

4. As Políticas Industriais do Ceará, da Bahia e de Pernambuco¹

Na década de 90 - com a intensificação do processo de globalização, o aumento da mobilidade de capitais e a aceleração do ritmo das mudanças tecnológicas - a força de atração sobre os investimentos das regiões Sudeste e Sul do Brasil torna-se ainda mais acentuada em relação às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, devido ao desenvolvimento de vantagens competitivas adquiridas durante o processo de industrialização das décadas anteriores, principalmente, as relativas a infra-estrutura, a qualidade da mão-de-obra e ao acesso a tecnologia e serviços. Assim, percebe-se o surgimento do risco de um agravamento ainda maior das diferenças regionais nesse novo ciclo de desenvolvimento por conta dessas vantagens (Diniz e Crocco, 1996).

Mas, por outro lado, a estabilização econômica e o controle da inflação no início da mesma década ajudaram também a criar condições favoráveis ao surgimento de janelas de oportunidades para os estados das regiões menos desenvolvidas. Pois, em primeiro lugar, esse cenário possibilitou a retomada dos investimentos privados no País. Além disso, o controle da inflação provocou um aumento significativo na capacidade de consumo das populações das regiões menos desenvolvidas, que, por serem predominantemente de baixa renda, sofriam mais intensamente os efeitos perversos da inflação. Esse aumento do poder de compra resultou na criação de mercados consumidores locais mínimos capazes de incentivar a implantação de plantas industriais nessas regiões. Por último, a intensificação da competição provocada pela globalização pressionou as empresas do Sul e Sudeste a tentarem reduzir significativamente seus custos. Assim, muitas empresas começaram a migrar para localidades que lhes oferecessem menores

¹ Neste trabalho, muitas vezes refiro-me às intervenções dos governos da Bahia, do Ceará e de Pernambuco no domínio industrial como políticas industriais (descentralizadas) em vez de chamá-las simplesmente de políticas de atração de indústrias ou de incentivos fiscais, pois, como se vê neste Capítulo, a atuação desses governos na criação de estímulos às atividades industriais vai além da pura concessão de incentivos fiscais para atrair indústrias. Cabe reconhecer, contudo, que os programas de atração de indústrias via incentivos fiscais são os elementos centrais dessas políticas.

custos de fatores, principalmente mão-de-obra mais barata e reduções de impostos.

Diante desse contexto, adicionando-se o fato do governo federal ter abandonado as políticas de correção dos desequilíbrios regionais a partir dos anos 80, muitos estados brasileiros iniciaram ou intensificaram o uso de políticas de atração de investimentos via incentivos fiscais-financeiros, para tentar aproveitar essas oportunidades e diminuir o atraso de desenvolvimento em relação aos estados mais ricos.

Dentre os estados da Região Nordeste, Ceará e Bahia apresentaram-se como precursores na implementação dessas políticas e foram, sem dúvida, os que assumiram posturas mais desenvolvimentistas na década de 90. Esses estados fizeram uma opção explícita pela promoção da industrialização como estratégia de crescimento econômico. Eles implementaram políticas industriais deliberadas voltadas para a atração de empreendimentos industriais externos e, também, para criar incentivos para as empresas locais expandirem ou diversificarem suas atividades industriais.² O Estado de Pernambuco, por outro lado, só começou a utilizar agressivamente esse tipo de política mais tarde, pois, embora tenha iniciado sua política de incentivos timidamente no começo dos anos 90, intensificou seu uso apenas no final da década.

Esse contexto dos anos 90 criou as condições e, de certa forma, as motivações gerais para a proliferação de políticas industriais descentralizadas entre os estados subnacionais brasileiros.³ Contudo, determinantes políticos,

² Os principais mecanismos de atração usados por esses estados são os incentivos fiscais e financeiros; a vantagem de uma mão-de-obra mais barata e menos organizada; os crescentes investimentos em infra-estrutura; e, também, uma maior confiabilidade dos governos desses estados devido a uma maior estabilidade político-administrativa.

³ Para Cavalcanti e Prado (1998) a gradual fragilização da capacidade regulatória do governo central brasileiro sobre os entes federativos, que vem ocorrendo desde a década de 80, e a retomada do investimento privado interno e externo no país, a partir de 1993/94, devida à estabilização da economia, configuram-se, respectivamente, nas condições necessária e suficiente da 'guerra fiscal'. Esses fatores, sem dúvida, devem explicar, em parte, o fenômeno. Contudo, aspectos adicionais como a ausência de uma efetiva política federal de desenvolvimento regional, a urgente necessidade de geração de empregos, a competição entre os estados e os retornos político-eleitorais gerados por essas práticas para as elites políticas locais, são, certamente, co-responsáveis pela intensificação do uso dessas políticas industriais descentralizadas pelos estados brasileiros. Além disso, como será visto neste Capítulo, motivações e interesses internos das diversas instituições desses governos desempenham também papéis importantíssimos nesse processo.

econômicos, sociais, institucionais e até históricos específicos de cada estado desempenharam também papéis importantes nesse processo. Por isso, neste Capítulo discuto de forma resumida esses aspectos dos processos de implementação das políticas industriais do Ceará, da Bahia e de Pernambuco, respectivamente. Procuro abordar o assunto não apenas num nível macro e agregado, explorando principalmente o universo das instituições envolvidas no processo, pois é nele que, de fato, ocorre o aprendizado na implementação dessas políticas, que é o objeto principal desse trabalho.

4.1. A Política Industrial do Ceará

Diferentemente da Bahia e de Pernambuco, o desenvolvimento industrial do Ceará entre as décadas de 50 e 70 deveu-se basicamente à iniciativa privada local. Os grandes empreendimentos de investidores de fora da Região induzidos pelos incentivos federais localizaram-se quase que exclusivamente na Bahia e em Pernambuco. Entre 1960 e 1978, a SUDENE aprovou projetos industriais para cerca de 200 empresas do Ceará, equivalendo apenas a 7,2% do investimento total aprovado para o Nordeste, contra 43,5% da Bahia e 21,7% de Pernambuco.⁴

O Ceará, nesse período, foi excluído das alternativas locais consideradas pelos grandes empreendedores externos e, também, pelo Governo Federal. Essa exclusão deveu-se, entre outras razões, ao fato do Estado não dispor ainda de condições mínimas de infra-estrutura para o funcionamento industrial. Havia deficiência no suprimento de energia elétrica; insuficiência de infra-estrutura portuária, rodoviária e de comunicações; além de fatores como a inexistência de economias externas, o reduzido mercado local e a maior distância dos mercados fornecedor e consumidor de bens intermediários e finais. Essa exclusão colocou o Ceará em posição de desvantagem em relação aos demais estados brasileiros. Seus indicadores econômicos e sociais no final dos anos 70 evidenciavam essa desvantagem. Na época, o Estado tinha, por exemplo, um dos níveis de renda *per capita* mais baixos do Brasil e do Nordeste.

⁴ Fonte: SUDENE

Do ponto de vista da industrialização do Estado, o quadro começa a mudar com o esforço industrializante do governo Virgílio Távora, 1963-1966, na medida que este tirou o Ceará do isolamento do fornecimento federal de energia hidrelétrica - sistema Chesf de Paulo Afonso - quando prolongou o abastecimento da região do Cariri para Fortaleza. Esse esforço tem continuidade no segundo governo de Virgílio Távora, 1979-1982, quando se constroem os Distritos Industriais na Região Metropolitana de Fortaleza e implanta a Lei que deu lugar à Política de Atração de Investimentos e ao Fundo de Desenvolvimento Industrial - FDI.

O esforço industrializante ganha um novo impulso a partir de 1987, com a chegada ao poder dos ‘jovens empresários’. Com a vitória nas eleições para governador do Estado de 1986 de uma nova elite política⁵ sobre as velhas oligarquias que governaram o Estado por décadas (‘os coronéis’),⁶ inicia-se uma nova fase na administração pública do Estado, mais eficiente e mais profissional. Assim, a partir de 1987, o Ceará iniciou um processo de profunda reestruturação político-administrativa com repercussões na estrutura produtiva e no crescimento. O governo realizou reformas do Estado, ajustou as contas públicas e recuperou a credibilidade e capacidade de investimento. Desde então, o Ceará vêm se destacando dentre os estados brasileiros pelas reformas, ajustes e políticas bem sucedidas que tem implementando; pelo incremento significativo nos investimentos públicos e privados e pela melhoria de seus indicadores econômicos.

No período de 1987-2000, segundo o IPLANCE, o PIB do Ceará teve taxa de crescimento real de 64,8%, o dobro da taxa nacional, e seu PIB *per capita* saltou de 36,9% para 48,2% do PIB *per capita* nacional. A participação da indústria no PIB total cresceu de 29,11%, em 1987, para 41,15%, em 2000. Além disso, a esperança de vida ao nascer saltou de 44 anos, em 1970, para 66,4 anos,

⁵ Essa nova elite política era formada essencialmente por jovens empresários locais, filhos da primeira geração de industriais cearenses. Dentre eles, os empresários Beni Veras, Amarílio Macedo, Sérgio Machado e Tasso Jereissati, que mais tarde viria a ser o maior líder político da história recente do Estado. A partir de 1978, esses ‘jovens empresários’ assumem a direção do Centro Industrial do Ceará - CIC, onde dão início à montagem de seu projeto político de combate às elites políticas tradicionais do Estado.

⁶ Por décadas, o Ceará foi governado por líderes identificados ideologicamente com o regime militar. Os coronéis do exército Virgílio Távora, Adauto Bezerra e César Cals dominavam o cenário político cearense, alternado-se na chefia do poder executivo estadual em sucessivas eleições indiretas.

em 2000 (reduzindo a diferença para a média nacional de 22,8 para 2,2 anos); a taxa de mortalidade infantil caiu de 77%, em 1993, para 25,6%, em 2001; o acesso à educação fundamental foi universalizado, passando de 56,4% em 1987 para 100% em 2000. Nesse período, ampliou-se também a oferta dos serviços básicos (água e esgoto) e a infra-estrutura do Estado foi fortalecida com investimentos significativos nos sistemas de rodovias, telecomunicações, energia, porto, aeroportos e recursos hídricos.

Essa transição é reflexo tanto de fatores históricos como dos resultados de um conjunto coerente de políticas públicas implementadas pelas novas elites políticas locais. Na área econômica, a melhoria nos indicadores tem sido, geralmente, atribuída ao sucesso do Governo na implementação dos programas de atração de indústrias. Como resultado desses programas, somente entre janeiro de 1995 e Agosto de 2003, foram instalados no Estado 372 novos empreendimentos industriais, correspondendo a um investimento acumulado de aproximadamente 3,7 bilhões de Reais (aproximadamente 2,35% do PIB do Estado em 2001) e criando mais de 83 mil empregos diretos na indústria.⁷ Os principais setores contemplados com esses investimentos foram o coureiro-calçadista, metal-mecânico, alimentício, têxtil e de confecções.

Por um lado, apesar desses bons resultados no fomento à industrialização, a política industrial do Estado tem sido conservadora no que se refere aos mecanismos de política utilizados, pois seus programas, na prática, são baseados fundamentalmente no estímulo à instalação de novos empreendimentos industriais no Estado por meio de incentivos fiscais/financeiros e da vantagem de uma mão-de-obra mais barata. Mas, por outro lado, ao longo da implementação dessa política o governo do Estado vem tentando, progressivamente, sofisticar e aperfeiçoar seus mecanismos de política industrial. Nesse sentido, para dar suporte a seu processo de industrialização, passou a investir intensiva e continuamente na construção de uma infra-estrutura moderna⁸ e, também, na

⁷ Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado do Ceará – SDE.

⁸ Esses investimentos foram compartilhados com o Governo Federal e organismos internacionais como o Banco Mundial e o KFW. Dentre as principais obras, destacam-se a construção do Complexo Portuário do Pecém, a ampliação do Aeroporto Internacional Pinto Martins, a construção do sistema de saneamento básico da cidade de Fortaleza, a construção do Açude do Castanhão, a interligação das bacias hidrográficas do Estado e a recuperação e ampliação do sistema rodoviário estadual, entre outros.

qualificação profissional de sua mão-de-obra⁹. Além disso, ele tem procurado, continuamente, aperfeiçoar seus programas de incentivos fiscais por meio de adaptações do modelo original.

Com a implementação dessa política, o Ceará não só saiu na frente na disputa pelos investimentos que ressurgiam no País nos anos 90, mas foi um dos estados nordestinos mais bem sucedidos na atração de indústrias para seu território durante toda essa década. Talvez por isso, a política do Ceará tenha sido geralmente citada como caso de sucesso, levando diversos outros estados brasileiros a adotá-la como modelo para o desenvolvimento de suas próprias ‘políticas industriais’, a exemplo da Paraíba e Rio Grande do Norte.

Todavia, nos últimos anos, esse modelo foi bastante questionado e discutido pelo próprio Governo do Ceará, ocasionando várias tentativas recentes de reformas. Deve-se considerar, porém, que as motivações para essa mudança de postura em relação à política não decorrem apenas de razões técnico-econômicas relacionadas aos resultados da política, mas também de toda uma dinâmica que envolve jogos de interesses (internos e externos), disputas de poder e conflitos entre as secretarias, órgãos e agências do Governo.

O quadro 01, a seguir, procura apresentar de forma resumida os principais acontecimentos que marcaram a evolução da política industrial do Ceará nas últimas décadas. Entretanto, nas próximas duas subseções deste Capítulo, para explicar melhor a dinâmica da implementação da política industrial do Ceará, dividirei sua história em duas fases distintas. A primeira abrange toda a década de 90, retratando uma época em que o Estado foi pioneiro e especializou-se nessa política, tornando-a soberana dentre suas ações de desenvolvimento. A segunda fase reflete uma situação mais avaliativa e crítica em relação à política, marcada por uma série de tentativas de reformas.

⁹ Por meio, principalmente, da criação de centros formadores de técnicos de nível médio e tecnólogos de nível superior no interior do Estado, os CENTEC's (Centros de Ensino Tecnológico).

Quadro 01: Marcos na evolução da Política Industrial do Ceará

Período	Marcos
1979-1982 (2º governo de Virgílio Távora, do PDS)	1. Elaboração do projeto do 'III Pólo Industrial do Nordeste'; 2. Criação do 'Programa Estadual de Incentivos para a Promoção Industrial do Ceará' (1979); 3. Criação do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI (1979); 4. Construção dos distritos industriais da Região Metropolitana de Fortaleza – RMF.
1982-1986 (Governo de Gonzaga Mota, do PMDB)	1. Crise fiscal acentuada; 2. Governo 'abandona' Programa de incentivos fiscais; 3. Suspensão dos contratos de incentivos fiscais vigentes, firmados na gestão anterior.
1987-1990 (1º Governo de Tasso Jereissati, do PSDB)	1. Profunda reestruturação político-administrativa. O governo realizou reformas do Estado, ajustou as contas públicas e recuperou a credibilidade e capacidade de investimento; 2. Governo reinicia política de incentivos fiscais à indústria, retomando os contratos de incentivos fiscais que haviam sido 'desativados' nos Governos anteriores.
1991-1994 (Governo de Ciro Gomes, do PSDB)	1. Criação do Plano Real (1994), possibilitando início da estabilização da economia brasileira e da retomada dos investimentos privados no País; 2. Intensificação do uso da política de incentivos fiscais. Governo assume postura mais ativa e 'agressiva' na prospecção e atração de empreendimentos industriais externos; 3. Especialização da SDE na execução dos programas de atração de indústrias.
1995-1998 (2º Governo de Tasso Jereissati, do PSDB)	1. Continua intensificação do uso da política de incentivos fiscais; 2. Continua especialização da SDE na execução dos programas de atração de indústrias.
1999-2002 (3º Governo de Tasso Jereissati, do PSDB)	1. Promulgação da Lei de Responsabilidade de Fiscal; 2. Realização da primeira avaliação e revisão da política de incentivos fiscais por consultores externos (2000), formulando novo modelo para essa política; 3. Criação do Centro de Estratégias de Desenvolvimento – CED (2000); 4. Tentativa frustrada de 'unificação' das políticas de incentivos fiscais dos estados do Nordeste (2001); 5. Realização segunda avaliação e revisão da política, incorporando novos mecanismos de política industrial ao modelo anterior (2002-2003).
2003-atual (Governo de Lúcio Alcântara, do PSDB)	1. Extinção do Programa PROAPI. 2. Criação de 'sistema de pontuação' para concessão de incentivos; 3. Adoção de medidas voltadas para aumentar a seletividade e diminuir os custos da política.

4.1.1. A primeira fase: pioneirismo e especialização

Em 1979, com a criação do “Programa Estadual de Incentivos para a Promoção Industrial do Ceará” no segundo governo de Virgílio Távora (1979-1982), o Ceará já começa a criar instrumentos estaduais de incentivo à industrialização. No final desse mesmo ano, foi criado o Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI,¹⁰ cujo objetivo principal era promover o desenvolvimento das atividades industriais em todo território cearense. Quando foi criado, o FDI pretendia ser uma forma complementar dos incentivos concedidos pelos programas de desenvolvimento regional e industrial do Governo Federal, operacionalizados principalmente pela SUDENE e pelo Banco do Nordeste. Assim, já no início desse Governo, foram concedidos incentivos estaduais na forma de contratos de financiamento do FDI para várias empresas industriais do Estado.

