transformação petroquímica, o valor do produto aumenta com a agregação de volume, com o que se elevam os custos de transporte. Na ausência de um setor produtor de bens finais no estado, inviabiliza-se essa transformação dos bens intermediários petroquímicos.

Deste modo, só a implantação de um parque produtivo de bens finais na Bahia, que o citado relatório acreditava ser possível, viabilizaria esta transformação petroquímica, ao criar um mercado local para peças, componentes e embalagens. Esta crença apoiava-se em dois motivos: em primeiro lugar, a produção local de bens intermediários atrairia os produtores de bens finais; em segundo lugar, por representar 40% do mercado nordestino, a economia baiana teria condições de sediar empresas nos segmentos de têxtil e confecções, mobiliário, calçados, alimentos, bebidas, produtos de higiene, materiais de construção, etc., uma vez que o peso do mercado garantiria as escalas de produção necessárias a um setor de bens de consumo final (CPE, 1991).

Naquela oportunidade levantamos algumas questões: quem bancaria os investimentos necessários à implantação deste setor na Bahia? Em um cenário altamente competitivo, no qual a disputa por mercados se acirrava, esse setor teria que concorrer com o existente no Centro-Sul, tornando-se, aos olhos do empresariado daquela região, redundante. Supondo crescimento econômico com estabilização, capitais nacionais e/ou internacionais, seguindo a lógica da valorização, poderiam abrir mão das economias externas do Centro-Sul e se dispor a produzir localmente se, ao trunfo da disponibilidade da matéria-prima na Bahia, fossem agregadas respostas satisfatórias às seguintes indagações: 40% do mercado nordestino são suficientes para induzir o deslocamento de plantas produtoras de bens finais? Com o impacto das novas tecnologias sobre a produção de bens finais, a proximidade a pólos tecnológicos não é crucial? A abertura comercial, ao desestruturar

setores produtores de bens finais no Centro-Sul, impondo ao mesmo um grande esforço de modernização, deixaria recursos suficientes para uma reorientação regional de plantas?

Como se observa, essas questões – e deveriam existir outras – potencializavam as incertezas, fazendo com que as decisões de investimentos se tornassem extremamente cautelosas. Um atrativo para esses capitais poderia ser a concessão, pelo Estado, de incentivos fiscais e financeiros. Acreditávamos, todavia, que a guerra fiscal, que ganhava força naquele momento (1995), e a fragilidade financeira do setor público diminuam bastante as possibilidades de sucesso desta opção, a não ser que a União se dispusesse a apoiar um processo de desconcentração industrial utilizando tais mecanismos.

Restava uma outra alternativa, que não excluía a anterior. Montar uma estratégia paralela e autônoma com capitais locais. As dificuldades neste caso eram previsíveis. Os segmentos empresariais baianos de porte teriam condições e/ou desejariam lançar-se nessa empreitada? Sendo positiva a resposta, teriam essas empresas locais capacitação tecnológica? É bem possível que essa estratégia permitisse apenas a constituição de alguns segmentos finais de tecnologia simples ou intermediária, atendidos por pequenas e médias empresas, que cumpririam um importante papel de gerador de emprego e renda, mas dificilmente alavancariam a implantação da transformação petroquímica de terceira geração na Bahia.

Quanto ao setor metalúrgico, segundo segmento mais importante da indústria de transformação baiana, ele se divide em seis grupos: produtos siderúrgicos; ferro-ligas; metais não-ferrosos; fundição e produtos siderúrgicos diversos. Constata-se no estado um bom número de metalúrgicas de pequeno porte. Todavia, em que pese a presença dessas pequenas unidades produtivas, que cumprem um importante papel de geradoras de emprego, as siderúrgicas USIBA, SIBRA e FERBASA e, principalmente, a Caraíba Metais,

que atua no subsetor de metais não ferrosos, respondem por quase 80% do valor-agregado do mesmo. Na metade da década de 80, esse setor e o mecânico empregavam 20 mil pessoas, número que em meados de 1995 tinha caído para algo em torno de 8 mil. Os anos de recessão e a drástica redução dos investimentos da Petrobrás na exploração e produção de petróleo *onshore* justificam esta queda, particularmente no segmento mecânico; afinal, muitas empresas se instalaram na Bahia para atender às necessidades de equipamento da estatal (GUERRA e GONZALEZ, 1996, p. 42).