Contudo, com o dismantelamento das políticas nacionais de desenvolvimento industrial e regional nos anos seguintes e, também, devido à falta de capacidade de investimento do Estado,¹¹ ainda na gestão de Virgílio Távora, muitos desses contratos já não vinham sendo cumpridos pelo Governo cearense. No governo seguinte, de Gonzaga Mota (1982-1986), o programa de incentivos fiscais à indústria foi totalmente abandonado, inclusive com a suspensão dos contratos de incentivos fiscais vigentes.

Somente a partir das mudanças político-administrativas iniciadas no Estado em 1987, esse mecanismo de política passou a ser sistemática e efetivamente utilizado. Assim, já no início do primeiro Governo de Tasso Jereissati (1986-1990), o Estado reinicia sua política de incentivos à indústria,

¹⁰ O FDI foi criado pela Lei No 10.367, de 07 de Dezembro de 1979. A filosofia desse fundo é de conceder empréstimos equivalentes a uma certa porcentagem do ICMS recolhido pelas empresas incentivadas na condição de elas reembolsá-los após um período de carência. O incentivo dado às empresas manifesta-se, principalmente, no momento do reembolso do empréstimo, quando elas se beneficiam de uma renúncia financeira do Governo do Estado, que perdoa parte significativa da dívida. Cavalcanti e Prado (1998) denominam mecanismos como esse do FDI de ‘operações triangulares’.

¹¹ Para se ter uma idéia, quando Tasso Jereissati assumiu o Governo, em 1987, o Estado gastava apenas com a folha de pagamento cerca de 140% da arrecadação do ICMS, ou seja, aproximadamente 87% da receita total do Estado (Tendler, 1997).

retomando os contratos de incentivos fiscais que haviam sido ‘desativados’ nos Governos anteriores. Nesse período inicial, a atuação do Governo no domínio industrial era ainda tímida no que se refere à atração de novos empreendimentos. Com a retomada dos investimentos privados no país, porém, a partir de 1993/94, o Estado assume uma postura bem mais ativa no incentivo à industrialização, utilizando agressivamente incentivos estaduais para atrair indústrias do Sul e Sudeste do País e, também, do exterior.

Na década de 90, o Ceará foi pioneiro no uso intensivo de incentivos fiscais e financeiros para atrair investimentos externos - acendendo o estopim da chamada ‘guerra fiscal’ entre os estados do Nordeste. Essa condição de ‘*first mover*’ do Ceará na disputa pelos empreendimentos industriais dos anos 90 não foi obra exclusiva do acaso, devendo-se à existência de certas pré-condições naquele momento no Estado.

Acredito que duas dessas pré-condições foram especialmente importantes para o Estado largar na frente nessa disputa. A primeira, comumente aclamada, diz respeito ao já mencionado novo contexto político-administrativo instaurado no Estado no final dos anos 80, que possibilitou a recuperação de sua imagem e a retomada dos investimentos públicos. A segunda pré-condição, geralmente ignorada, diz respeito ao aprendizado acumulado pelas elites políticas (os ‘jovens empresários políticos’) e técnicas do Estado nas discussões e iniciativas nascidas no contexto do ‘III Pólo Industrial do Nordeste’¹² e desdobradas no

¹² No final da década de 70, foi formulado um projeto de nível federal chamado de “III Pólo Industrial do Nordeste”. Esse projeto tinha como objetivos principais dotar o Ceará de base econômica adequada ao seu desenvolvimento; criar no Estado um núcleo dinâmico de irradiação do desenvolvimento econômico por meio da promoção de atividades industriais integradas em termos interindustriais e intersetoriais; promover maior integração das atividades industriais no Nordeste; contribuir para a redução do desemprego urbano no Estado e promover o aproveitamento das matérias-primas oriundas do setor primário, com o máximo de agregação de valor no próprio Estado. O projeto do III Pólo preconizava que, para induzir os empresários a localizarem atividades industriais no Ceará, seria necessário utilizar uma gama de instrumentos que abrangeria desde a ação promocional até a concessão de incentivos para a implantação e funcionamento da indústria. Dentre esses incentivos merecem destaque a oferta de condições de infra-estrutura adequada, o financiamento de longo prazo para formação de capital fixo e de giro, a concessão de incentivos fiscais na forma de isenção ou redução de impostos federais e estaduais e a prestação de assistência técnica às indústrias. Esse projeto, apesar de não ter resultado em ações concretas, possibilitou a realização de estudos e a elaboração de uma agenda de política que visava, a partir de investimentos federais e estaduais, transformar o Estado num pólo econômico dinâmico do Nordeste, ao lado da Bahia e de Pernambuco. Acredito que, como resultado indireto, esse esforço parece ter fornecido as bases conceituais e institucionais para a política industrial implementada pelo Estado nas décadas seguintes.

desenvolvimento do ‘Programa Estadual de Incentivos para a Promoção Industrial do Ceará’ a partir do final da década de 70. As discussões sobre esses programas, por solicitação do então governador Virgílio Távora, tiveram como fórum principal de debates o Centro Industrial do Ceará, que mais tarde veio a ser o berço das mudanças que ocorreriam no Estado. Portanto, tudo leva a crer que essa nova elite política já estava bastante familiarizada com essa agenda de política quando assumiu o poder em 1987. Além disso, os principais mecanismos institucionais para a implementação dessa agenda já haviam sido criados.¹³

Entretanto, sem desprezar a importância de ‘largar na frente’ na atração dos investimentos, acredito que o bom desempenho do Estado na atração de indústrias decorreu, entre outras coisas, da especialização da Secretaria de Desenvolvimento do Estado - SDE na execução dessa estratégia por mais de uma década. A SDE, no decorrer de toda a década de 90, dedicou-se quase que exclusivamente ao programa de atração de indústrias do Estado. Aos poucos, ela foi desenvolvendo *expertise* para prospectar investimentos e negociar com investidores, ajustando os mecanismos de incentivo e refinando suas rotinas operacionais. Portanto, a experiência e o *learning-by-doing* ajudaram a SDE a alcançar resultados expressivos em termos de atração de investimentos para o Ceará.

A eficiência na execução dessa estratégia aumentou com o uso. Por exemplo, os executivos dessa agência acumularam conhecimentos sobre os setores industriais considerados estratégicos para o Estado (calçados, têxtil, confecções, metal-mecânico etc), passando a conhecer suas dinâmicas, seus principais atores, seus gargalos e as oportunidades emergentes. Esse conhecimento aumentou significativamente a eficiência e eficácia da SDE tanto na prospecção de oportunidades que emergiam nesses setores como também no convencimento de empresários a se instalarem no Ceará.

Concomitantemente, o ganho de eficiência na execução dessa política também intensificou seu uso, resultando em um ciclo retroalimentativo que tanto aumentou a eficiência no uso como também o próprio uso. Entretanto, lembrando Levitt e March (1988), como visto no Capítulo 3, existe sempre o

¹³ Dentre eles, o Fundo de Desenvolvimento Industrial – FDI e a Companhia de Desenvolvimento do Ceará - CODECE.

risco da organização cair na ‘armadilha da competência’, ou seja, quando uma organização obtém resultados favoráveis com rotinas, procedimentos ou estratégias inferiores ela acumula mais experiência com elas, tornando a experiência com outras opções superiores não recompensantes de usar. Mas como saber se essa estratégia adotada pelo Estado é ‘inferior’ ou ‘superior’, ‘boa’ ou ‘ruim’? Como determinar se ela é está sendo bem sucedida ou não?

De fato, a diferença entre sucesso e falha ou entre bom e ruim nem sempre é óbvia. Ao longo do processo de implementação dessa política, na maioria das vezes, essa distinção foi baseada muito mais na interpretação de pessoas ou grupos do que em fatos ou evidências resultantes de avaliações puramente técnicas. A prova disso é que a primeira avaliação mais técnica da política só foi realizada no final de 2000, quase uma década após o início de seu uso intensivo. Todavia, nunca houve consenso dentro do Governo (nem na sociedade) em torno dessa estratégia. Interpretações divergentes sobre a efetividade da política de atração de indústrias via incentivos fiscais sempre coexistiram. O que levou então uma interpretação a se sobrepor a outra?

Durante toda a década de 90, a interpretação dominante dentro do Governo do Ceará sobre essa estratégia foi a de que ela era a melhor estratégia possível para transformar a situação de atraso econômico e social do Estado. Creio que dois fatores foram determinantes pela predominância dessa interpretação. O primeiro são os resultados imediatos e visíveis da política, ou seja, a grande quantidade de empresas atraídas para o Estado a cada ano e seus milhares de empregos diretos gerados. O segundo está relacionado ao poder político daqueles que, dentro e fora do Governo, apoiavam e defendiam a política. Como seus resultados de longo-prazo eram difíceis de serem antecipados com precisão, os grupos de interesses politicamente mais fortes – favoráveis a ela – fizeram prevalecer sua interpretação positiva da política.

Na verdade, esses dois fatores não são estanques, pois se reforçam mutuamente. Assim, quanto melhores e mais visíveis eram os resultados imediatos da política, maior poder político era conferido a seus executores e defensores. Quanto maior o poder político deles, mais recursos e maior autonomia lhes eram dados para executar a política. Esse ciclo retroalimentativo motivou cada vez mais a especialização da SDE na implementação dos programas de

incentivos fiscais a indústria. Essa especialização, por um lado, aumentou sua eficiência na atração de investimentos para o Estado, mas, por outro lado, reduziu seu interesse em experimentar formas alternativas (substitutas ou complementares) de promover o desenvolvimento do Estado.

Além disso, vale ressaltar que essa política possui pelo menos dois trunfos que, de certa forma, têm garantido sua sustentabilidade. Em primeiro lugar, ela é utilizada em larga escala como forma de atender a crescente demanda dos prefeitos, deputados e líderes políticos regionais por geração de emprego e renda em seus municípios. Em segundo lugar, por meio dela, o governo estreita sua relação com o setor empresarial, abrindo um canal de comunicação e interação entre ele e os empresários, incluindo os proprietários das novas empresas atraídas pelos incentivos. O apoio desses empresários foi extremamente importante para a continuidade do projeto político das elites políticas dominantes, principalmente, na arrecadação de doações para fundos de financiamento de campanhas eleitorais.¹⁴ Entretanto, dado o perfil mais profissional e tecnocrático da nova elite política cearense, provavelmente esses fatores políticos *per si* não seriam suficientes para motivar essa elite a ingressar intensamente na implementação de uma política tão polêmica sem uma justificativa técnica e econômica, no mínimo, convincente.

Do ponto de vista técnico-econômico, a SDE, principal defensora da política, argumentava que, dada a falta de políticas nacionais de correção das desigualdades regionais do País e as condições edafo-climáticas extremamente desfavoráveis do Ceará, somente o adensamento do complexo industrial do Estado por meio da atração das indústrias que migravam do Sul e Sudeste do País mudaria o quadro de estagnação econômica vivido pelo Estado nas últimas décadas. Isso resultaria numa redução significativa da situação de pobreza em que vivia a maioria da população cearense, melhorando sensivelmente os indicadores econômicos e sociais do Estado. A SDE defendia ainda a hipótese de que, nesse caso, a prática de redução ou isenção de ICMS em larga escala não comprometeria a receita tributária do Estado, porquanto esses incentivos seriam dados a empreendimentos industriais que não se instalariam no Ceará caso eles

¹⁴ Esses dois aspectos que tornam as políticas de incentivos fiscais atraentes politicamente são observados não apenas no Ceará mas também em muitos outros estados que utilizam políticas semelhantes.

não fossem concedidos. Nesse sentido, sem perda real de arrecadação e a um custo muito baixo, poder-se-ia utilizar esse mecanismo intensamente para atrair investimentos de outras regiões brasileiras - e, também, do exterior – e acelerar o processo de industrialização do Estado.

Essa proposta, de fato, nunca foi unanimemente aceita pelo Governo. A Secretaria da Fazenda do Estado, desde o início, principalmente por seu corpo técnico, manifestou-se insatisfeita com esse tipo de política, pois temia que ela compromettesse a arrecadação e a saúde financeira do Estado no médio ou longo prazo. Além disso, muitos questionavam a sustentabilidade dessa estratégia, pois temiam a não permanência dessas empresas no Estado após o término do prazo dos incentivos.

Todavia, apesar do ceticismo dos fazendários e das inúmeras críticas de alguns setores da sociedade, por quase uma década essa política foi soberana como principal estratégia de desenvolvimento do Estado. Durante toda a década de 90, nenhuma outra política recebeu tanta atenção e recursos do Governo cearense.¹⁵ Creio que o poder político da SDE e os bons resultados de curto-prazo da política ajudaram a manter sua primazia. Nesse período, nem mesmo os setores do governo mais insatisfeitos com a política opunham-se aberta e veementemente a ela, pois, tamanha era a supremacia da política que seria arriscado se posicionar contra uma estratégia que parecia tão vantajosa e cujos resultados imediatos eram alardeados, dentro e fora do Estado, como um dos grandes feitos do governo cearense na área econômica. Todavia, ainda no final da década, essa situação parece ser alterada e inicia-se uma fase mais crítica em relação aos programas de atração de indústrias do Estado. Esse novo contexto e os principais impactos sobre a condução da política industrial do Ceará são objeto da próxima seção.

4.1.2. A segunda fase: conflitos e reformas

No final dos anos 90, o Estado começa a apresentar indícios de comprometimento de sua saúde financeira e de um certo desequilíbrio fiscal.

¹⁵ O Governo do Estado do Ceará aumentou seus gastos com subsídios diretos à indústria de menos de 1% de suas receitas totais no final dos anos 80 para mais de 15% em 2000.

Nesse cenário, a Secretaria da Fazenda - SEFAZ e a Secretaria de Planejamento e Coordenação - SEPLAN¹⁶ intensificaram suas críticas à política de incentivos fiscais, questionando duramente a hipótese da SDE de que ela não comprometeria a saúde financeira do Estado. Eles argumentavam que a situação era de alerta em relação à política, pois, em 1999, os repasses para o Fundo de Desenvolvimento Industrial já representavam cerca de 15%¹⁷ da arrecadação de ICMS do Estado. Por outro lado, a SDE e os defensores da política argumentavam que, de fato, a elevada relação FDI/ICMS apresentada nos últimos anos não representava uma indicação real de impacto negativo da política de incentivos nas finanças do Estado, pois, já que esses novos empreendimentos não se instalariam no Ceará caso os incentivos fiscais não fossem concedidos, essa receita adicional não ocorreria.

Contudo, a hipótese da SDE de inexistência de impacto financeiro da política não se confirmou por três motivos principais. Primeiro porque as empresas locais passaram a pressionar o Governo para obter as mesmas reduções ou isenções de ICMS dadas aos investidores externos, argumentando que se não os recebessem não poderiam concorrer com as novas empresas em igualdade de condições. Portanto, para preservar a competitividade da indústria local, o Governo foi obrigado a ceder a muitas dessas pressões e conceder benefícios fiscais também para empresas cearenses, o que afetou a base de arrecadação real do Estado. Segundo, a concorrência entre os estados iniciou um verdadeiro leilão por investimentos que inflou a renúncia fiscal, levando muitas vezes à isenção total do ICMS. Terceiro, devido à obrigatoriedade de destinar parte da arrecadação do

¹⁶ A Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SDE é a agência diretamente responsável pela implementação da política industrial do Estado. Contudo, outras agências também têm jogado papéis importantes no desenvolvimento e execução dessa política, principalmente, no que se refere a sua avaliação e controle, merecendo destaque as atuações da SEFAZ e da SEPLAN. Vale ressaltar que, normalmente, a interação entre essas agências tem envolvido um elevado grau de conflito, provavelmente porque seus indicadores de desempenho são diferentes e, de certa forma, até contraditórios. A SDE, como agência executora da política, *grosso modo*, persegue metas relacionadas à quantidade de novas indústrias instaladas no Estado, tendo impactos nos gastos públicos e, também, na arrecadação tributária do Estado. A SEPLAN e a SEFAZ, por outro lado, são avaliadas e cobradas, principalmente, por suas capacidades de manter o equilíbrio orçamentário e fiscal do Estado, respectivamente. Assim, a intensidade e a forma de execução dessa política tem, entre outras coisas, se mostrado fortemente dependente da relação de forças entre essas agências.

¹⁷ Desde 1998, a relação percentual entre os gastos com o FDI e a receita de ICMS do Estado começou a ultrapassar o limite máximo de 10% imposto pelo artigo 4º da LEI N.º 10367 de 07 de Dezembro de 1979, que criou o fundo.

ICMS para fundos constitucionais,¹⁸ o Governo do Estado teve que arcar com o ônus de repassar para esses fundos uma arrecadação que de fato ocorria apenas escrituralmente, diminuindo assim sua flexibilidade no uso dos recursos orçamentários do Estado.