Diante desse quadro na petroquímica e metalurgia, todas as análises sobre possibilidades expansivas para a segunda metade dos anos 90 contemplavam a indústria de papel e celulose, isto devido às perspectivas que se abriam para a mesma, tanto no âmbito do mercado interno como no externo. Realmente, a vinda desse setor para a Bahia impactou sua indústria de transformação. Somando os anos de 1992 e 1993, as atividades ligadas à produção de papel e celulose foram as que mais cresceram (95,3%). Segundo estimativas, elas deveriam passar dos 2% de participação no Valor Agregado Industrial no início dos anos 90, para aproximadamente 16% no final daquela década (GUERRA e GONZALEZ, 1996, p. 55). Estas estimativas se frustraram devido à superoferta no mercado internacional de papel e celulose, que não estimulou a realização de alguns investimentos previstos, especialmente o projeto Veracel, do grupo Odebrecht. Para se ter uma idéia da magnitude dessa frustração, em 1998 o setor representava 2,8% da indústria de transformação na Bahia.

Apesar desses problemas, suas potencialidades expansivas se mantêm, em razão das estruturais vantagens comparativas baianas em relação a outros estados do Brasil e a outros países. São elas: as excelentes condições edafoclimáticas favoráveis ao cultivo do eucalipto; a espetacular produtividade que alcança o setor florestal baiano, chegando a ser até dez vezes superior à de alguns países produtores; e a disponibilidade

de terras, importante elemento na composição de custos do setor, devido ao reflorestamento.

O fato é que a Bahia tem tudo para consolidar-se como importante pólo produtor de celulose e, provavelmente, de papel. O que isto significa? A instalação de empreendimentos dessa natureza em regiões pobres acaba por representar uma elevação do nível médio de renda da população local, já que surge um volume razoável de empregos formais, modificando as relações sociais vigentes. Todavia, este ramo industrial, por seu caráter concentrador – capital intensivo, estreita base de fornecimento, demandante de grandes extensões de terra, com baixo nível de articulação interindustrial –, caracteriza-se como um enclave, não proporcionando as necessárias sinergias para servir como centro econômico dinâmico. Seus impactos são diminutos e localizados setorial e espacialmente, sendo, portanto, restrita a sua importância.

Restava, assim, o setor agroindustrial. Seu desenvolvimento no final da década de 80 colocava-o como mais um importante indutor de crescimento da economia baiana para a década de 90. A expansão da agroindústria baiana foi motivada por alguns fatores, tais como: o esgotamento da fronteira agrícola nas tradicionais regiões produtoras do País; a vantagem climática em relação ao Centro-Sul (inexistência de geadas); e o aumento no uso da irrigação no Nordeste, particularmente na Bahia.

Na agroindústria se concentravam, efetivamente, boas e diversificadas oportunidades para a economia baiana. Os grãos no Oeste, as frutas e olerícolas irrigadas no Vale do São Francisco, as hortícolas na Chapada Diamantina e os cítricos no Recôncavo e no Nordeste do estado são os principais destaques. A consolidação desse recente processo depende, basicamente, de investimentos em infra-estrutura, especialmente de irrigação e transporte, para um escoamento rápido e pouco oneroso da produção, tornando aquelas regiões competitivas, não só nacional, mas também internacionalmente.

Evidentemente que este quadro não podia ser superestimado. Estes setores, se por um lado contribuíam para a desconcentração do processo econômico, por outro apresentavam-se como de baixa capacidade para determinar mudanças de patamar na economia baiana. Mais uma vez, são atividades de impactos limitados e localizados, que na melhor das hipóteses, *ceteris paribus*, podiam contribuir para uma trajetória de crescimento vegetativo para o PIB da Bahia no novo século.

Com esta breve retrospectiva, tratamos de justificar nossa descrença com as possibilidades de dinamismo econômico que se imaginava para a economia baiana, nas análises feitas na primeira metade dos anos 90. Como procuramos demonstrar, dentre as perspectivas da economia baiana, não se vislumbrava uma alternativa sequer capaz de transformar radicalmente a realidade local. Cabe mencionar que o diagnóstico realizado em 1996 buscou vincular as possibilidades da petroquímica, da metalurgia, da celulose e papel e da moderna agricultura, com seus desdobramentos agroindustriais, com o momento econômico vivido, àquela época, pelo País, no qual se observava a combinação dos seguintes processos: abertura comercial, num contexto de globalização econômica e de incorporação de novas tecnologias; consolidação do Mercosul; privatização e desregulamentação de serviços públicos; e forte rejeição de alguns setores a políticas que buscassem privilegiar regiões mais pobres, por acreditarem que tais políticas distorcem a livre alocação de recursos sinalizada pelo mercado.

Diante daquele cenário, e na ausência de elementos que se contrapusessem à pura lógica de mercado, tínhamos uma reconcentração da acumulação capitalista na região Sudeste-Sul do País, na medida em que as mesmas agregam um conjunto bem mais significativo de atrativos para investimentos, como, por exemplo, parque industrial amplo e diversificado, melhor infraestrutura física e educacional, maior capacitação empresarial, mão-de-obra mais qualificada, centros mais avançados de P&D, concen-

tração de maior número de empresas a serem privatizadas, mercados mais lucrativos para as futuras concessões públicas e proximidade com os parceiros do Mercosul.

Ocorre que algumas importantes mudanças se deram neste cenário, permitindo que, a partir da segunda metade dos anos 90, novos empreendimentos comessem a se dirigir para a Bahia, recolocando novamente o debate a respeito de possíveis mudanças estruturais na economia do estado capazes de lhe garantir uma nova dinâmica. A identificação desses empreendimentos é o objetivo da próxima seção.

## **2 - "A POLÍTICA INDUSTRIAL BAIANA" E OS NOVOS EMPREENDIMENTOS**

Ainda nos primeiros anos da década de 90, começa-se a observar uma tentativa, por parte do governo estadual, de formular uma "política industrial baiana", que visava um maior adensamento, diversificação e interiorização da matriz industrial do estado, com a incorporação de produtos de maior valor agregado. O primeiro passo dado para essa ousada tentativa foi o saneamento fiscal das contas públicas, abrindo possibilidades para a criação de programas de concessão de incentivos a atividades econômicas.

O primeiro deles, o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA), de 1991, tem como base o financiamento de até 75% do ICMS pago pela empresa. Os recursos financiados retornam de uma única vez após o prazo de carência, que varia de 3 a 5 anos, com juros de 3% ao ano (LOPES, 1999). A TABELA 1 lista o número de projetos aprovados, os montantes investidos e os empregos e ICMS gerados até junho de 1999.

Em 1995, foram criados incentivos para atrair investimentos nas áreas de informática, eletrônica e telecomunicações, que deveriam se localizar em Ilhéus. Mais recentemente, em 1998 e 1999, vieram o Programa de Incentivo à Transformação Plástica (BAHIAPLAST) e o Progra-

ma de Incentivo à Transformação do Cobre (PROCOBRE), que objetivam, respectivamente, fomentar a transformação de resinas plásticas e do cobre, bens intermediários produzidos no estado, verticalizando, assim, setores industriais já em funcionamento.

No primeiro, como mostra a TABELA 2, até junho de 1999, tinham sido assinados 15 protocolos de intenções, equivalendo a investimentos previstos de US\$ 189 milhões. Ao final daquele mesmo ano, foi lançado o Programa de Incentivo à Produção Têxtil e de Confecções (PROFIBRA), com uso de fibras sintéticas e naturais produzidas, principalmente, no próprio estado.

Em que resultou tudo isto? Na segunda metade da década de 90, a estrutura da indústria de transformação na Bahia pouco se altera, em termos de capacidade de produzir uma nova dinâmica, a exemplo dos anos 70, ainda que novas inversões possam ser identificadas. Dentre essas inversões destacam-se, na área química, as ampliações de capacidade produtiva na refinaria Landulfo Alves e na COPENE (GUERRA e TEIXEIRA, 1999) e as modernizações de plantas no setor siderúrgico, como consequência da privatização do sistema SIDERBRÁS.

Além disso, fortaleceram-se as cadeias agroindustriais derivadas da produção de grãos no

Oeste da Bahia, intensificando-se o esmagamento e implantando-se a produção de proteínas animais. A política de incentivos mostrou-se bem sucedida na atração, para o interior do estado, de empresas calçadistas, permitindo a instalação de 26 unidades produtoras. Os investimentos somaram mais de US\$ 360 milhões e geraram quase 30 mil empregos (CARNEIRO, 1999, p.175). O complexo de produtos florestais, apesar da não implementação do projeto Veracel, diversificou-se mediante a realização de alguns investimentos em direção à indústria moveleira. Outro ponto positivo a ser destacado é a constituição do pólo industrial de Ilhéus, que se resumiu, praticamente, à informática. Ele conta atualmente com 20 empresas, somando investimentos de R\$ 125 milhões, que geram 1,9 mil ocupações.