Além disso, segundo a SEPLAN, nem todos os indicadores sociais do Estado refletiam melhorias tão significativas quanto as esperadas. O problema da pobreza da maioria da população persistia e o da desigualdade parecia ter aumentado. Os diferenciais de renda ainda eram elevados, sendo, por exemplo, a renda média da população rural (R\$ 74,00, em 1999, Fonte: IPLANCE) inferior a um terço da renda média da Região Metropolitana de Fortaleza (R\$ 258,00, em 1999, Fonte: IPLANCE). De acordo com essa agência, uma das raízes desse problema residia na estrutura setorial desigual do PIB e da PEA, que aumentara durante a década de 90.

Nesse contexto, o Governador do Estado¹⁹ assumiu uma postura mais crítica em relação à política de incentivos fiscais. Essa postura, de certa forma, sinalizava a emergência de uma nova configuração de forças entre as agências do governo. Aparentemente, apesar de ainda forte politicamente, a SDE começava a ceder espaço para os setores do governo mais críticos em relação aos incentivos fiscais, especialmente a SEPLAN, que liderava o grupo dos insatisfeitos com a política.

No entanto, talvez a relação entre os possíveis resultados negativos da política e o enfraquecimento político da SDE não seja tão óbvia e unidirecional. É possível que, por razões diversas,²⁰ tenha ocorrido primeiro o enfraquecimento político dessa secretaria, possibilitando assim que esses aspectos negativos fossem relacionados à política. De qualquer forma, a partir daí, a configuração de forças

¹⁸ Pois, se o benefício tributário envolve o registro contábil do ICMS, como no caso das 'operações triangulares' (como no sistema do FDI do Ceará) em que o imposto é repassado ao governo e posteriormente 'devolvido' à empresa na forma de um crédito, via fundo fiscal, o registro do tributo aumenta o coeficiente de vinculação do orçamento. Ou seja, como a receita do ICMS sofre várias vinculações, o aumento da receita do imposto decorrente do seu registro contábil, aumenta automaticamente o volume de vinculações. No caso do Ceará, essas vinculações chegam atualmente a mais de 53% da receita de ICMS do Estado. O incremento das vinculações legais causado pelas operações de incentivo à indústria foi da ordem de meio bilhão de reais no período de 1995-2002 nesse Estado (Fonte: CED, dados brutos).

¹⁹ Tasso Jereissati, em seu terceiro mandato (1996-2000, 1995-1998 e 1999-2002).

²⁰ Como, por exemplo, uma possível reação negativa de alguns líderes políticos do governo às ambições políticas do então Secretário de Desenvolvimento Econômico, que almejava a vaga de candidato do partido da situação (PSDB) ao governo do Estado nas eleições de 2002.

dentro do governo foi alterada e começou a ser delineada uma nova fase na execução dessa política, mais crítica, mais avaliativa e, de certa forma, mais reformista.

Como consequência desses eventos, ocorridos no final dos anos 90, em 2000, por determinação do próprio Governador do Estado, foi realizada uma primeira avaliação da política de incentivos fiscais do Estado por uma equipe de consultores externos. Essa avaliação tinha como objetivo principal encontrar formas de reduzir os custos²¹ e aumentar os benefícios dessa política. Como resultado dessa primeira avaliação, foi proposto um novo modelo para a política de atração de indústrias do Estado. De acordo com esse modelo, a política deveria ser reorientada no sentido de não mais se destinar apenas à atração de novos empreendimentos industriais, mas, sobretudo, de fixá-los por meio da inserção e vinculação desses empreendimentos aos diversos conjuntos industriais do Estado. Dessa maneira, a nova política visaria não só ordenar a concessão de incentivos, ajustando e reduzindo seus benefícios fiscais, mas também criando ambientes eficientes de produção.²²

Nessa proposta, a concessão de incentivos passaria a ser orientada pela visão de cadeia produtiva, procurando fazer com que cada empreendimento que se instalasse no Estado viesse a se integrar e aumentar a competitividade dos demais integrantes da mesma cadeia. Assim, os incentivos passariam a ser colocados a serviço da construção de vantagens locais reais e dinâmicas, tais como cadeias produtivas desenvolvidas, *clusters*, infra-estrutura adequada etc. À medida que esses fatores fossem fortalecidos, reduzir-se-ia a necessidade de se oferecer incentivos, argumentavam os proponentes do novo modelo.

Para eles, os incentivos passariam a ser instrumentos que contribuiriam para a construção e adensamento das cadeias produtivas do Estado. O mecanismo proposto partia da construção do desenho inicial das principais cadeias em formação no Ceará, identificando todos os seus elos. A política de concessão de incentivos buscava estimular o fortalecimento dessas cadeias, com especial

²¹ De fato, os gastos com o FDI que em 2000 representavam 15,23% da arrecadação do ICMS, passou para 14,5% em 2001 e 13,87% em 2002.

²² Os detalhes sobre essa primeira revisão da política de incentivos do Estado do Ceará foram extraídos de Amorim, M. A., Amaral Filho, J. e Barbosa, E. (2000). Nova Política Industrial do Ceará. Relatório Técnico.

atenção à atração de elos ausentes. Empreendimentos que viessem de fato preencher esses elos passariam a receber uma carga de incentivos superior a dos elos redundantes.²³

Além disso, foi feito um mapeamento da concentração industrial para cada tipo de indústria, identificando-se as regiões do Estado em que se registravam as maiores densidades industriais em cada tipo de indústria. Essas aglomerações foram consideradas como os embriões de *clusters* para cada indústria. Os incentivos passariam então, segundo o modelo, a ser empregados para atraírem empreendimentos industriais para essas áreas que apresentam melhores condições para multiplicar seus impactos. Definido os centros dessas áreas, quanto mais o empreendimento se aproximasse deles, mais longos seriam os prazos de concessão dos incentivos. Assim, esse novo modelo pretendia com isso estimular a expansão e consolidação desses *clusters* em potencial, pois sua existência constituiria um fator de atração adicional, podendo, no futuro, propiciar a dispensa da concessão de incentivos fiscais, por representarem ambientes eficientes de produção.

Paralelamente a essa nova orientação para *clusters* e cadeias produtivas, tendo em vista a pressão dos gastos com incentivos no orçamento do Estado, buscou-se também nessa proposta a racionalização (redução) na concessão dos benefícios do FDI, estabelecendo-se o teto de 75% para os incentivos concedidos;²⁴ o aumento do retorno mínimo do financiamento de 1% para 25% em média; a criação de um redutor de 35% sobre o total do incentivos para as

²³ Vale ressaltar que, apesar da intenção explícita desse novo modelo de passar a utilizar os incentivos fiscais para tentar adensar as cadeias produtivas do Estado, existe uma armadilha inerente à política de incentivos fiscais via financiamento de ICMS ('operações triangulares') que dificulta a integração de cadeias produtivas dos estados que as praticam. Ou seja, no sistema de tributação do ICMS, as compras de matérias-primas e dos demais insumos trazem consigo um crédito de ICMS e pela atual legislação desse tributo, quando uma empresa situada num estado do Nordeste compra no próprio estado, o crédito é de 17%; quando ela compra nos demais estados do Nordeste, Norte e Centro-Oeste, o crédito é de 12% e quando ela compra no Sul e Sudeste, o crédito é de 7%. Assim, no sistema de 'operações triangulares' utilizado pelo Ceará, como o incentivo é dado na forma de um financiamento cuja base de cálculo é o saldo do imposto a recolher (débito sobre as vendas menos créditos sobre as compras), o incentivo será maior quando esse saldo for maior. Portanto, para as empresas incentivadas do Estado torna-se mais interessante comprar as matérias-primas e demais insumos nos estados das regiões Sul e Sudeste (crédito de apenas 7%) do que no próprio estado (crédito de 17%), pois assim seu incentivo será maior.

²⁴ Anteriormente, os incentivos chegavam a 100%. Esse percentual é superior ao que o Governo do Estado poderia conceder, pois, pela constituição de 1988, 25% da arrecadação do ICMS deve ser automaticamente repassada para o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, além de outras vinculações legais.

empresas que se instalassem na Região Metropolitana de Fortaleza²⁵ e a redução da carga dos incentivos concedidos às empresas produtoras de componentes.²⁶

Esse novo modelo, mesmo não conseguindo a aprovação da SDE, foi apoiado pela SEPLAN e pelos outros críticos da política. Apesar da insatisfação da SDE, ele foi aceito pelo Governador, que solicitou a essa secretaria que o implementasse. De fato, havia ainda muita discordância e conflito entre as partes envolvidas nessa questão. Talvez por isso, na prática, a maior parte das recomendações da avaliação e a nova metodologia de concessão de incentivos parecem nunca ter sido realmente implementadas pelo governo, pois dependiam substancialmente da aceitação e do empenho da SDE, que executava a política. No entanto, em momento algum essa secretaria aceitou o novo modelo, tendo imposto grande resistência à sua implementação efetiva.²⁷

A despeito da validade e pertinência (ou não) dos aspectos técnicos do modelo proposto, é importante entender os aspectos políticos envolvidos nesse processo. Em primeiro lugar, o próprio fato de submeter a política a uma avaliação externa naquele momento representou um sinal de insatisfação e desconfiança do Governador em relação ao rumo que vinha sendo dado à política de desenvolvimento do Estado e, principalmente, revelou indícios de uma provável perda de autonomia da SDE em sua condução. Segundo, o viés racionalizador requerido dos avaliadores desde o momento da solicitação do trabalho significava a predisposição do Governo em frear o ritmo de

²⁵ Segundo os proponentes, a RMF já possuía fatores reais e dinâmicos de atração, tais como uma melhor infra-estrutura, proximidade dos centros de competência e de serviços e densidade industrial. Além disso, foi eliminada a concessão de incentivos para empreendimentos que se localizassem em Fortaleza.

²⁶ A justificativa para essa redução é que a indústria de componentes já contaria com o incentivo de vir atender a um mercado assegurado, o dos fabricantes de produtos finais. Contudo, como visto na nota 23, devido aos incentivos do FDI, torna-se mais interessante para as empresas incentivadas comprarem de fornecedores de componentes das Regiões Sul e Sudeste do País, que trazem um crédito de ICMS menor que os fornecedores locais, aumentando assim o incentivo fiscal da empresa compradora. Por esse motivo, esse mecanismo redutor para a atração de produtores de componentes foi excluído ao longo do processo de implementação desse novo modelo de política de incentivos.

²⁷ Surge então uma pergunta: se era de interesse do Governador a implementação desse modelo, porque então ele não substituiu o Secretário de Desenvolvimento Econômico? Na verdade essa não era uma tarefa tão simples. Em primeiro lugar, esse Secretário já vinha participando do governo a cerca de uma década e era um de seus secretários mais fortes. Segundo, ele tinha a simpatia e o apoio da classe empresarial do Estado, inclusive de suas entidades de classe. Terceiro, sua atuação por sucessivas gestões na Secretaria de Desenvolvimento Econômico, intermediando as relações entre governo e empresários, o credenciou como um eficiente tesoureiro de campanhas eleitorais para o grupo político da situação, tendo assumido essa função em sucessivas eleições.

implementação da política de incentivos, reduzindo portanto a capacidade de atuação da SDE e, também, seus recursos futuros. Por isso, independentemente dos aspectos técnicos, dificilmente essa secretaria aceitaria essa reforma.

Apesar de não ter sido implementada na íntegra a maior parte das recomendações diretas dessa primeira avaliação, seus resultados indiretos foram importantíssimos nas mudanças que viriam a ocorrer nos anos seguintes. Esse trabalho deu início a um processo contínuo de discussão e avaliação da política de desenvolvimento do Estado, especialmente a política industrial. Desses resultados indiretos, talvez um dos mais importantes tenha sido a criação do Centro de Estratégias de Desenvolvimento do Estado do Ceará – CED.²⁸ Esse centro era uma espécie de *'think tank'* que deveria cumprir uma dupla missão. A primeira era acompanhar e promover a melhoria contínua da política de incentivos fiscais do Estado. A segunda era de funcionar como um centro gerador de idéias e estratégias inovadoras para o desenvolvimento sustentável do Estado, que complementassem a política de incentivos fiscais.

Para cumprir essa missão, a instituição adotou então duas vertentes principais de trabalho. A primeira foi tentar fazer com que fosse efetivamente implementado o novo modelo de política de incentivos fiscais. O órgão empenhou-se em fazer com que a concessão dos incentivos passasse a ser mais criteriosa, privilegiando empreendimentos que viessem a adensar objetivamente as cadeias produtivas do Estado e fortalecer seus embriões de *clusters*. Tentou disseminar uma cultura que valorizasse uma análise mais profissional e técnica dos projetos de incentivos, observando a relação custo-benefício desses investimentos e seus reais impactos no contexto sócio-econômico local. Além disso, passou a monitorar junto com a SDE as empresas incentivadas.

Na segunda vertente, o CED aventurou-se a desenvolver atividades mais experimentais, voltadas para a descoberta e geração de estratégias alternativas à política de incentivos fiscais, que pudessem vir a complementar a política de

²⁸ O CED foi criado pela Lei nº 13.052, de 04 de setembro de 2000, como uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará – SEPLAN. Sua primeira diretoria foi composta exatamente pelos consultores que realizaram a primeira avaliação da política industrial do Estado. Com a mudança de governo no ano de 2003, ele foi fundido com o IPLANCE, gerando uma nova instituição, o Instituto de Pesquisas e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE. É importante ressaltar que essa nova instituição, na prática, colocou em segundo plano as atividades de pesquisa, desenvolvimento e experimentação de novas políticas públicas e estratégias de desenvolvimento para o Estado, antes priorizadas pelo CED.

atração de indústrias com instrumentos endógenos de desenvolvimento. Assim, passou a desenvolver estudos empíricos sobre diversas áreas, setores e regiões do Estado com o intuito de prospectar possíveis oportunidades de intervenção do Governo. Nesse sentido, desenvolveu estudos empíricos sobre diversos arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas no interior do Estado;²⁹ realizou estudos e articulou uma proposta de uma estratégia de desenvolvimento do *cluster* de tecnologia da informação e telecomunicações de Fortaleza; mobilizou esforços para a formação de uma rede de empresas e incubadoras de base tecnológica do Estado, dentre outras ações. Mais tarde, muitos desses estudos e experimentos subsidiaram a formulação de propostas de políticas complementares à política de incentivos fiscais, permitindo ao órgão esboçar uma proposta de estratégia de desenvolvimento mais abrangente para o Estado.

As ações do CED tinham um viés para a pesquisa, formulação e avaliação de políticas, mas, na prática, envolviam também um trabalho exaustivo de articulação e negociação com os diversos atores envolvidos na implementação dessas políticas. O órgão, que a princípio deveria funcionar como um *'think tank'* autônomo, logo se viu inserido num contexto político turbulento e cheio de conflitos, em que a consecução de seus objetivos dependia não só da capacidade de gerar novas idéias ou estratégias, mas também de negociar suporte político para elas e para sua própria sobrevivência.

Por um lado, o surgimento do CED intensificou o debate sobre a estratégia de desenvolvimento do Estado, levando-o para um nível tecnicamente mais sofisticado. A entrada de um *'think tank'* no processo acelerou o aprendizado com a inserção de conhecimentos oriundos da academia ou extraídos de outras experiências nacionais e internacionais, complementando e sistematizando o *learning-by-doing*. Isso não só sofisticou a discussão sobre o aperfeiçoamento da política de incentivos fiscais, mas trouxe também para o debate o questionamento sobre a necessidade de adensar essa estratégia com o uso de novos mecanismos de política como o estímulo ao aumento da capacidade de inovações tecnológicas por parte do sistema produtivo; o fortalecimento das empresas locais de base

²⁹ Os resultados parciais desses estudo podem ser encontrados em: Amaral Filho, J., Rocha, A.G.T, Amorim, M.A. *et al* (2003). "Núcleos e Arranjos Produtivos Locais: Casos do Ceará". *in* Pequena Empresa: Cooperação e Desenvolvimento Local. Organizadores: Helena Maria Martins Lastres, José Eduardo Cassiolato, Maria Lúcia Maciel. Editora: Relume Dumará. Rio de Janeiro, 2003. UFRJ, Instituto de Economia.

tecnológica; o apoio ao empreendedorismo, às micro e pequenas empresas e seus arranjos produtivos locais e a organização e animação das principais cadeias produtivas do Estado.

Por outro lado, a entrada do CED no sistema acirrou ainda mais o conflito em torno da política de atração de indústrias do Estado. A SDE sentiu-se ainda mais ameaçada de perder sua autonomia e discricionariedade na formulação e implementação dessa política, pois essa nova instituição era vinculada à SEPLAN, que defendia maior controle e moderação no uso dos incentivos fiscais.

Nos anos que seguiram a criação do CED, a interação entre essas instituições (SDE, CED, SEPLAN, SEFAZ etc.) foi intensa e, apesar de conflituosa, desencadeou um processo em que novas idéias, hipóteses e propostas surgiram e foram discutidas, aperfeiçoadas, negociadas e depois implementadas ou abandonadas. Essa dinâmica institucionalizou o exercício contínuo de avaliação, revisão e aperfeiçoamento das políticas e estratégias de desenvolvimento do Estado.