Este conjunto de elementos permitiu que a produção física da indústria de transformação baiana, nos últimos anos da década de 90, crescesse 18,3%, em que pese a persistência da contração do setor produtos alimentares, muito influenciada pelas dificuldades por que vem passando a transformação do cacau no sul do Estado. O mesmo indicador, para a indústria nacional, revela incremento de apenas 1,3% (SEI, 2000, p. 73). O que estas informações indicam? A Bahia é, então, uma ilha de prosperidade? Longe disso. Apesar dos empreendimentos calçadistas, moveleiros e de informática acima mencio-

**TABELA 1**  
PROJETOS APROVADOS NO PROBAHIA - 1992-1999

ANO	Nº DE PROJ.	EMPREGOS	INVESTIMENTO <sup>1</sup>	ICMS <sup>1</sup>	FINANCIAMENTO <sup>1</sup>
1992	25	3.904	409.700	386.531	183.817
1993	31	1.597	189.469	170.536	84.280
1994	44	3.430	390.501	199.570	75.306
1995	24	1.159	51.616	97.142	35.954
1996	31	4.709	342.419	405.735	138.226
1997	17	1.000	341.295	402.914	164.014
1998	52	20.385	850.891	1.030.556	216.113
1999	14	821	125.948	63.835	24.937
<b>TOTAL</b>	<b>238</b>	<b>37.005</b>	<b>2.701.929</b>	<b>2.756.819</b>	<b>922.467</b>

FONTE: LOPES (1999)

<sup>1</sup> Valores em US\$

**TABELA 2**  
**PROTOCOLOS ASSINADOS NO BAHIAPLAST – 1998-1999**

<b>EMPRESA</b>	<b>PRODUTO</b>	<b>INVESTIMENTO<sup>1</sup></b>	<b>EMPREGOS</b>
ILS-Dorman do Brasil	Equip. de Sinalização	5.000.000	180
Bomix Ind. Plástica	Baldes Plásticos	1.168.000	80
Packteck Ind. Plástica	Filmes, Sacarias	11.000.000	150
Petroll Sintéticos	Forros de PVC	6.000.000	110
Plastgrup	Contentores Plásticos	2.000.000	50
Plástico Acalanto	Transforma/Montag.	8.000.000	1000
Poly Embalagens	Embalagens	1.164.000	7
REBASA	Chapas Acrílicas	7.000.000	142
Rosiplast S/A	Transforma/Montag	7.000.000	250
Scarpack	Embalagens PET	100.000.000	550
Sol Embalagens	Embalagens	21.600.000	300
Sol Nordeste	Embalagens	1.320.000	30
Termoplast	Filme térmico, sacos	123.000	-
Torres Nordeste	Caixas d'água	6.035.000	300
Tubos Tigre	Tubos de PVC	12.000.000	80
<b>TOTAL</b>	<b>-</b>	<b>189.410.000</b>	3.229

**FONTE:** LOPES (1999)

<sup>1</sup> Valores em US\$

nados, o contínuo crescimento da produção industrial baiana, nos anos recentes, foi fortemente determinado pelo amadurecimento dos seus setores tradicionais, a química e a metalurgia. Estes, sem fatos novos que os estimulem, tendem a ter esgotada sua capacidade de gerar impulsos dinâmicos, no sentido aqui definido.

De um lado, a simples ampliação destes setores industriais seria insuficiente para mantê-los em crescimento, pois a produção dos bens intermediários por eles realizada atrela-se à presença de um significativo mercado consumidor e/ou à disponibilidade de matéria-prima. A Bahia não dispõe de nenhum desses dois elementos. Manter esta estrutura, com uma baixa capacidade de agregação de valor, pode significar uma inviabilização dos negócios no longo prazo. Por outro lado, os novos setores que surgiram e os que se consolidaram – a cadeia agroindustrial dos grãos, o complexo florestal, os pólos calçadista e de informática –, de inegável importância para as microrregiões hospedeiras, não têm condições de criar um ciclo expansivo longo e dinâmico

para a economia estadual. Assim, a seqüência e a continuidade dos efeitos da implantação do pólo petroquímico e da metalurgia do cobre, entendidas como uma tentativa de desconcentrar a indústria nacional e estimular uma nova dinâmica de crescimento industrial para a economia baiana, ficariam comprometidas a médio e longo prazo, representando um retrocesso diante dos esforços e investimentos realizados.

Em conseqüência, o que parece ser uma intencional orientação na política do governo do estado, a partir da década de 90, de buscar, conjuntamente, um maior adensamento e uma maior interiorização das atividades industriais, mostra-se insuficiente para garantir um novo salto quantitativo e qualitativo para o desenvolvimento industrial da Bahia. Se a estratégia escolhida é insuficiente, por que adotá-la? Tudo indica que era o caminho possível. Diante da conjuntura adversa do início da década de 90 – baixas taxas de crescimento econômico, um Estado paralisado na sua capacidade de investimento pela crise fiscal, e a pressão pela abertura de mercados – o

governo estadual procurou adotar políticas que viabilizassem a captação de projetos industriais.