Exemplo disso é que, passados pouco mais de dois anos daquela primeira grande revisão da política de incentivos, o Governador do Estado solicitou a formação de um grupo de trabalho envolvendo os representantes máximos de todas as agências ligadas direta ou indiretamente à área de desenvolvimento³⁰ para fazerem uma nova reforma na política industrial do Estado, consolidando o aprendizado adquirido nesses mais de 10 anos de implementação da política. Essa segunda reforma envolveu um longo e conflituoso processo de discussão e negociação entre essas instituições. Discutiu-se não só uma maior seletividade na concessão dos incentivos fiscais - inclusive com redução dos valores dos incentivos - mas também a necessidade e a forma de consolidar a transição de uma simples política de atração de investimentos para uma política industrial mais consistente e completa, menos dependente de incentivos fiscais no médio e longo prazo.

³⁰ Participaram desse grupo os representantes máximos da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, da Secretaria de Planejamento, da Secretaria da Fazenda, da Secretaria de Desenvolvimento Rural, da Secretaria de Agricultura Irrigada, da Secretaria de Ciência e Tecnologia e também do CED. Além disso, freqüentemente, foram convidados representantes de várias instituições públicas e privadas para colaborar em assuntos específicos, como por exemplo, SEBRAE, Federação das Indústrias do Estado do Ceará - FIEC, Associação dos Microempresários do Estado do Ceará, entre outras.

Esse grupo elaborou uma proposta que, depois de discutida por mais de quatro meses em um fórum em que participavam todo o grupo e também o Governador do Estado, deu origem à ‘Nova Política Industrial do Ceará’, oficializada pelo Decreto Nº 26.546 de 04 de abril de 2002. Essa ‘Nova Política’ incorporaria à política de incentivos fiscais-financeiros outras modalidades de política, tais como, medidas voltadas para o fortalecimento do sistema estadual de inovação e sua aproximação com o sistema produtivo local; desenvolvimento do empreendedorismo local e apoio a arranjos produtivos locais de MPEs, fomento a empresas de base tecnológica e, também, animação das cadeias produtivas do Estado.³¹ Com esse decreto, o Governo do Ceará procurava codificar e institucionalizar o aprendizado ocorrido nesse processo de revisão e também dessa primeira década de implementação da política.³²

Essa nova política constava basicamente de dois tipos de medidas. O primeiro tipo estava relacionado a ajustes no mecanismo de atração de indústrias por meio de incentivos fiscais-financeiros, em que o Estado já havia se especializado na última década e já tinha significativo *know-how* acumulado. O segundo envolvia mudanças mais profundas e com maior grau de incerteza. Implicava adoção de medidas de políticas menos convencionais, nas quais o governo tinha pouca ou nenhuma experiência. Assim, nos meses seguintes, entre a publicação desse Decreto e o final de 2002, além dos ajustes que proporcionaram

³¹ De acordo com o Decreto Nº 26.546 de 04 de abril de 2002:

“Art. 1º - a Política Industrial do Estado do Ceará compreenderá:

I - ações voltadas para a atração seletiva de investimentos industriais, visando a formação e o adensamento das cadeias produtivas selecionadas e a formação de aglomerações espaciais;

II- disponibilização de infra-estrutura necessária para a implantação e pleno desenvolvimento da atividade produtiva;

III- apoio e indução ao desenvolvimento industrial objetivando:

- a) o fortalecimento da rede de instituições voltadas para o desenvolvimento e a disseminação de novas tecnologias;
- b) o fomento ao empreendedorismo, com ênfase no segmento de micro e pequenas empresas;
- c) o fortalecimento de empresas de base tecnológica;
- d) o desenvolvimento de cadeias produtivas.”

³² Após a publicação desse decreto o Estado, passou por duas transições de governo consecutivas. A primeira, no dia 06 de Abril de 2002, quando o então governador Tasso Jereissati se afastou do cargo para se candidatar a uma vaga no Senado Federal, passando o cargo interinamente para o vice Beni Veras. A segunda, em Janeiro de 2003, quando o governador eleito Lúcio Alcântara (do mesmo grupo político) assumiu o cargo para um mandato de 4 anos (2003-2006). A iminência dessas transições foi provavelmente um dos fatores que motivaram a realização dessa segunda reforma e sua institucionalização por meio do Decreto Nº 26.546 de 04 de abril de 2002, pois o Governador que deixava o cargo após dois mandatos consecutivos parecia querer assegurar que os rumos da política industrial do Estado ‘contemplariam’ o aprendizado acumulado em suas gestões.

um maior controle sobre os programas de incentivos fiscais, pouco se avançou no desenvolvimento e implementação dessas outras medidas de política. Na prática, a política industrial do Estado continuou baseada quase que exclusivamente na atração de empreendimentos industriais por meio dos incentivos fiscais.

Em 2003, inicia-se uma nova gestão no Governo do Estado³³ e o novo Governador substitui o comando da Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Essa mudança aparentemente sinalizava que esse Governo manteria a tendência de uso mais ‘racional’ e comedido da política de incentivos fiscais, pois o secretário de desenvolvimento econômico anterior sempre foi o defensor mais ferrenho da política, resistindo duramente a todas as reformas que se tentou implementar nos anos anteriores. De fato, essa tendência confirmou-se, pois o Governo continuou com a filosofia de utilização mais controlada da política, adotando uma série de medidas que visavam reduzir os custos da política.

Entretanto, apesar de ter diminuído o ritmo da política de incentivos fiscais, o novo Governo continuou tendo esse instrumento como o carro chefe da estratégia de desenvolvimento do Estado. Nesse período, o Governo pôs em prática muitos dos ajustes da política de incentivos fiscais propostos nos anos anteriores e inviabilizados pela resistência da SDE. Além disso, o governo procurou também, por meio de um sistema de pontuação, balancear os custos relativos aos incentivos com os benefícios trazidos pela empresa atraída. Nesse sistema de pontuação, passou-se a diferenciar os projetos em função dos benefícios e impactos introduzidos pelos mesmos no interior da economia local, ou seja, quanto maiores os impactos maiores serão os benefícios, desde que não ultrapasse a ‘regra de ouro’ de 75% do valor a ser recolhido. (Ver Dias, Holanda e Amaral Filho, 2003). Ainda mais recentemente, visando isolar os impactos dos incentivos sobre os gastos vinculados, o governo mudou a forma de concessão, de crédito para capital de giro para dilação de prazo. Contudo, pouco se avançou na formulação e implementação de outros tipos de medidas de política para promoção do desenvolvimento do Estado. O Governo continuou fortemente dependente da política de atração de indústrias via incentivos fiscais, que

³³ O novo governador é Lúcio Gonçalo de Alcântara (2003-2006), também do grupo político de Tasso Jereissati.

continuou a consumir a maior parte dos seus investimentos e dos seus recursos na área de desenvolvimento.

4.2. A Política Industrial da Bahia

Nesta seção, descrevo de forma resumida o processo de evolução da política industrial do governo baiano na última década e meia. Nesse sentido, antes de abordar o tema da evolução dessa política, trato de alguns aspectos fundamentais dos contextos econômico, político e institucional do Estado que condicionam e influenciam essa evolução. Primeiro, apresento alguns características da estrutura econômica da Bahia, moldada no processo de industrialização ocorrido entre 1950 e 1980. Em seguida, discuto sucintamente a evolução recente da economia baiana e apresento as peculiaridades do contexto político do Estado nas últimas décadas para, finalmente, discutir o processo de evolução da política industrial do governo da Bahia.

4.2.1. A estrutura econômica da Bahia: reflexo do processo de industrialização ocorrido entre 1950 e 1980

Do final do século XIX até a década de 50, a economia baiana passou por um longo período de estagnação.³⁴ Nesse contexto, a partir de 1955, o governo baiano desencadeou um processo de planejamento para tentar mudar esse quadro. Cria-se então, na Bahia, um sistema estadual de planejamento, composto basicamente pela Comissão de Planejamento Econômico - CPE e pelo Fundo de Desenvolvimento Agro-Industrial - FUNDAGRO.³⁵ Esse sistema elabora e implementa um conjunto de projetos industriais³⁶ destinados a retomar o

³⁴ Esse período da história econômica baiana ficou conhecido como o período do ‘enigma baiano’. Para uma visão geral sobre esse ‘enigma baiano’, ver Aguiar (1977).

³⁵ O FUNDAGRO mais tarde, em 1966, deu origem ao Banco de Desenvolvimento da Bahia - DESENBANCO, que foi recentemente transformado na Agência de Fomento do Estado da Bahia - DESENBABIA.

³⁶ Exemplos desses projetos são: o frigorífico de Carnes MAFRISA; o frigorífico de peixes FRIUSA; a fábrica de calçados MIRCA e a indústria de laticínios ALIMBA, entre outros.

crescimento econômico do Estado via industrialização, nos quais o governo estadual participava ou como investidor direto ou como financiador (Almeida, 1986). Entretanto, de acordo com Teixeira e Guerra (2000), apesar desse esforço de planejamento, cujos desdobramentos se fizeram sentir até a década de 70, o elemento mais significativo para o início do processo de industrialização da Bahia foi mesmo o início das atividades da Petrobrás no Estado, na década de 50.

Segundo esses autores, o desenvolvimento industrial da Bahia ocorreu entre os anos de 1950 e 1980 e foi resultado de uma dinâmica predominantemente ‘exógena e espasmódica’. De fato, a industrialização do Estado foi fortemente apoiada em intervenções federais planejadas³⁷ e na vinda de capitais externos. Além disso, sua trajetória foi marcada por blocos de investimentos concentrados no tempo. Três grandes blocos de investimentos marcaram essa trajetória. O primeiro, ainda nos anos 50, foi decorrente dos investimentos da Petrobrás na instalação da refinaria Landulfo Alves - RLAM, após a descoberta de óleo e gás nos campos do recôncavo baiano. O segundo, no âmbito da política federal de desconcentração industrial da década de 60, derivou da criação do Centro Industrial de Aratu - CIA, implantando no Estado um parque metal-mecânico composto por fornecedores de equipamentos e por alguns produtores de bens leves de consumo. O terceiro veio com a criação do Complexo Petroquímico de Camaçari - COPEC no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND (Teixeira e Guerra, 2000).

Portanto, o processo de industrialização iniciado nos anos 50 começou a se consolidar na década de 70 com a implantação do Pólo Petroquímico de Camaçari. Entre 1950 e 1980, o Estado promoveu uma verdadeira reestruturação de sua base econômica. Pôs em curso a transição de uma estrutura econômica antes baseada num modelo de produção primário-exportador, que apresentava sinais de estagnação e decadência, para uma de base industrial e de serviços. A participação relativa do setor primário no PIB setorial do Estado diminuiu de 40%, em 1960, para 16,4%, em 1980, enquanto a participação do setor secundário no PIB saltou de 12%, em 1960, para 31,6%, em 1980. Portanto, a dinâmica de acumulação de capital no Estado passou então a ser condicionada pela indústria.

³⁷ Por meio de incentivos fiscais e financeiros; pela realização de investimentos em infra-estrutura e também pela participação acionária, sobretudo no setor petroquímico.

Todavia, após quatro décadas dessa estratégia de industrialização - baseada em intervenções estatais planejadas e vinda de capitais externos - não se conseguiu criar na Bahia uma dinâmica endógena de investimentos. *‘Além da escassez de capital local, mesmo após os grandes investimentos estruturantes realizados, aparentemente não se desenvolveu na região uma capacitação empresarial capaz de liderar o processo de industrialização’* (Teixeira e Guerra 2000, p. 90).

Além disso, o setor industrial do Estado passou a refletir significativamente o comportamento da grande indústria produtora de bens de consumo do Sudeste do País, pois a indústria baiana concentrou-se na produção de *commodities* intermediárias e assumiu um caráter complementar à indústria instalada no Centro-Sul (Menezes, 2000). Como argumenta Cavalcante (2002), apesar de esse processo de industrialização ter elevado a Bahia à posição de sexta economia do País, a natureza dos principais investimentos que ocorreram no período de 50 a 80 engendrou uma economia concentrada do ponto de vista tanto setorial, como empresarial e espacial. O setor químico, por exemplo, em meados dos anos 80, respondia por cerca da metade do Valor Agregado Bruto - VAB da produção industrial estadual e, ao mesmo tempo, aproximadamente a metade da atividade econômica estava concentrada na Região Metropolitana de Salvador. Além disso, os setores industriais que passaram a caracterizar a economia baiana (especialmente, petroquímico e metal-mecânico) mostraram-se de limitada aptidão de articulação a jusante e, também, de baixa capacidade de absorção de mão-de-obra. O setor petroquímico, por exemplo, que já era em 1985 o principal setor industrial da Bahia, com cerca de 50% do VAB, empregava apenas 14,5% do total do pessoal ocupado. Entretanto, como ressalta Menezes (2000), esse caráter concentrado da indústria baiana gerou também ‘saltos’ de acumulação, em que cada ‘salto’ significou a migração para um novo patamar de acumulação de capital.

Contudo, tão logo se maturaram os investimentos do pólo petroquímico de Camaçari, em meados dos anos 80, a estratégia de desenvolvimento do Estado começou a dar sinais de esgotamento (Cavalcante, 2002). Prova disso é que a participação relativa da Bahia no PIB do Nordeste e do Brasil começou a cair a partir de 1983/84 e a economia baiana entrou em uma fase de resultados

mediócras em termos de evolução do PIB. Portanto, como argumentam Teixeira e Guerra (2000, p. 87), “*esgotados os efeitos multiplicadores desses investimentos (RLAM, CIA e COPEC)*³⁸, e na ausência de uma dinâmica econômica endógena, o processo de industrialização fica aguardando um novo choque exógeno que derrube a apatia e desperte um outro período de otimismo (p. 87)”. Durante toda a década de 80 e início dos anos 90, a economia baiana vive então um período de crise e pessimismo, esboçando indícios de retomada do crescimento apenas a partir da segunda metade dos anos 90, com a vinda dos novos investimentos externos trazidos pela política estadual de atração de indústrias. Na seção seguinte, abordo resumidamente essa evolução recente da economia baiana.

4.2.2. A evolução recente da economia baiana

De acordo com Menezes (2000), avaliando o comportamento do PIB, a evolução recente da economia baiana apresenta três fases distintas. A primeira fase compreende a segunda metade da década de 80, em que houve uma clara perda de participação da economia do Estado na economia nacional. A Bahia que, em 1885, era responsável por 5,35% do PIB do País, fechou a década representando apenas 4,49% desse PIB.³⁹ Segundo o autor, a desaceleração e a perda de participação da Bahia na economia brasileira no período em questão foi motivado tanto pelo desmonte das políticas de desenvolvimento regional do Governo Federal como também pela estagnação do setor industrial do Estado, devido à maturação dos investimentos do pólo petroquímico de Camaçari e pelo início da crise nos segmentos tradicionais da agricultura baiana, especialmente cacau, sisal fumo, mamona, algodão e café.⁴⁰

Na segunda fase, que abrange a primeira metade dos anos 90, a economia do Estado também perdeu participação na economia brasileira, passando de 4,49% do PIB nacional, em 1990, para 4,14%, em 1995.⁴¹ É, portanto, um período de pequena queda relativa ou quase estagnação do PIB. Nesse período, segundo o

³⁸ Parêntese acrescentado pelo autor.

³⁹ Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI.

⁴⁰ Esses produtos passaram de 62% do VAB da agricultura baiana em 1985 para apenas 25,3% em 1996.

⁴¹ Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI.

autor, além dos problemas que o Estado já vinha enfrentando na década anterior, no plano externo os movimentos da globalização, da abertura da economia brasileira e da constituição do Mercosul criaram dificuldades adicionais, mas também algumas oportunidades para a economia do Estado. Vale ainda ressaltar que, nos primeiros anos da década de 90, devido à elevada concentração de sua economia em *commodities* petroquímicas, a Bahia sentiu mais fortemente os efeitos das transformações estruturais da economia brasileira daquele período.⁴²

Entretanto, cabe destacar que, segundo Uderman e Menezes (1998), nos primeiros anos da década de 90, durante o terceiro governo de Antônio Carlos Magalhães (1991-1994), foram gestados alguns fatores que viriam a cumprir papel importante no início da recuperação da economia do Estado na segunda metade dessa década. Por um lado, inicia-se um processo de modernização do aparelho estatal e o saneamento das finanças públicas, deteriorados no governo anterior. Por outro, o Governo do Estado retoma os investimentos em infraestrutura e estabelece, ainda que em bases iniciais, uma postura mais pró-ativa na atração de investimentos e no estímulo à competitividade da indústria instalada.

Por fim, com a estabilização da economia e o controle da inflação no País, a partir do Plano Real, e a conseqüente retomada dos investimentos privados na economia brasileira, configura-se a terceira fase mencionada por Menezes (2000). Essa fase inicia-se na segunda metade da década de 90, aparentemente continuando nos primeiros anos do século XXI, quando a economia baiana começa a inverter o movimento de declínio dos anos anteriores. Nessa fase, há uma leve recuperação da economia do Estado e a participação relativa do PIB da Bahia no nacional passou de 4,14%, em 1995, para 4,4%, em 2000 (Fonte: SEI).