Era a estratégia possível naquele momento: incentivar o aproveitamento das matérias-primas existentes e dos recursos naturais ainda não explorados e, ao mesmo tempo, perseguir a desconcentração industrial no território estadual, que permitiria o surgimento e a consolidação de cidades de porte médio, potencializando a expansão do mercado consumidor local.

Necessário? Sim. Suficiente? Não. As restrições estruturais, já discutidas, permaneciam. Os possíveis impactos provocados pelos empreendimentos atraídos, até então, pelos incentivos estaduais não seriam suficientes para retomar uma escala de crescimento econômico com importantes incrementos no PIB *per capita*. A grande oportunidade para uma mudança deste provável cenário surgiu com a constituição do chamado Regime Automotivo Brasileiro. A articulação das lideranças políticas regionais possibilitou a criação de um Regime Automotivo Especial, contemplando incentivos federais diferenciados para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Estes, sim, determinantes para direcionar especialmente investimentos importantes.

Isto porque a grande concentração regional da renda e a estrutura tributária extremamente centralizada são, no Brasil, fatores limitadores de políticas de desenvolvimento autônomas a serem adotadas pelos estados federados. Mesmo aqueles financeiramente ajustados dispõem de poucos graus de liberdade no esforço de compensar as vantagens comparativas dos estados mais desenvolvidos, no que se refere à atração de empreendimentos industriais.

Sob essa ótica, o Regime Automotivo Especial foi um momento, isolado e parcial, de política de desconcentração das atividades econômicas. O rio retoma seu curso, como antes, com a presença da União sendo determinante para induzir sua trajetória, via políticas setoriais dirigi-

das e intencionais. Cabe uma questão: por que a Bahia foi a única e limitada beneficiária?

Em primeiro lugar, porque as circunstâncias de mercado começaram a indicar cautela em relação a investimentos neste setor. Ou seja, a capacidade de absorção dos mercados interno e externo dava sinais de exaustão. Em segundo lugar, e mais importante, a Bahia foi o estado que, estando na disputa, pôde, por suas condições fiscais, diferenciar-se dos demais com uma oferta de vantagens extremamente agressiva, incluindo incentivos financeiros, infra-estrutura, crédito, etc. Assim, aproveitando-se dos problemas surgidos entre o governo do Rio Grande do Sul e a FORD, que não está no escopo deste trabalho discutir, e após uma exitosa operação política, o governo da Bahia conseguiu atrair o Projeto Amazon da citada empresa para o município de Camaçari.

O governo estadual, no sentido de definir parâmetros para a política de atração de outras empresas automotivas e estimular o desenvolvimento do setor, lançou, em outubro de 1999, o Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia (PROAUTO), visando financiar o capital de giro, investimentos fixos e despesas capitalizáveis dos empreendimentos, engenharia, pesquisa e desenvolvimento de produtos. Com a confirmação da vinda da FORD para a Bahia, outras empresas candidataram-se às mesmas condições, considerando, provavelmente, as inevitáveis economias externas geradas pelo projeto Amazon, da FORD.

A médio e longo prazo, dificilmente as outras empresas que se habilitaram ao Regime Automotivo Especial, e apresentaram projetos para a Bahia (TABELA 3), terão condições de implementá-los. Motivam essa avaliação o reposicionamento estratégico das grandes montadoras, o movimento de fusões e aquisições que se observa na indústria automobilística e a inexistência de um movimento visível a médio prazo, que aponte para um elevado consumo de veículos, de sorte a eliminar a capacidade ociosa existente no setor.

**TABELA 3**  
EMPRESAS HABILITADAS NO REGIME AUTOMOTIVO ESPECIAL

EMPRESA	PRODUTO	INVESTIMENTO (US\$)	EMPREGO DIRETO
FORD	Autos de passeio	1.200.000.000	5.000
KIA	Utilitários e Sportage	140.000.000	1.000
CAOA (Hyundai)	Utilitários	190.000.000	1.000
KV do Brasil	Caminhões	100.000.000	500
LOAR	Autos de passeio	100.000.000	1.000
Recorre	Veículos <i>off-road</i>	10.000.000	100
<b>TOTAL</b>	-	<b>1.740.000</b>	<b>8.600</b>

FONTES: LOPES (1999)

Assim, ao pensarmos o futuro da economia baiana, podemos considerar que os fatos portadores deste futuro estão dados. Todos os desdobramentos posteriores decorrerão dessa realidade. Vale destacar: os setores químico e metalúrgico estão consolidados, ganha vulto a implantação de projetos nos ramos calçadista e agroindustriais diversos e instala-se a cadeia automotiva. Reafirmando, esta configuração, do ponto de vista da estratégia do governo estadual, tem dois objetivos: interiorizar atividades econômicas e tentar uma maior integração horizontal e vertical do tecido industrial. As perspectivas que surgem a partir daí, especialmente por conta da vinda da FORD, serão examinadas em seguida.

### **3 - GLOBALIZAÇÃO, INTEGRAÇÃO PRODUTIVA E PERSPECTIVAS PARA A ECONOMIA BAIANA**

Desde que a FORD decidiu implantar em Camaçari o Projeto Amazon, de US\$ 1,2 bilhão e com capacidade para produzir 250 mil veículos em 2004, amplos setores da sociedade baiana vivem um momento de intensa euforia. Essa euforia não se observa com um outro importante empreendimento industrial em implantação no estado, da gigante química Monsanto, de US\$ 500 milhões. Possivelmente, isto se deve à menor capacidade do mesmo para gerar efeitos para frente e para trás e ao fato de ele não ensejar à indústria local a oportunidade de mover-se em direção aos bens de consumo duráveis de alto valor agregado.

Com a vinda da FORD, pela primeira vez um empreendimento de grande porte que se instala na Bahia, pós anos 70, tem chances de ser o centro dinâmico de outros ramos industriais já em operação, além de poder atrair alguns mais. É necessário, todavia, ter muito cuidado ao se avaliar tais possibilidades, pois a cadeia automotiva, a exemplo de outros setores industriais, está cada vez mais globalizada do ponto de vista da integração produtiva.

As grandes montadoras automobilísticas têm perseguido, incessantemente, a chamada eficiência coletiva. Em termos teóricos, no campo da organização industrial, um dos requisitos para se obter tal eficiência tem sido a constituição de redes de firmas, que pode assumir a forma de redes verticais, horizontais e/ou distritos industriais.

Neste tipo de arranjo organizacional, a mão invisível do mercado é substituída pela mão visível da hierarquia, sendo que a grande diferença em relação ao observado entre os anos 60 e 80 é que essa hierarquização não exige integração vertical para trás via compra de empresas *upstream*, por exemplo. No caso da cadeia automotiva, a rede de firmas possui um caráter vertical, usualmente em torno de distritos industriais, com as montadoras afastando-se cada vez mais da manufatura propriamente dita. A rigor, elas passam a ser detentoras de marcas, concentrando-se ao longo de sua cadeia de valor (*value chain*) naquelas atividades de maior rentabilidade.

de (pesquisa e desenvolvimento tecnológico, assistência técnica, logística e financiamento). Assim procedendo, abrem espaço para novos atores nas áreas de concepção do produto (Swatch, produtora de relógios, e Daimler Chrysler), vendas *on-line* (Microsoft e GM), *design* etc.

Apesar desse afastamento, as montadoras preservam forte papel coordenador ao longo de uma extensa cadeia de suprimentos (*supply chain*), em razão de seu poder de compra e da definição das especificações técnicas das peças e componentes. Em outras palavras, elas são responsáveis pela governança dessa cadeia, vindo em seguida seus fornecedores globais, que, frequentemente, as acompanham em seus empreendimentos pelo mundo.

O Projeto Amazon é baseado nessa nova concepção de organização da produção, denominada por alguns de condomínios industriais. Sob o mesmo teto da montadora, se instalarão várias empresas que fornecerão diretamente componentes e/ou assumirão partes do processo de produção dos veículos. A estamparia e a pintura, por exemplo, ficarão sob a responsabilidade, respectivamente, da Body System Brazil e da Durr DuPont. Além dessas, outras empresas ocuparão galpões em uma área ao lado da linha de montagem. Acreditam as autoridades governamentais que essas empresas, chamadas de “sistemistas<sup>1</sup>”, criarão 5 mil empregos diretos, enquanto os demais fornecedores, se aqui se instalarem, gerariam 50 mil empregos indiretos.