Para muitos estudiosos contemporâneos da economia baiana, essa recuperação recente deve-se em grande parte à atuação agressiva do governo baiano na ‘guerra fiscal’ (Uderman e Menezes, 1998; Menezes, 2000; Teixeira e

⁴² Cavalcante (2002) lembra que, com a abertura da economia brasileira, as alíquotas modais de importação de diversos produtos petroquímicos de segunda geração caíram abruptamente de 60% para 2% no início da década de 90 (voltando a um patamar médio de 14% a partir da segunda metade da década), expondo, portanto, o principal segmento industrial do Estado a uma acirrada e repentina concorrência internacional. Portanto, nesse contexto, o setor petroquímico e os outros setores produtores de bens intermediários do Estado iniciaram um processo de intensa reestruturação, caracterizado pela busca de ganhos de produtividade por meio de automação, fusões, incorporações, terceirização e redução dos postos de trabalho. O setor petroquímico, por exemplo, reduziu o número de empregos diretos de 15 mil, em 1990, para cerca de 13 mil, em 1994 (Fonte: Governo do Estado da Bahia, 2003).

Guerra, 2000; Cavalcante, 2002; Cavalcante e Uderman, 2003). O Governo do Estado, motivado por esses condicionantes externos e internos,⁴³ intensificou o uso da política de atração de investimentos via incentivos fiscais e financeiros para tentar mudar o quadro de estagnação e declínio que a economia baiana vinha atravessando desde meados da década de 80. De fato, o governo iniciou sua política de incentivos fiscais no início dos anos 90, mas, devido à escassez de investimentos privados no País nos primeiros anos dessa década, o Estado não conseguiu atrair naquele momento um volume significativo de investimentos. Contudo, a partir do Plano Real em 1994, iniciou-se um novo ciclo de investimentos na economia brasileira e a Bahia entrou forte na disputa por esses investimentos.

Segundo a Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração do Estado da Bahia - SICM, somente entre Agosto de 1996 e Julho de 2004, foram assinados 599 protocolos de intenções para instalação de novos empreendimentos industriais no Estado⁴⁴, correspondendo a um investimento previsto de aproximadamente 30 bilhões de Reais, prometendo criar mais de quase 190 mil empregos diretos na indústria. Obviamente nem todos esses investimentos foram realizados. O governo baiano ainda não tem um levantamento preciso de quanto desse total foi efetivamente realizado, mas estima que pouco mais da metade deles aconteceram de fato.⁴⁵ A esse conjunto de investimentos some-se ainda a instalação da fábrica da montadora americana Ford no início da década atual que, segundo Cavalcante e Uderman (2003), além de ser um investimento de aproximadamente 1,9 bilhão de dólares⁴⁶ (cerca de 8,4% do PIB baiano em 1999) e de gerar por volta de 5.000 empregos diretos no Estado, abriu perspectivas para uma maior integração da indústria baiana em direção aos bens finais de consumo durável de alto valor agregado, diminuindo a forte concentração da indústria do Estado em *commodities* intermediárias.

⁴³ Recapitulando, no fronte externo tinha-se a estabilidade da economia brasileira, a retomada dos investimentos privados no País, mas também a ausência de políticas de desenvolvimento regional do governo federal, e, no interno, o equilíbrio das finanças públicas do Estado, continuidade administrativa, credibilidade do Governo etc.

⁴⁴ Os principais setores beneficiados com esses investimentos foram os de couro, calçados, têxtil, confecções, eletrônico, transformação plástica, químico e automobilístico.

⁴⁵ O que ainda representaria um investimento de mais de um quarto do PIB do Estado, que em 2001 foi de 52 bilhões de Reais.

⁴⁶ 3,515 bilhões de Reais, ao câmbio do momento em que o investimento foi realizado.

Portanto, os resultados da política de atração de indústria do Estado têm gerado um clima de otimismo entre os planejadores do governo baiano, criando a expectativa de que esses empreendimentos possam alavancar novamente a economia baiana no decorrer das próximas décadas. A implantação do projeto da Ford ajudou a consolidar a crença de que os resultados dessa política podem disparar um novo ciclo de crescimento econômico no Estado. Cavalcante e Uderman (2003), especulando sobre os impactos da implantação da Ford no território baiano, ressaltam que:

“In effect, the main benefit the project could bring to Bahia is not direct job creation, but a genuine structural change that connects the local offer of intermediary supplies to the final goods industry production, establishing solid backward and forward linkages between different segments of the productive chain located in the state. That would be a worthy step forward, which can trigger a virtuous growth cycle and place the local economy in an advanced stage of development [...] .”

“Nevertheless, to some extent, some differences in the economic structure of Bahia can already be noticed or are to be perceived very soon. The automobile’s exports, for instance, represent by now about 30% of the total Bahia exports values, contributing significantly for the increase of the share of the state’s exports in the international sales of the country. On the other hand, the impacts on GDP growth rates and, even more noteworthy, a significant change in GDP composition, will be noticed as soon as the official statistics include the project data” (p. 29).

Além disso, os autores lembram ainda outros possíveis efeitos de *spillover* que podem derivar da instalação de um empreendimento desse porte no Estado. Eles citam como exemplos o potencial de atração de novos investimentos que o complexo industrial nascido em torno da Ford pode gerar e os possíveis *spillovers* tecnológicos da Ford e de suas sistemistas no sistema produtivo local.

“[...] Another potential spillover is the installation of other automobile plants in the state, as the recently announced US\$ 200 million investment by Hyundai. This plant is expected to be located close to Ford and to benefit from the suppliers already operating in Camaçari (Hyundai será instalada na Bahia, 2003). Finally, some technological spillovers may be expected, as the company had announced the setting up of its product

creation center (congregating 300 engineers), and an advanced technological center (Integrated Center of Manufacturing and Technology – Cimatic) was inaugurated in 2002, in a partnership involving the Industry Association of the State of Bahia (FIEB), the state government and other partners. These are not really consolidated trends, but still indicate a potential movement that should be investigated and followed with attention” (Cavalcante e Uderman, 2003, p.29).

Assim, apesar das inúmeras críticas que os modelos de desenvolvimento baseados em atração de investimentos externos via incentivos fiscais têm sofrido nos últimos anos pelos críticos das ‘guerras fiscais’,⁴⁷ os políticos e planejadores do Governo da Bahia, em geral, alimentam grandes expectativas quanto à retomada sustentada do crescimento econômico do Estado, acreditando que esses novos investimentos atraídos pela política de incentivos fiscais poderão criar as bases para o ‘quarto salto’ da economia baiana. De fato, a política de atração de indústrias do Estado evoluiu e se aprimorou com o aprendizado ocorrido ao longo de sua implementação nos anos 90. São exatamente seus resultados recentes que têm despertado, até mesmo nos mais céticos em relação a essa política, uma expectativa positiva em relação a seus efeitos na economia do Estado, principalmente no que se refere à superação da instabilidade devida à sua forte concentração na produção de *commodities* intermediárias.

Para tentar compreender melhor a evolução da política industrial da Bahia do início da década de 90 até os dias de hoje, faz-se necessário que sejam consideradas também algumas peculiaridades do cenário político da Bahia das últimas décadas, bem como seu papel na formação das elites burocráticas da administração pública estadual. Nesse sentido, antes de entrar na descrição da evolução da política industrial baiana, na próxima seção, abordarei de forma bem resumida algumas características desse contexto político e institucional.

⁴⁷ Principalmente de fora do Estado, em especial de diversos membros dos governos e do setor acadêmico dos estados mais desenvolvidos, como São Paulo.

4.2.3. O ‘Carlismo’ e a formação das elites burocráticas baianas

Nos últimos 30 anos, o cenário político baiano tem sido dominado pelo grupo político de Antônio Carlos Magalhães.⁴⁸ Desde 1971, o Estado da Bahia tem sido governado quase que exclusivamente por políticos ‘carlistas’, excetuando-se o período 1987-1990, quando Valdir Pires, do PMDB, foi governador do Estado.⁴⁹ Os governos ‘carlistas’, por um lado, adotavam um estilo centralizador e autoritário de administrar, mas, por outro lado, privilegiavam a busca da eficiência da administração pública e da qualidade dos serviços prestados à população. Segundo Coêlho (2003):

“[...] No contexto político baiano, os governos ACM (1971-1975) e Roberto Santos (1975-1979) dão início a um processo de desenvolvimento de um modelo de gestão pública baseado no profissionalismo, na técnica e na formação das ‘ilhas de eficiência’ [...]. Em 1979, no segundo governo de ACM é lançado na Bahia um projeto de adequação institucional mais arrojado com o intuito de modernizar a gestão pública e de racionalizar o aparelho de Estado. Conforme posto por Dutra (1990), ACM nas duas oportunidades em que esteve à frente do governo do Estado conseguiu vincular-se à burocracia civil e militar e com isso obteve condições de viabilizar seus projetos de modernização da economia, crescimento industrial e melhoria da máquina pública. [...] Antônio Carlos Magalhães, atento à sua plataforma de gestão de governo, concentra esforços para também dotar a administração pública do Estado da Bahia de instrumentos de racionalidade. Sua estratégia volta-se então para a adoção de instrumentos de gestão que possam dar condições para que as administrações possam desenvolver o Estado em termos de eficiência e eficácia administrativa”. (Coêlho, 2003, pp 104-105)

No entanto, nos governos que seguiram ao segundo mandato de ACM ocorre uma desvalorização das ‘ilhas de eficiência’. No governo de João Durval

⁴⁸ Hoje no PFL, antes do PDS e da ARENA.

⁴⁹ Nesse últimos 30 anos, o próprio Antônio Carlos Magalhães foi três vezes governador do Estado. Duas vezes indicado por colégio eleitoral (1971-1975 e 1979-1982), pela ARENA, e uma vez eleito por voto popular (1991-1994), já no PFL. Além de ACM, nesse período, o Estado foi Governado também por Roberto Santos (1975-1979, ARENA); João Durval Carneiro (1983-1986, PFL); Paulo Souto (1995-1998 e 2003-2007, PFL) e César Borges (1999-2002, PFL), todos do grupo político de ACM.

Carneiro (1983-1986), eleito com o apoio de ACM, essas ‘ilhas’ passam a ser utilizadas para fins políticos de diversas naturezas. No mandato de Valdir Pires (1987-1990), adotou-se uma política explícita de enfraquecimento das ‘ilhas de eficiência’ criadas por ACM, com tratamento igualitário de todos os órgãos públicos, resultando em um nivelamento por baixo do setor público do Estado (Souza, 1991). Somente com o retorno de ACM ao Governo do Estado para seu terceiro mandato (1991-1994), é que se procura estabelecer um novo processo de modernização do aparelho estatal. ACM inicia um novo processo de qualificação dos recursos humanos da administração pública estadual e de revalorização das ‘ilhas de eficiência’.

Um dos focos desta reestruturação foi a Secretaria da Fazenda do Estado - SEFAZ. Esse órgão deveria se transformar numa das ‘ilhas de eficiência’ do Estado, com uma burocracia profissional, qualificada, com perfil técnico-gerencial e cultura empresarial. Além da SEFAZ,⁵⁰ o governo baiano privilegiou também agências como a Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia - SEPLANTEC; a Secretaria de Administração - SEAD; entre outras. Por conseguinte, observa-se que a formação das elites burocráticas baianas foi fortemente influenciada pelo grupo político de ACM, que, para realizar seu projeto político, necessitava de uma burocracia profissional e qualificada na administração pública do Estado. Portanto, na história recente da Bahia, assim como no passado, observa-se que o desenvolvimento econômico do Estado tem sido influenciado pelo planejamento governamental, cultivado pelos governos ‘carlistas’ e pelas elites burocráticas locais.

Nesse contexto, é que se inicia, desenvolve e implementa a política de atração de indústrias do governo baiano na década de 90. Assim, tanto o perfil técnico e a cultura empresarial das elites burocráticas formadas nos governos ‘carlistas’ como o *modus operandi* orientado para resultados do governo baiano na era ‘carlista’ configuram-se como elementos fundamentais do processo evolutivo de desenvolvimento e implementação dessa política, pois ela se adequava muito

⁵⁰ Incluindo também a DESENBAHIA – Agência de Fomento do Estado da Bahia, sua vinculada.

bem à imagem de ‘governo que faz’, que os ‘carlistas’ procuravam cunhar, pois seus resultados de curto prazo eram significativos e visíveis.⁵¹

4.2.4. A evolução da política Industrial da Bahia (1991-2003): melhoria contínua e consolidação com a FORD

Ao longo da década de 90, a política industrial da Bahia evoluiu para uma posição de destaque na configuração de uma nova tentativa de alavancar o desenvolvimento do Estado. De acordo com os executivos do Governo Baiano, distinguem-se três fases principais na evolução dessa política. Numa primeira fase, a partir do início da década de 90, o governo inicia timidamente essa política, com a criação do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia – PROBAHIA, um programa geral que consistia na concessão de financiamentos, com juros subsidiados, de um percentual do ICMS para os novos empreendimentos industriais que fossem atraídos para o território baiano.⁵² Esse programa, principalmente nos anos de 1994 e 1995, teve como principal resultado a expansão da base produtiva anterior, tanto com a implantação de novas plantas como pela ampliação das existentes, principalmente no setor petroquímico. Nesta fase, os investimentos foram bastante concentrados nos pólos já existentes, situados na Região Metropolitana de Salvador.

Num segundo momento, a partir de 1996, além de dar continuidade ao PROBAHIA, o Governo começa a desenvolver programas setoriais mais focados, como o Programa Estadual de Desenvolvimento da Indústria de Transformação Plástica - BAHIAPLAST; o Programa Estadual de Desenvolvimento da

⁵¹ Como a atração de centenas de novos empreendimentos industriais para o Estado e a geração de dezenas de milhares de empregos diretos na indústria.

⁵² O PROBAHIA financia até 75% do ICMS gerado por empreendimentos novos ou que ampliem sua capacidade nos segmentos industriais, agroindustriais, turísticos e de geração de energia elétrica. Os prazos dos financiamentos vão de 6 a 10 anos, em carência de 3 a 5 anos e juros de 3% anuais, sem atualização monetária. Esse mecanismo de concessão de incentivos, por se tratar de um financiamento concedido por um fundo legalmente constituído, com previsão orçamentária, atende inclusive às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Complementar 24/75. Contudo, com o controle da inflação no País a partir do Plano Real, esse mecanismo de incentivo perdeu sua atratividade, pois a grande vantagem para as empresas era a não atualização monetária das parcelas do financiamento concedido numa época de inflação elevada. Além disso, ele acarreta significativo ônus para o tesouro estadual, pois provoca aumento dos repasses para os fundos constitucionais e outros fundos criados por leis ordinárias, devido a uma arrecadação de ICMS que ocorre apenas escrituralmente para o Estado, mas que tem que ser repassada para esses fundos.

Mineração, da Metalurgia e da Transformação do Cobre - PROCOBRE; o Programa de Incentivo à Produção Têxtil e de Confeções - PROFIBRA; os programas de apoio ao Pólo de Informática, Eletrônica e Telecomunicações de Ilhéus; entre outros. Nesses programas, além de priorizar setores específicos e estratégicos para o Estado, o Governo passou a utilizar um novo mecanismo de incentivos fiscais, o sistema de crédito presumido do ICMS.⁵³ Esse novo sistema possibilitava ao governo ser mais agressivo no uso de incentivos fiscais sem comprometer tanto a saúde financeira do Estado. Um dos principais resultados dessa fase foi a implantação da indústria de bens leves de consumo (calçados, têxtil, confecções, alimentos e bebidas). Ademais, ao contrário do que ocorreu na fase anterior, os investimentos dessa fase aconteceram de forma menos concentrada espacialmente, pois o governo baiano muitas vezes os induziu para que fossem implantados em municípios isolados do semi-árido baiano.

Por fim, no final dos anos 90, devido ao significativo impacto do esforço de atração da FORD no orçamento do Estado, na tentativa de minimizar os custos e aumentar os benefícios de longo prazo de sua política de atração de indústrias, o Governo Baiano iniciou um período de intensa discussão e revisão dessa política, emergindo a partir daí uma terceira fase em sua implementação, na qual o Governo mudou o enfoque para uma maior seletividade dos incentivos e para uma tentativa ainda mais explícita de verticalização e adensamento de cadeias produtivas. Esse processo de revisão resultou na criação do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia – DESENVOLVE, cujo objetivo principal é, expressamente, diversificar a matriz industrial e agroindustrial da Bahia com a integração e verticalização das cadeias produtivas estratégicas do Estado.⁵⁴

⁵³ A grande vantagem desse sistema em relação ao utilizado no PROBAHIA é que ele não acarreta em aumento dos repasses para os fundos constitucionais e outros fundos criados por leis ordinárias, além de ser substancialmente mais atrativo para as empresas. Entretanto, a concessão de crédito presumido sempre foi contestada por outros estados da federação por ir de encontro à Lei Complementar 24/75. Após a Lei de Responsabilidade Fiscal, esse mecanismo de incentivo ficou ainda mais comprometido do ponto de vista legal, praticamente inviabilizando sua utilização. Exemplo emblemático dos problemas legais enfrentados com esse mecanismo no Estado foi a suspensão do PROCOBRE em razão da ADIN (Ação Direta de Inconstitucionalidade) proposta pelo Governo do Estado de São Paulo, devido ao uso de crédito presumido no programa.