O que se pode concluir dessa tendência, à qual se deve acrescentar o movimento de fusões e aquisições no setor, é que essas megamontadoras terão grandes chances de fugir de qualquer controle, regulação ou limitação que a elas ten-

---

<sup>1</sup> O número de sistemistas operando dentro e fora da linha de montagem, definido na fase em que se imaginava a implantação do projeto no Rio Grande do Sul, era de, respectivamente, 15 e 17 empresas. Até a conclusão deste artigo, não existia uma posição oficial da Ford, que fosse de conhecimento público, sobre esse número.

tem impor governos nacionais, em termos de geração de emprego, metas de exportação e/ou exigências mínimas de conteúdo nacional. Em que pese esta dificuldade dos estados para regular a atuação dessas megaempresas, eles têm se envolvido em guerras de incentivos – por acreditarem no poder multiplicador deste tipo de atividade produtiva – que não constituem um fenômeno exclusivamente brasileiro. Recentemente, País de Gales, Escócia e Irlanda disputaram, com outros tradicionais centros produtores de automóveis, plantas japonesas, assim como outros estados americanos foram derrotados pelo Alabama na atração de uma fábrica da Mercedes-Benz (FOLHA DE SÃO PAULO, 2000).

Reconhecer essa limitação não significa assumir que nada possa ser feito. No caso brasileiro, na ausência de uma política industrial de caráter nacional que buscasse reduzir as desigualdades regionais, o País foi impelido a uma guerra de incentivos. Para que ela não provoque distorções ainda maiores, há que se negociar contrapartidas com as empresas beneficiadas. O governo do estado criou um grupo executivo para trabalhar junto à FORD, visando garantir que 60% dos componentes utilizados nos veículos do Projeto Amazon sejam produzidos na Bahia. Não é uma tarefa fácil, pois já se sabe que a maior parte dos motores que equiparão os modelos produzidos na Bahia virão de Taubaté (SP) e haverá também peças importadas. A FORD deseja iniciar a produção com 70% de nacionalização (GAZETA MERCANTIL, 2000). Atendido o desejo do governo baiano, o nacional seria quase todo local. A intenção do governo é clara: evitar que a planta da FORD se transforme numa espécie de montadora de *kits* pré-montados (CKDs) trazidos do Sudeste.

Independente de este percentual ser ou não factível, para que a Bahia ganhe nova dinâmica industrial é preciso que o governo desenvolva um duro trabalho para convencer o maior número possível de empresas, nos segmentos de fundição, estampagem, usinagem, ferramentaria e transformação plástica, entre outros, a se instalar no esta-

do, permitindo a geração de renda, emprego e maior adensamento e diversificação da indústria local. Deve-se destacar que a produção dessas empresas poderá atender à demanda de outros segmentos de bens de consumo duráveis, além do automobilístico. De certo modo, a capacidade produtiva da fábrica (250 mil veículos) e a conveniência em termos de logística ajudarão neste trabalho. Caso se obtenha êxito com tal estratégia, será possível mudar um traço marcante do processo baiano de industrialização, que é o baixo vínculo para frente dos principais segmentos industriais locais: a petroquímica, a metalurgia e a celulose.

Outro aspecto marcante desse mesmo processo, que é importante mudar, é a incapacidade, até aqui constatada, dos pequenos e médios grupos econômicos locais de avançarem no sentido de atender ao grande capital que se instalou na Bahia. Empresas de menor porte, que desenvolvam capacitação para atender aos requisitos técnicos impostos pelas empresas localizadas em posição hierarquicamente superior na cadeia automotiva, poderão vir a participar dessa nova forma de organização industrial, trazendo assim benefícios para a economia baiana em termos de competitividade e geração de emprego e renda.

Olhando para o passado, muitos são céticos quanto à capacidade empresarial baiana. Uma reversão desse quadro exige que se busque estabelecer uma forte relação de parceria entre governo, universidades e associações empresariais. O mapeamento das necessidades das grandes empresas situadas no estado permitiria a identificação de oportunidades de negócios para pequenas e médias empresas locais. Essas oportunidades e um forte trabalho de convencimento poderiam estimular tais empresas a constituírem uma rede de aprendizado, que as capacite a atender à demanda hoje suprida por empresas de outros estados.

A esse conjunto de ações deve-se agregar a formação de mão-de-obra, o suporte ao desenvolvimento tecnológico, a realização de investimentos em infra-estrutura associada à logística necessária ao movimento de insumos e produtos, e um

planejamento urbano para o município de Camaçari e arredores. Sem isto, não se terá êxito em exigências de patamares mínimos de fornecimento local, futuros empreendimentos dificilmente serão atraídos, além de se correr o risco de perder fábricas já instaladas ou em processo de instalação.

Em suma, ainda é cedo para que se possa dar uma resposta afirmativa à questão posta no título deste artigo. Chances efetivas de ocorrerem novas mudanças estruturais existem, mas elas dependem do êxito do conjunto de ações acima mencionado.

## **Abstract**

---

The main purpose of this paper is to assess prospects for future development of the state of Bahia in the first years of the new century. Initially, it analyzes the reasons for low economic growth in the first half of the 90's. The performance of its main economic sectors – petrochemical, metallurgy and agro-industry – is stressed. This is followed by an identification of the industrial sectors that are most recently building plants in Bahia, as a result of a “local industrial policy”. Finally, it examines the real chances of success of one of these sectors – automotive industry – as a driving force to promote structural changes and, therefore, to influence the future evolution of the local economy.

## **Key words:**

---

Regional Economy - Bahia; Economic Growth - Bahia; Agro-Industry - Bahia; Industry - Bahia;

## **4 - BIBLIOGRAFIA CONSULTADA**

BAHIA, FUNDAÇÃO DE PESQUISA – CPE. **105 Anos de Economia Baiana. Estatísticas Básicas. Aspectos Econômicos – 1945-1976.** Salvador: Fundação de Pesquisa CPE, 1979.

BAHIA, SECRETARIA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Plano Diretor do CEPED.** Salvador, 1971.

- CARNEIRO, R. A. F. **Impactos da indústria de papel e celulose sobre o extremo sul: principais vetores de crescimento.** Salvador: CPE/SEPLANTEC, 1994.
- \_\_\_\_\_. **Os novos investimentos calçadistas: Bahia 2000,** Salvador: SEI/SEPLANTEC, 1999.
- CENTRO DE ESTATÍSTICAS E INFORMAÇÕES - CEI. **PIB da Bahia: metodologia e séries retrospectivas.** Salvador: SEPLANTEC, 1992.
- \_\_\_\_\_. **Boletim de finanças públicas.** Salvador: SEPLANTEC, 1990.
- CENTRO DE PROJETOS E ESTUDOS - CPE. **Reconstrução e integração dinâmica.** Salvador: SEPLANTEC, 1991.
- \_\_\_\_\_. **A Bahia na década de 90: temas estratégicos.** Salvador: SEPLANTEC, 1990.
- \_\_\_\_\_. **A Evolução dos setores secundário e terciário na economia baiana na década de 70.** Salvador: SEPLANTEC, 1985.
- FORD começa a erguer a Amazon em Camaçari. **Gazeta Mercantil,** São Paulo, 16 fev. 2000. 1. cad. C , p. C.1
- GAZETA MERCANTIL. **Balanço Anual - Bahia 95/96.** São Paulo, ago. 1995.
- \_\_\_\_\_. **Especial: Salvador e RMS.** (Encarte Regional da Gazeta Mercantil) Salvador, 29 mar. 2000. Cad. Especial, p. 13
- GUERRA, O. F. Bahia: O Quinto PIB do Brasil? **Jornal Bahia Hoje,** Salvador, 8 fev. 1994. Cad. 1, p. 6.
- \_\_\_\_\_. **Estrutura de mercado e estratégias empresariais: o desempenho da petroquímica brasileira e suas possibilidades futuras de inserção internacional.** Brasília: CNI/SESI, 1994.
- \_\_\_\_\_. **O Futuro industrial de Camaçari - Bahia: análise e dados.** Salvador: CEI/SEPLANTEC, v.2, n.3, dez. 1992.
- GUERRA, O. F., GONZALEZ, P.S.H. Evolução recente e perspectivas para a economia baiana. **Revista Econômica do Nordeste,** Fortaleza, v. 27, n. 1, p. 37-76, jan-mar, 1996.
- GUERRA, O. F., TEIXEIRA, F.L.C. Atualidade e perspectivas da indústria petroquímica. In: **Bahia 2000,** Salvador: SEI/SEPLANTEC, 1999. p.98-119.
- LOPES, G. F. Estratégia governamental para o fomento ao setor automotivo. **Conjuntura & Planejamento,** Salvador, SEI/SEPLANTEC, v.1, n.66, p.1-9, nov. 1999.
- SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO (SUDIC). **Perfil das Empresas do Complexo Petroquímico de Camaçari,** Salvador: SIC, 1992.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA - SEI. **Anuário estatístico da Bahia.** Salvador: SEI/SEPLANTEC, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Bahia em números 2000,** Salvador: SEI/SEPLANTEC, 2000.
- TEIXEIRA, F.L.C., VASCONCELOS, N. Mudanças estruturais e inovações organizacionais na indústria automotiva. **Conjuntura & Planejamento,** Salvador, SEI/SEPLANTEC, v.1, n.66, (p. , ) nov. 1999.
- USP debate modelo de desenvolvimento. **Folha de São Paulo,** São Paulo, 03 abr. 2000, Caderno Dinheiro, p.3.
- \_\_\_\_\_  
Recebido para publicação em 03.AGO.2000.