⁵⁴ O Programa DESENVOLVE foi criado pela Lei Nº 7.980 de 12 de Dezembro de 2001 e regulamentado pelo Decreto Nº 8.205 de 03 de Abril de 2002, durante o governo de César Borges.

Observa-se, portanto, que a política de incentivos fiscais cresceu em importância dentro da estratégia de desenvolvimento do Estado, tornando-se seu carro chefe em meados da década de 90. Além disso, ela aos poucos foi sendo aperfeiçoada e sofisticada, por exemplo, voltando-se para a atração de produtores de bens de consumo final, buscando diversificar a economia do Estado e tentando preencher e adensar suas cadeias produtivas. Com isso, o governo baiano procura reduzir a instabilidade provocada pela concentração da indústria do Estado na produção de *commodities* petroquímicas, herdada do processo de industrialização das décadas passadas. O coroamento dessa estratégia veio com a instalação da indústria automobilística no Estado, que após duas tentativas frustradas do governo baiano,⁵⁵ se consolidou com a vinda da FORD que, como visto, abriu caminho para uma maior integração da indústria do Estado em direção aos bens finais de consumo durável de alto valor agregado, diversificando assim das *commodities* intermediárias. Assim, resumindo, o quadro 02, a seguir, ressalta alguns dos principais acontecimentos que marcaram a evolução da política industrial da Bahia nos anos 90 e início da década atual.

Entretanto, esse processo de evolução não ocorreu de forma automática, nem resultou de esforços intelectuais puramente racionais e técnicos dos tecnocratas ou políticos baianos. Envolveu também fatores políticos e institucionais como as disputas entre os diversos órgãos da estrutura administrativa do Estado, ligadas direta ou indiretamente à implementação da política, na defesa de seus interesses e crenças ao longo de todo o processo. Portanto, o balanço de forças entre essas unidades tem sido também fator crucial na definição dos rumos da política.

Entre esses órgãos, novamente a disputa de interesses principal recaiu sobre a secretaria que executa a política, a Secretaria de Indústria Comércio e Mineração – SICM, e a Secretaria da Fazenda do Estado. A primeira defendia sua autonomia no uso dos incentivos fiscais para atrair investimentos para o território baiano e a segunda tentava conciliar essa política com a administração financeira e tributária do Estado. Contudo, se comparada à disputa entre as agências na implementação da política de incentivos fiscais do Ceará, a interação entre as

⁵⁵ Antes da Ford, o governo baiano chegou a negociar a vinda da Hyundai e da Asia Motors, que acabaram não concretizando os investimentos no Estado.

agências da Bahia foi bem menos conflituosa e mais técnica, mas a divergência de posições e de interesses das agências não deixou de ser extremamente importante no processo de evolução da política.

Quadro 02: Marcos na evolução da Política Industrial da Bahia

Período	Marcos
1991-1994 (3º Governo de Antônio Carlos Magalhães, do PFL)	1. Criação do PROBAHIA (1991), iniciando a política estadual de incentivos fiscais à indústria; 2. Criação do Plano Real (1994), possibilitando início da estabilização da economia brasileira e da retomada dos investimentos privados no País;
1995-1998 (1º Governo de Paulo Souto, do PFL)	1. Criação dos programas setoriais de incentivo à indústria: a. Programa Estadual de Desenvolvimento da Indústria de Transformação Plástica – BAHIAPLAST; b. Programa Estadual de Desenvolvimento da Mineração, da Metalurgia e da Transformação do Cobre – PROCOBRE; c. Programa de Incentivo à Produção Têxtil e de Confecções - PROFIBRA; d. programas de apoio ao Pólo de Informática, Eletrônica e Telecomunicações de Ilhéus; entre outros;
1999-2002 (Governo de César Borges, do PFL)	1. Atração da FORD (2000); 2. Promulgação da Lei de Responsabilidade de Fiscal; 3. Primeira revisão da política industrial do Estado (2001); 4. Tentativa frustrada de ‘unificação’ das políticas de incentivos fiscais dos estados do Nordeste (2001); 5. Criação do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia – DESENVOLVE (2001); 6. Adoção de medidas voltadas para aumentar a seletividade e diminuir os custos da política.
2003-atual (2º governo de Paulo Souto, do PFL)	1. Adoção de mais medidas voltadas para aumentar a seletividade e diminuir os custos da política.

No decorrer dos anos 90, o que se observa é, também, uma especialização da agência executora da política – a SICM – na estratégia de atrair empreendimentos industriais utilizando incentivos fiscais-financeiros. Assim como ocorreu no Ceará, os resultados de curto prazo alcançados com essa política

incentivaram a intensificação de seu uso e o aprendizado gerado pelo *learning-by-doing* aumentou a eficiência e eficácia dessa agência na atração de investimentos. Em poucos anos, essa política passou a concentrar a maior parte dos investimentos do Governo da Bahia na área de desenvolvimento, tornando todas as outras ações dessa área no máximo coadjuvantes no esforço do governo de retomada do crescimento econômico Estado. Nesse período, a esmagadora maioria dos recursos humanos e financeiros⁵⁶ do governo baiano para a área de desenvolvimento, especialmente da SICM, passou a ser consumida por essa política.

Contudo, apesar dessa especialização, em decorrência da densidade e complexidade do aparato burocrático baiano, não deixou de haver, ao longo de todo esse processo, um esforço interno significativo do Governo para reflexão, discussão e avaliação da política. A atuação de órgãos como a SEFAZ, a SEPLANTEC e a DESENBAHIA - por meio da realização de estudos e avaliações e, principalmente, na formação de grupos de trabalho junto com a SICM - contribuiu expressivamente para o controle e aperfeiçoamento da política industrial baiana.

Desses órgãos, o mais atuante no acompanhamento, avaliação e controle da política, fazendo um contra-ponto à especialização da SICM em atrair empreendimentos industriais externos via incentivos fiscais-financeiros, foi a SEFAZ. Essa Secretaria, uma das chamadas “ilhas de eficiência” do Estado, era politicamente forte e possuía uma burocracia bastante qualificada. Sua missão principal era zelar pelo equilíbrio fiscal do Estado, recuperado no início da década de 90 no terceiro governo de ACM. Nesse sentido, dada a natureza no mínimo “duvidosa” dos impactos da política de atração de indústrias sobre as finanças do Estado⁵⁷, essa secretaria assume uma postura crítica e bastante cautelosa em relação a ela desde o início de sua implementação. Criou, inclusive, já no início

⁵⁶ Para se ter uma idéia do custo da política de atração de indústrias do Estado, observe, por exemplo, que o custo estimado dos incentivos totais dados para atrair a FORD para o Estado foi da ordem de 3 bilhões de Reais. Cavalcante e Uderman (2003) estimaram que o valor presente dos incentivos oferecidos à montadora estaria entre 2,72 e 2,94 bilhões de Reais, que representaria, por exemplo, cerca de 5% do PIB do Estado em 2001.

⁵⁷ Da mesma forma que no Ceará, os executores da política – a SICM – alegavam que a prática de redução ou isenção de ICMS não comprometeria a receita tributária do Estado, porquanto esses incentivos seriam dados a empreendimentos industriais que não se instalariam no Estado caso eles não fossem concedidos. Entretanto, pelos mesmos motivos que ocorreram no Ceará, essa hipótese foi derrubada no decorrer da implementação da política ao longo da década de 90.

dos anos 90, uma assessoria especializada em incentivos fiscais⁵⁸. Essa assessoria tinha como funções principais: acompanhar a política de atração; avaliar seus impactos no orçamento do Estado; ajudar a SICM a desenvolver e aperfeiçoar os mecanismos fiscal-financeiros de incentivo às indústrias; entre outras. Em decorrência disso, o governo baiano, comparado aos governos do Ceará e de Pernambuco, parece ter sido o mais eficiente e ágil no desenvolvimento, adaptação e calibração dos mecanismos de incentivos fiscal-financeiros, amenizando os impactos da política nas finanças do Estado. Somente entre 1991 e 2000, o Governo do Estado experimentou três tipos distintos desses mecanismos: o sistema de financiamento do ICMS ('operações triangulares'); o de crédito presumido e o de dilação de prazos.

Já a Secretaria de Planejamento, que no Ceará foi um dos órgãos mais atuantes no acompanhamento e controle da política de atração de indústrias do Estado, na Bahia, teve uma atuação limitada. Sua participação no processo de desenvolvimento e implementação da política de incentivos fiscais baiana ocorreu de forma bastante tímida, basicamente, por meio da realização de estudos e por participações marginais em grupos de trabalhos específicos. Acredito que essa participação acanhada da SEPLANTEC deveu-se, em parte, ao fato de que ela acumulava, além da elaboração do plano plurianual e do orçamento do Governo, diversas outras funções de natureza operacional, como a realização de obras importantes para o Estado.⁵⁹ Esse tipo de atividade, além de sobrecarregar os recursos humanos da instituição, também geravam importantes dividendos políticos para ela, tornando, talvez, o envolvimento com a política de atração de indústrias de importância secundária para a instituição.

Um exemplo emblemático da contribuição dessas agências ocorreu no processo de revisão da política de incentivos fiscais, ocorrido no final dos anos 90 e início da atual década, que originou o Programa DESENVOLVE, atualmente condutor da política de atração de indústrias do Estado. Nessa época, esboçava-se um quadro de apreensão em alguns governos de estados nordestinos sobre a

⁵⁸ Em Pernambuco e no Ceará foram criadas, também, em suas secretarias da fazenda, 'células' específicas para cuidar dos assuntos relacionados às políticas de incentivos fiscais desses estados. Contudo, em Pernambuco, isso ocorreu na segunda metade dos anos 90 e, no Ceará, apenas no início da década atual.

⁵⁹ Sobretudo por meio da CONDER, atualmente subordinada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado.

sustentabilidade de suas políticas de incentivos fiscais, inclusive na Bahia. Por um lado, havia a necessidade urgente dos governos repensarem seus mecanismos de atração de investimentos à luz das mudanças que vinham ocorrendo no marco regulatório fiscal brasileiro.⁶⁰ Por outro, o acirramento da competição entre algumas unidades da federação pela atração de investimentos e o elevado custo dessas políticas para os Estados apontavam para a necessidade de revisão dos mecanismos tradicionais de concessão de incentivos fiscais.

Surgiu então, no âmbito das reuniões do CONFAZ, uma proposta de formação de um grupo de trabalho que envolveria representantes das secretarias da fazenda e de planejamento dos estados do Nordeste - inicialmente Bahia, Ceará, Paraíba e Pernambuco – para tentar esboçar uma proposta de superação das distorções criadas pela disputa por investimentos da chamada ‘guerra fiscal’.⁶¹ Esse grupo de trabalho interestadual passou a discutir a criação de um modelo unificado de concessão de incentivos fiscais para os estados do Nordeste. Os pontos de partida dessa discussão foram o novo modelo de política de incentivos fiscais que vinha sendo desenvolvido pelo Governo do Estado do Ceará e o modelo de classificação de projetos que estava sendo trabalhado pelo Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia – DESENBANCO.⁶²

Esse grupo interestadual, após várias rodadas de discussão e negociação, elaborou uma proposta inicial desse modelo unificado para ser discutida com os demais estados do Nordeste. O modelo, de certa forma, funcionaria como um mecanismo de coordenação das políticas de incentivos fiscais desses estados, estabelecendo faixas diferenciadas⁶³ de incentivos que balizariam essas políticas. Além disso, o modelo preconizava uma postura mais seletiva dos estados na

⁶⁰ Principalmente devido a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000) - que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, visando prevenir riscos e corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas - e a emergência da reforma tributária brasileira, que começaram a por em cheque o uso de incentivos fiscais pelos estados subnacionais brasileiros para atrair investimentos.

⁶¹ As secretarias de desenvolvimento econômico ou de indústria e comércio desses estados, diretamente responsáveis pela implementação dessas políticas, foram afastadas inicialmente desse grupo de trabalho, pois, naquele momento, mostravam-se bastante resistentes a qualquer proposta de avaliação ou de mudança nessas políticas.

⁶² No âmbito de seu processo de transformação em Agência de Fomento, o DESENBANCO vinha implementando um índice que tinha o objetivo de aferir o grau de aderência dos projetos de financiamento apresentados à instituição aos objetivos estratégicos de desenvolvimento do Estado, indicados no Plano Plurianual do Governo Baiano.

⁶³ Isso permitia aos estados mais pobres da Região utilizarem percentuais de incentivos maiores do que os utilizados por Bahia, Ceará e Pernambuco.

atração de indústrias e também a adoção de um novo mecanismo de concessão de incentivos fiscais, baseado na dilação de prazos do pagamento do ICMS.⁶⁴

Segundo a proposta, os governos passariam a adotar ainda uma nova metodologia para a seleção de projetos e para a definição dos benefícios fiscais a serem concedidos a cada um deles. Dessa forma, o prazo e o percentual dos incentivos a serem concedidos passariam a ser definidos de acordo com um índice de aderência do projeto à ‘matriz de desenvolvimento industrial’ de cada Estado,⁶⁵ estabelecendo critérios mais técnicos e seletivos para a concessão dos incentivos. Esses critérios levariam em conta fatores como a repercussão do projeto na geração de empregos diretos e indiretos; a capacidade de desconcentração espacial dos investimentos; a contribuição para integração e verticalização de cadeias produtivas do Estado; o grau de desenvolvimento tecnológico dos processos produtivos e de assimilação de novas tecnologias; e a capacidade de exportação do empreendimento, bem como os impactos ambientais do projeto.

Ao final do processo de discussão dessa proposta, o modelo unificado de incentivos não chegou a ser aceito por todos os estados do Nordeste, pois, entre outras razões, nem os estados menos desenvolvidos da Região aceitavam reduzir a oferta de incentivos;⁶⁶ nem as secretarias de desenvolvimento econômico do Ceará, principalmente, e de Pernambuco eram simpáticas à proposta. A proposta foi então totalmente abortada pela maioria dos Estados. Todavia, a burocracia baiana continuou o trabalho de aperfeiçoamento do modelo internamente. Naquele momento, já havia sido iniciado no Governo da Bahia um processo de grande interlocução entre a SICM, que executava a política, com a SEFAZ, DESENBAHIA e SEPLANTEC, procurando articular os distintos interesses e

⁶⁴ Nesse sistema a empresa incentivada é beneficiada com uma dilação do prazo de pagamento do saldo devedor mensal do ICMS normal. O incentivo é dado por meio de uma cláusula que garante à empresa percentuais significativos de desconto sobre o saldo devedor caso ela pague a parcela devida antecipadamente.

⁶⁵ Para mais informações sobre a ‘matriz de desenvolvimento industrial’ e ‘índice de aderência’ ver Cavalcante, L.R. M. T. e Argollo, M. S. (2002).

⁶⁶ Os governos desses estados argumentavam que Bahia, Ceará e Pernambuco já possuíam melhores condições de infra-estrutura, maior aglomeração industrial e outros fatores naturais de atração de investimentos de que os estados mais pobres da Região não dispunham e isso os colocaria em desvantagem em relação aos primeiros, que já haviam saído na frente na disputa pelos investimentos. Além disso, muitos desses estados ainda acreditavam que a utilização intensiva de incentivos fiscais não teria custos significativos para os cofres públicos, pois como argumentou o representante do Piauí numa das reuniões de discussão da proposta “100% de 0 é igual a 0% de 100, portanto a política de incentivos fiscais não tem custo para o Estado e seríamos bobos em não usá-la agressivamente”.

posturas em relação à política de incentivos do Estado,⁶⁷ não obstante ter falhado a iniciativa de unificação das políticas dos estados nordestinos. Manteve-se então o grupo de trabalho interinstitucional que havia participado das discussões com os outros estados para repensar a política de incentivos baiana e rever seus mecanismos de atuação. Dos trabalhos desse grupo, originou-se o Programa DESENVOLVE, que adotou a maioria das mudanças prevista naquela proposta de modelo unificado.

Esse exemplo demonstra a importância da interação dos órgãos governamentais baianos no processo de desenvolvimento e implementação da política de atração de indústrias do Estado. O aprendizado interativo entre estas agências ajudou portanto a moldar a política, contemplando tanto os aspectos racionais e cognitivos como também os políticos. Durante o desenvolvimento dos trabalhos do grupo montado para rever a política, a todo momento seus membros concorriam pela supremacia dos interesses de suas agências nas disputas internas dentro do grupo. Por exemplo, a SICM a contestava veementemente a proposta da SEFAZ e do DESENBANCO de utilização do modelo matemático da matriz de aderência para classificação dos projetos e definição dos percentuais e prazos de incentivos fiscais, pois isso diminuiria sua autonomia e discricionariedade para negociar os incentivos fiscais com as empresas a serem atraídas.

Na verdade, essas disputas técnicas e políticas entre os órgãos do governo não se manifestaram apenas nos trabalhos desse grupo, mas ocorreram durante todo o processo de formulação e implementação da política de atração de indústrias do Estado desde o início da década de 90 e foram decisivas em sua evolução ao longo dessa década, influenciando decisivamente em seus objetivos, conteúdo, forma, instrumentos e, conseqüentemente, em seus resultados de curto, médio e longo prazo.

⁶⁷ Naquele momento, alguns executivos do governo baiano, principalmente da SEFAZ, DESENBÁHIA e SEPLANTEC, passaram a argumentar que já se fazia necessário desenvolver e implementar um novo modelo de incentivos. Esse modelo deveria atender a três condições essenciais, quais sejam, atratividade para as empresas, sustentabilidade jurídica do mecanismo e viabilidade econômica para o Governo.

4.3. A Política Industrial de Pernambuco

Nesta seção descrevo sucintamente o processo de evolução da política industrial de Pernambuco. Todavia, antes de tratar desse assunto, delinearei primeiramente os principais aspectos econômicos, políticos e institucionais que condicionam e influenciam o desenvolvimento e implementação dessa política. Assim, inicialmente caracterizo resumidamente o cenário econômico recente do Estado. Em seguida, faço algumas considerações sobre seu contexto político-institucional e, por fim, apresento a evolução da política industrial pernambucana do início dos anos 90 ao período atual.

4.3.1. O cenário econômico recente: declínio puxado pelo fraco desempenho do setor industrial

O Estado de Pernambuco até o final da década de 40 apresentava-se como a principal economia do Nordeste.⁶⁸ Então, o Estado tinha o maior PIB da Região, tendo ainda se revezado com a Bahia nas duas décadas seguintes na hegemonia econômica nordestina. Além disso, Pernambuco foi o primeiro estado nordestino a se industrializar. Seu setor industrial tem origem secular, tendo surgido como fornecedor dos primeiros equipamentos para atender as necessidades da produção de açúcar. Por conseguinte, nas décadas de 40 e 50, em decorrência da indústria açucareira, já existia no Estado uma consistente indústria metal-mecânica. Esse pioneirismo industrial resultou na criação de um setor industrial bastante diversificado em Pernambuco,⁶⁹ bem mais que nos outros estados da Região. Souza (2004), analisando o índice de especialização de Krugman⁷⁰ para os estados

⁶⁸ Até as décadas de 30 e 40, Pernambuco manteve o perfil social, econômico e político herdado do período colonial. Na Zona da Mata e no litoral, predominavam a monocultura canavieira tradicional e as atividades mercantis; no agreste e no sertão permaneceu a agropecuária de subsistência.

⁶⁹ Além disso, como todo o Nordeste, Pernambuco contou com os recursos da SUDENE (21,7% do total dos investimentos entre 1960 e 1978) e recebeu também investimentos das políticas de incentivos fiscais dos governos militares nos anos 70, principalmente para a agroindústria sucroalcooleira e para alguns outros setores, como têxtil e turístico.

⁷⁰ Segundo Souza (2004), o índice de especialização proposto por Krugman consegue captar a comparação das estruturas industriais de um estado com as dos demais estados. Esse índice mostra

brasileiros no período de 1970 a 1997, mostra que Pernambuco tem a estrutura industrial mais diversificada da Região Nordeste e está entre as seis mais diversificadas do País. Sendo, inclusive, bem menos especializado que Bahia e Ceará.

Entretanto, analisando o desempenho da macroeconomia de Pernambuco nas últimas décadas, observa-se uma clara perda de participação do Estado na economia regional e nacional. A economia pernambucana, que, em 1970, participava com aproximadamente 24,6% do PIB do Nordeste e 2,9% do brasileiro, vê sua participação cair para 19,8% e 2,6%, respectivamente, em 2001. Vasconcelos e Vergolino (1999), analisando os indicadores econômicos do Estado para o período de 1985/1995 constataram que a economia do Estado, em média, cresceu menos que a economia do Nordeste, que por sua vez, cresceu menos que a economia brasileira.⁷¹ Segundo os autores, as taxas médias anuais de crescimento do PIB do Estado no período 1985/1995 foram inferiores às do Brasil e às do Nordeste, 0,8% de Pernambuco contra 1,5% e 1,1% do País e da Região, respectivamente. Quais as razões desse declínio recente da economia pernambucana em relação ao Nordeste e ao Brasil?

Por um lado, a persistente crise do setor açucareiro provoca forte impacto negativo no comportamento da economia agrícola do Estado, levando a uma retração do PIB do setor primário. Segundo dados da SUDENE, a participação do setor primário na composição do PIB pernambucano caiu de 10,6%, em 1990, para 7,1% em 1999. Por outro lado, o comportamento declinante do setor industrial, de grande importância na formação do PIB estadual, foi o principal responsável pela involução recente da economia pernambucana. Segundo Vasconcelos e Vergolino (1999), no período de 1985/1995, por exemplo, a taxa média anual de crescimento do PIB industrial de Pernambuco foi negativa (-1,2%), inferior às do País e da Região (+0,1% e -1,1%, respectivamente). Na

o grau de especialização dos estados por meio do cálculo da soma da diferença absoluta entre a participação do k-ésimo setor na produção industrial do i-ésimo estado com a média da participação relativa deste setor industrial nos estados restantes.

⁷¹ Além disso, segundo os autores, observa-se ainda que o “*índice de instabilidade do PIB estadual para o período é muito superior ao do Nordeste e do Brasil. Isso indica que a intensidade das flutuações do PIB foi bem mais intensa do que nos níveis regional e nacional. Essa maior instabilidade sugere a existência de forças de origem local que afetam a dinâmica do crescimento do produto estadual de maneira mais intensa de que nas duas outras regiões*” (Vasconcelos e Vergolino, 1999, p.44).

década de 90, segundo os dados da SUDENE, a participação do setor industrial na formação do PIB do Estado, que era de 27%, em 1990, passou para apenas 24,3% em 1999, enquanto a do setor terciário cresceu de 62,4% para 68,6%, no mesmo período.

Portanto, usando as palavras de Vasconcelos e Vergolino (1999), constata-se:

“[...] a performance negativa (recente) do produto global de Pernambuco pode ser creditada, quase que totalmente, ao comportamento do setor industrial do Estado. Os índices de produção negativos da indústria pernambucana agudizaram ainda mais a queda do produto global do Estado. A situação não se apresentou mais dramática em função das taxas positivas de crescimento do setor serviços” (p. 11).

Em resumo, ao longo das últimas décadas, a economia pernambucana tem vivido num cenário de persistente e contínuo declínio. A composição da economia do Estado reflete um expressivo recuo do setor secundário, que, apesar disso, ainda se mantém num patamar significativo. O setor primário também regride, mas inicia um processo lento de recuperação. Portanto, o setor terciário avança em importância para a economia de Pernambuco, destacando-se, principalmente, duas importantes cadeias produtivas de serviços no Estado: a médico-hospitalar e a de informática.

O “pólo médico” pernambucano, concentrado na Região Metropolitana do Recife, já absorve cerca de 15% da demanda de saúde de outros estados nordestinos. Os mais de 300 hospitais, os 120 mil empregos diretos gerados e uma avançada tecnologia médica fizeram do Estado o segundo pólo do País, já reconhecido nacionalmente. Já a indústria de *software* do Estado movimentou, apenas no ano de 1999, cerca de US\$ 200 milhões, fazendo de Pernambuco o terceiro maior pólo de informática do País. Só na Região Metropolitana do Recife existem mais de 250 empresas do setor instaladas, empregando mais de 5 mil profissionais qualificados. O Governo do Estado tem mantido uma postura atuante no apoio e indução ao setor, investindo, por exemplo, mais de R\$ 33 milhões no Porto Digital, projeto que tem por objetivo ajudar a consolidar o setor de tecnologia da informação no Estado, por meio de instrumentos como a criação de infra-estrutura física para abrigar as empresas, fundos de capital de risco e um

fundo de capital humano para atrair e fixar profissionais em Pernambuco, entre outros. (Fonte: Governo do Estado de Pernambuco)

4.3.2. O contexto político e institucional recente: alternância de poder, crise nas finanças públicas e deterioração do aparato burocrático estadual

Nas últimas duas décadas, diferentemente do Ceará e da Bahia, que viveram períodos de continuidade administrativa, o cenário político do Estado de Pernambuco tem sido marcado pela alternância sucessiva de grupos políticos rivais no poder e por uma acirrada disputa pelo controle tanto do governo do Estado como de sua capital, Recife. A partir da retomada do regime democrático no País na década de 80, observa-se primeiramente um embate político eleitoral entre o PDS (mais tarde PFL) e o PMDB pelo controle do governo do Estado, vencido inicialmente pelo PDS com Roberto Magalhães (1983-1986)⁷² e na disputa seguinte por Miguel Arraes do PMDB (1987-1990).⁷³ Na primeira eleição da década de 90, novamente o controle do Estado se transfere para o PFL, com a Vitória de Joaquim Francisco (1991-1994) sobre Jarbas Vasconcelos do PMDB.⁷⁴ Segundo Coelho (2003), essa derrota de Jarbas Vasconcelos pode ser creditada em parte à falta de apoio de Miguel Arraes, que, saindo do PMDB, preferiu candidatar-se a deputado federal pela coligação PSB/PC do B.

Após o rompimento de Arraes com o PMDB, a disputa eleitoral passou a ser protagonizada pelo PSB de Arraes e uma coligação entre PFL e parte do PMDB. Assim, na eleição para governador de 1994, nova alternância no poder, Arraes derrota Gustavo Krause do PFL (apoiado por Jarbas do PMDB), assumindo o cargo de governador do Estado pela terceira vez.⁷⁵ Finalmente, na eleição para o governo do Estado de 1998, Jarbas Vasconcelos (PMDB) e Miguel Arraes (PSB) se confrontaram diretamente numa disputa eleitoral. Jarbas, apoiado

⁷² Roberto Magalhães derrotou Marcos Freire do PMDB. No final do Governo, ele foi substituído por seu vice Gustavo Krause.

⁷³ Nessa disputa, Arraes derrotou José Múcio do PFL.

⁷⁴ Mesmo tendo perdido esta eleição Jarbas, conseguiu projeção nacional e se firmou como principal líder do PMDB em Pernambuco.

⁷⁵ Arraes foi governador do Estado nos períodos 1963-1964; 1987-1990 e 1995-1998.

pelo PFL, impôs uma esmagadora vitória sobre Arraes.⁷⁶ Na eleição seguinte, em 2002, Jarbas se reelege, vencendo mais uma vez seus oponentes por uma expressiva maioria de votos, encerrando de vez com a força política de Arraes no Estado, que obteve apenas 3% dos votos⁷⁷. Assim, após duas décadas de alternâncias sucessivas no poder, Pernambuco inicia um período de maior continuidade administrativa com Jarbas Vasconcelos da coligação PMDB/PFL (1999-2002 e 2003-2006).

Esse contexto de alternância de poder no Estado tem sido, geralmente, apontado como um dos elementos mais importantes na explicação dos maus resultados da economia pernambucana nas últimas décadas, tanto por analistas dos governos como da academia. Entretanto, por um lado, esse tipo de explicação é no mínimo questionável, afinal, a alternância no poder faz parte da essência do regime político democrático, sendo descrita na literatura como um ponto forte, pois quando essa alternância existe é porque a democracia está funcionando, porque os eleitores não estão reelegendo os políticos que não atingem os resultados prometidos ou esperados.

Por outro lado, esse é um conceito idealizado, no caso específico em questão, algumas peculiaridades da conjuntura brasileira a partir do final dos anos 80 podem até justificar esse impacto negativo da alternância de poder no desempenho econômico recente do Pernambuco. A primeira peculiaridade diz respeito ao fato de que, de uma forma geral, após a promulgação da constituição de 1988, devido aos entraves por ela colocados à contratação e demissão de servidores públicos, os governos dos estados passaram a ter seus quadros técnicos e gerenciais mais qualificados formados, principalmente, por servidores contratados por meio de cargos comissionados (ou de confiança)⁷⁸. Em Pernambuco, devido às sucessivas alternâncias de poder, isso resultou em uma alta rotatividade nos quadros mais qualificados do governo, ocasionando problemas como perda de memória organizacional e descontinuidade das políticas

⁷⁶ Com mais de um milhão de votos de vantagem.

⁷⁷ Nos últimos anos, com o enfraquecimento de Arraes, o PT se consolida como a segunda força política do Estado. O partido vence as eleições municipais na Capital em 2000, com seu candidato João Paulo frustrando os planos de reeleição de Roberto Magalhães do PFL. Além disso, na última eleição para governador de Pernambuco, o candidato Humberto Costa do PT fica em segundo lugar, obtendo mais de um milhão de votos.

⁷⁸ Esse tipo de contratação, prevista na legislação brasileira, é de natureza temporária e não exige concurso público para acesso ao cargo.

públicas, contribuindo, assim, para um fraco desempenho do governo pernambucano nesse período, ajudando a moldar os maus resultados alcançados pelo Estado na área econômica. A segunda peculiaridade está relacionada à retomada dos investimentos privados no País a partir da estabilização econômica no início da década de 90. Nesse contexto, o fato de Pernambuco estar passando por um período de constante rotatividade de grupos políticos antagônicos na administração pública estadual dificultou a inserção do Estado na disputa por esses investimentos, pois essa instabilidade política aumentou a percepção de risco dos investidores sobre a possibilidade do governo pernambucano não honrar os compromissos porventura com eles assumidos no que se refere à provisão de infra-estrutura e à concessão de incentivos fiscal-financeiros. Esse quadro se agrava ainda mais porque seus dois principais concorrentes na Região Nordeste, Bahia e Ceará, atravessam, nesse mesmo período, por fases prolongadas de continuidade político-administrativa.

Assim, apesar de ser precipitado - e até mesmo insensato - afirmar que a alternância de poder (ou seja, ser democrático) é a principal causa do problema de Pernambuco, não se pode negar que essa alternância, provavelmente, teve impacto significativo no mau desempenho recente da economia do Estado. Todavia, o fato é que alguns problemas crônicos têm caracterizado as administrações pernambucanas nas últimas décadas, tais como a deterioração das finanças públicas estaduais e a incapacidade do governo de formar uma burocracia profissional e qualificada no Estado. Acredito que esses fatores foram determinantes na configuração da atuação do governo pernambucano na área de desenvolvimento nas últimas duas décadas, limitando sua atuação na promoção do desenvolvimento do Estado.

Pernambuco tem apresentado um quadro desconfortável no que se refere às finanças públicas desde o início da década de 80. Vasconcelos e Vergolino (1999), analisando a execução orçamentária do Estado no período 1986-1995, constataram que o governo estadual apresentava-se, naquele período, incapacitado de promover com recursos próprios um movimento de alavancagem do

crescimento do Estado de forma auto-sustentável.⁷⁹ A situação foi agravada ainda mais depois de 1995, pois, em uma das alternâncias de poder entre grupos políticos rivais, o governador que saía, Joaquim Francisco, do PFL, promoveu um aumento abrupto nos gastos de pessoal do governo⁸⁰ que se refletiriam no orçamento do Governo seguinte, de Miguel Arraes, do PSB. Portanto, a situação desconfortável das finanças públicas do Estado continuou, e até foi intensificada, durante todo o terceiro governo de Arraes (1995-1998). Somente com a venda da CELPE (Companhia Elétrica de Pernambuco),⁸¹ durante o primeiro governo de Jarbas Vasconcelos da coligação PMDB/PFL, é que o Governo de Pernambuco recuperou sua capacidade de investimento e iniciou uma presença mais atuante na tentativa de indução do crescimento do Estado, com expressivos investimentos em infra-estrutura e uma política de incentivos fiscais mais arrojada.

No que se refere à burocracia estatal, o inchaço do quadro de pessoal e a escassez de investimentos em capacitação dos recursos humanos moldou o panorama do serviço público de Pernambuco desde o início da década de 80 até o a segunda metade dos anos 90. De fato, como lembra Coêlho (2003), esse quadro é ainda mais antigo. Segundo o autor, nenhum grupo político que governou o Estado entre 1965 e meados dos anos 90 realizou projetos abrangentes de capacitação, qualificação e valorização do serviço público pernambucano.

Todavia, desde os anos 50 que, em maior ou menor grau, os governos de Pernambuco tem investido em algumas ‘ilhas de eficiência’ do setor público. Os exemplos mais emblemáticos dessas ‘ilhas’ são o CONDEPE (Conselho de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco) e a FIDEM (Fundação de Desenvolvimento da Área Metropolitana)⁸² que, diferentemente dos outros órgãos

⁷⁹ Em seu trabalho, os autores vão além em suas conclusões e argumentam que “a principal explicação para o reduzido crescimento do PIB do Estado, durante o período 1985/1995, estaria correlacionada à performance das finanças públicas estaduais” (p. 21).

⁸⁰ Elevando os gastos com pessoal do Estado de cerca de R\$ 494 milhões, em 1994, para mais de R\$ 722 milhões, em 1995, um aumento de mais de 46% na folha de pagamento do Governo do Estado para os anos seguintes.

⁸¹ A CELPE foi vendida por cerca de R\$ 1,7 bilhões no dia 17 de fevereiro de 2000.

⁸² O CONDEPE era uma fundação que elaborava um trabalho estratégico sobre planejamento e políticas públicas no Estado. A FIDEM tinha a função de desenvolver a regionalização do planejamento estadual e a articulação com os agentes públicos e privados envolvidos na execução dessas funções. A Lei Complementar nº 049, de 31 de janeiro de 2003, que promoveu reformas na estrutura e no funcionamento do Poder Executivo Estadual, criou a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - CONDEPE / FIDEM, que é sucessora legal das antigas Fundações CONDEPE e FIDEM e que continuam prestando os mesmos serviços e oferecendo os mesmos produtos dos órgãos extintos.

públicos do Estado, possuíam quadros técnicos extremamente qualificados e relativamente bem remunerados. Prova disso é que desses órgãos surgiram importantes economistas pernambucanos, que vieram a assumir posições de destaque na vida pública, tanto do estado como no nível federal.

Contudo, a partir do segundo governo de Arraes (1987-1990), até mesmo essas ‘ilhas de eficiências’ começaram a ser esvaziadas e deterioradas. Na gestão de Arraes, foram afastados os principais técnicos e gerentes desses órgãos porque pertenciam ao grupo político adversário. Pernambuco perdeu, então, seus últimos núcleos de excelência técnica no final dos anos 80 e só começou a recompô-los no final da década de 90, no primeiro governo de Jarbas Vasconcelos, que implementou uma reforma administrativa relativamente bem sucedida no Estado no ano de 1999. Nessa reforma, o Governo de Pernambuco promoveu um severo ajuste fiscal e enxugou e reestruturou seu quadro de pessoal. Com ela, o Governo reduziu o custo de pessoal, ao mesmo tempo que aumentou a eficiência do aparato burocrático estadual.

4.3.3. A evolução da política industrial de Pernambuco (1991-2003): início tardio e tentativa de ‘*catch up*’ recente

Dentre os Estados do Nordeste que ingressaram na empreitada de implementar políticas industriais ativas nos anos 90, Pernambuco foi um dos últimos a fazer uso, em escala significativa, dessas políticas para tentar alavancar seu crescimento econômico, ou seja, foi um dos últimos a ingressar agressivamente na chamada ‘guerra fiscal’. Todavia, diante do cenário de declínio econômico que o Estado já vivia há mais de uma década, impulsionado pelo mau desempenho de seu setor industrial, porque Pernambuco sairia atrasado na ‘guerra fiscal’? A resposta para essa questão, entre outras coisas, envolve tanto determinantes relacionados ao contexto político instável de Pernambuco, como também aspectos ligados à situação precária das finanças públicas e à deterioração do aparato burocrático estatal. Além disso, no período 1995-1998, o então

governador Miguel Arraes privilegiou um modelo de desenvolvimento diferente daquele que vinham perseguindo Bahia e Ceará, sua prioridade era tentar solucionar o problema da pobreza rural por meio de ações de assistência direta às populações mais pobres do Estado e não deu tanta importância a política industrial como fizeram os dois outros Estados.

Na verdade, desde o início da década de 90, o Governo de Pernambuco, em maior ou menor grau, já vem tentando desenvolver mecanismos de política para tentar incentivar o setor industrial. Sua estratégia, em linhas gerais, é bastante semelhante às estratégias da Bahia e do Ceará, ou seja, está baseada na atração de investimentos externos (ou retenção dos locais) por meio da concessão de incentivos fiscais-financeiros e de investimentos em infra-estrutura. O quadro 03, a seguir, destaca alguns dos principais acontecimentos que marcaram a evolução da política industrial da Bahia nos anos 90 e início da década atual.

Entretanto, é preciso distinguir duas fases bem distintas no que se refere ao uso de mecanismos de política industrial no Estado no período recente (a partir de 1991). Numa primeira fase, que envolve as gestões de Joaquim Francisco (1991-1994) e de Miguel Arraes (1995-1998), os mecanismos institucionais foram desenvolvidos, a política passou a ser implementada, mas não se atingiram resultados expressivos no que se refere à atração de investimentos para o território pernambucano, pelo contrário, o Estado chegou a perder diversas indústrias para os estados vizinhos. A segunda fase, marcada por uma atuação mais efetiva do governo, é iniciada na primeira gestão de Jarbas Vasconcelos (1999-2002) e tem continuidade em seu segundo mandato (2003-2006). Nessa fase, Pernambuco realizou grandes investimentos em infra-estrutura, passou a utilizar incentivos fiscais em maior escala e conseguiu atrair uma gama considerável de novos investimentos para o Estado. Nas subseções seguintes, descreverei sucintamente essas duas fases.

Quadro 03: Marcos na evolução da Política Industrial da Pernambuco

Período	Marcos
1991-1994 (Governo de Joaquim Francisco, do PFL)	1. Criação do Fundo Cresce Pernambuco – FUNCRESCE (1991), iniciando timidamente a política estadual de incentivos fiscais à indústria; 2. Criação do Plano Real (1994), possibilitando início da estabilização da economia brasileira e da retomada dos investimentos privados no País;
1995-1998 (2º Governo de Miguel Arraes, PSB);	1. Criação do Programa de Desenvolvimento de Pernambuco – PRODEPE; 2. Governo de Pernambuco continua fazendo uso bastante restrito da política de atração de indústrias.
1999-2002 (1º Governo de Jarbas Vasconcelos, do PMDB)	1. Reforma administrativa ampla, promovendo um rigoroso ajuste fiscal (1999); 2. Venda da CELPE (2000); 3. Implementação do Programa de Valorização do Servidor – PVS; 4. Promulgação da Lei de Responsabilidade de Fiscal (2000); 5. Tentativa frustrada de ‘unificação’ das políticas de incentivos fiscais dos estados do Nordeste (2001); 6. Reforma no programa de atração de indústrias do Estado, o PRODEPE, que passa então a ser conhecido como PRODEPE II; 7. Postura mais agressiva do Governo de Pernambuco na atração de investimentos.
2003-atual (2º Governo de Jarbas Vasconcelos, do PMDB)	1. Governo mantém mesma postura agressiva na atração de investimentos.

4.3.3.1. A primeira fase (1991-1998): saindo atrasado?

No início dos anos 90, Pernambuco começa a esboçar a intenção de desenvolver um esforço endógeno de alavancagem do crescimento do estado via política industrial. Já no primeiro ano de governo de Joaquim Francisco, foi instituído o Fundo Cresce Pernambuco – FUNCRESCE, pela Lei Nº 10.649, de

25 de Novembro de 1991. Esse fundo tinha “o objetivo de apoiar e incrementar o desenvolvimento industrial do Estado” (Art 1º). Por meio dele, o governo ofertava financiamentos subsidiados de parte do ICMS, disponibilizava terrenos e executava obras de infra-estrutura e instalações para tentar atrair novas indústrias para o Estado e também para incentivar a ampliação ou modernização das indústrias existentes.⁸³ Os incentivos ofertados pelo FUNCRESCE eram equivalentes aos incentivos ofertados pelos outros estados da Região, mas o programa não obteve grande êxito na atração de novas indústrias para o território pernambucano, pois aquele era um período de poucos investimentos no País e, além disso, as alternâncias de poder político no Estado geravam insegurança nos investidores.

A partir de 1995, no governo seguinte, apesar do novo governador, Miguel Arraes, não ser favorável a idéia de concessão de incentivos fiscais a empresas privadas, a Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco - AD/Diper e a Secretaria de Indústria e Comércio, valendo-se da pressão dos empresários locais por incentivos⁸⁴ e da opinião pública favorável, convenceram-no a criar um Programa de Atração de Indústrias para o Estado.⁸⁵ Assim, pela Lei Nº 11.288, de 22 de Dezembro de 1995, instituiu-se então o Programa de Desenvolvimento de Pernambuco - PRODEPE, que tinha “a finalidade de fomentar o desenvolvimento industrial, especialmente em relação aos setores considerados relevantes e prioritários para a economia do Estado, mediante a concessão de financiamentos nos termos previsto nessa Lei” (Art. 1º). Para consecução desse Programa, o Governo criou o Fundo PRODEPE, que, nos mesmos moldes do FUNCRESCE,

⁸³ O FUNCRESCE financiava investimentos fixos ou de capital de giro com um prazo de oito anos para pagamento e ainda dois anos de carência. Os financiamentos eram equivalentes a 80% do ICMS pago pelas empresas nos quatro primeiros anos e de 70% do ICMS para os quatro anos restantes. Além disso, os juros eram de apenas 3% ao ano sem correção monetária numa época de inflação elevada. Contudo, se os produtos do novo estabelecimento industrial a ser instalado no Estado tivessem similares já sendo produzidos no Estado, os percentuais de financiamentos eram reduzidos pela metade.

⁸⁴ Inicialmente, o empresariado local posicionou-se contra o uso de programas de incentivos fiscais pelo Governo Pernambucano, pois acreditavam que isso poderia ser extremamente nocivo para a base industrial já instalada no Estado. Contudo, em um segundo momento, em meados da década de 90, eles inverteram essa postura e passaram a pressionar o Governo por incentivos fiscais equivalentes aos que seus concorrentes passaram a receber nos estados vizinhos. Muitos deles até ameaçavam se deslocarem para esses estados caso suas reivindicações não fossem atendidas pelo Governo de Pernambuco.

⁸⁵ Mas, na prática, essa política nunca teve o apoio total do Governador, cujo perfil, modelo de desenvolvimento e plataforma política estavam mais voltados para ações assistencialistas para as populações carentes do interior do Estado.

viabilizaria os incentivos a serem concedidos às indústrias atraídas para o Estado. Todavia, mesmo com a retomada dos investimentos no País a partir do Plano Real, o governo pernambucano não conseguiu ser muito eficaz na atração de novos investimentos para o Estado. No final do governo de Arraes, em 1999, enquanto na Bahia e no Ceará, por exemplo, os financiamentos para as empresas incentivadas já passavam de 8% e 14%, respectivamente, da arrecadação de ICMS dos estados, em Pernambuco esse valor era de 2% apenas, aproximadamente.

Esse fraco desempenho de Pernambuco na atração de indústrias nessa primeira fase da política, além da escassez inicial de investimentos no País nos primeiros anos da década de 90, decorreu de uma série de fatores inter-relacionados. Em primeiro lugar, o contexto político instável do Estado provocava desconfiança nos investidores quanto à disposição e capacidade do Governo de honrar seus compromissos com as empresas que fossem atraídas. Em segundo lugar, a situação precária das finanças públicas do Estado não permitia ao Governo realizar os investimentos necessários em infra-estrutura, nem honrar pontual e fielmente os compromissos do fundo com as empresas. Em terceiro lugar, a descontinuidade administrativa no governo do Estado inibiu a formação de uma burocracia profissional e qualificada, dificultando assim o processo de especialização e aprendizado na implementação de sua política industrial. Além disso, a cada mudança de governo ocorria também uma perda significativa de memória nas agências do governo que lidavam com a política, pois todo o corpo gerencial e a parte mais qualificada do corpo técnico eram substituídos a cada nova gestão. Essa perda de memória não era ainda maior devido à presença de diversos consultores privados⁸⁶ que atuavam na interface entre governo e investidores que, de certa forma, armazenavam parte dessa memória⁸⁷ e transmitiam aos novos corpos técnicos e gerenciais dos órgãos do Governo.

Portanto, resumindo, nessa primeira fase, apesar de ter desenvolvido os mecanismos institucionais e iniciado o processo de implementação de programas de atração de investimentos via incentivos fiscais-financeiros, o Governo de

⁸⁶ Na Bahia e no Ceará, esses consultores são também bastante atuantes e desempenham um papel importante fazendo a ponte entre os governos e os investidores, elaborando projetos e intermediando as interações entre eles.

⁸⁷ Muitos desses consultores tinham origem dos quadros gerenciais dos próprios órgãos do governo envolvidas na implementação da política, especialmente da AD/DIPER. Isso, de certa forma, facilitava a recuperação da memória perdida.

Pernambuco não conseguiu consolidar uma política industrial efetiva na atração dos investimentos necessários à recuperação do setor industrial do Estado. Seus resultados na atração e retenção de investimentos foram bem inferiores aos que a Bahia e o Ceará conseguiram. O setor industrial continuou perdendo participação na economia do Estado e contribuindo para a manutenção da situação desconfortável da economia pernambucana, praticamente estagnada durante a década de 90.

4.3.3.2. A segunda fase (pós-1999): tentativa de ‘*catch up*’

Tão logo inicia-se a primeira gestão de Jarbas Vasconcelos (1999-2002), o Governo de Pernambuco põe em curso uma série de mudanças que vieram a criar um contexto favorável para a utilização mais efetiva da política de atração de investimentos do Estado. Ao longo de 1999, o Governo implementou uma reforma administrativa ampla, promovendo um rigoroso ajuste fiscal baseado em um maior controle dos gastos públicos, especialmente aqueles com pessoal e custeio da máquina administrativa. Com o saneamento das contas públicas e a venda da CELPE, o Governo retomou os investimentos públicos,⁸⁸ praticamente parados há mais de uma década no Estado. Iniciou, também, a implementação de um abrangente Programa de Valorização do Servidor - PVS, visando a profissionalização e qualificação dos servidores públicos estaduais. Além disso, começou a recuperar a credibilidade junto aos investidores, que vêem no novo Governo um agente mais confiável e mais amistoso. Todas essas mudanças criaram as condições para uma atuação mais ativa e consistente do governo pernambucano na implementação de uma política industrial mais efetiva.

Portanto, no final dos anos 90, Pernambuco passou a apresentar as mesmas condições favoráveis que a Bahia e o Ceará apresentavam no início da década para uma intervenção mais sistemática e eficaz no fomento ao setor industrial. Nesse contexto, por meio da Lei Nº 11.675, de 11 de Outubro de 1999, o Governo realiza uma abrangente reforma no programa de atração de indústrias do Estado, o

⁸⁸ No período, o governo executou importantes obras de infra-estrutura, tais como, a duplicação da BR-232; a ampliação do Aeroporto Internacional dos Guararapes e do Porto do Suape.

PRODEPE, que passa então a ser conhecido como PRODEPE II. Dentre as principais inovações que essa reforma trouxe, destacam-se:

- o incentivo a atividades não industriais pelo PRODEPE, como o estímulo ao comércio importador atacadista de mercadorias do exterior e às centrais de distribuições;
- o início do uso de um novo mecanismo de incentivo fiscal, o do crédito presumido;
- uma maior hierarquização dos incentivos, focando-os para “os agrupamentos industriais estruturados em cadeias produtivas formados por empresas localizadas no Estado” (Lei Nº 11.675). O Governo passou a concentrar maior carga de incentivos para as cadeias da agroindústria (exceto a sucroalcooleira e de moagem de trigo), metal-mecânica e de material de transporte, eletroeletrônica, farmoquímica, bebidas e minerais não metálicos (exceto cimento e cerâmica vermelha).

Contudo, a principal inovação dessa nova fase foi, de fato, a mudança de postura do governo em relação à política de atração de investimentos. Pernambuco passou a adotar uma postura mais pró-ativa e ‘agressiva’ na atração de investimentos. A política industrial passou a assumir um papel de destaque na agenda de desenvolvimento do governo pernambucano, contando inclusive com o total apoio e incentivo do novo governador, que na campanha eleitoral tecia severas críticas a seu oponente por achar que o Estado havia entrado timidamente na ‘guerra fiscal’ e que o governo Arraes ‘assustava’ os investidores. Além disso, a agência que implementa a política – a AD/DIPER – fortaleceu-se na estrutura do novo governo e adquiriu maior motivação para executar a política, pois passou a receber mais ‘créditos’ pela atração dos investimentos.

Essa nova postura do governo pernambucano, associada a seus significativos investimentos em infra-estrutura, aumentou consideravelmente a eficácia do Estado na atração de investimentos. Enquanto no período de 29/09/1996 a 09/12/1998 (no governo Arraes) foram aprovados 224 projetos de incentivos do PRODEPE (investimento previsto de R\$ 1,9 bilhões), entre 30/06/1999 e 25/10/2002 (no primeiro governo de Jarbas) foram aprovados 516

projetos (investimento previsto de R\$ 3,8 bilhões)⁸⁹. Nessa nova fase, o Governo aprovou mais do dobro do número de projetos (e também do investimento previsto) em relação ao governo anterior. Além disso, a renúncia fiscal, que era de menos de 2% em 1999, passou para cerca de 8% no final de 2002,⁹⁰ o que também comprova o maior empenho e disposição do governo para atrair investimentos via incentivos fiscais⁹¹ (Fonte: SEFAZ/SDE).

Todavia, assim como na Bahia e no Ceará, não existe unanimidade a respeito da política de incentivos fiscais no governo pernambucano. No Estado, também é nítido o conflito de interesses entre a agência que executa a política de incentivos (SDE/AD-DIPER) e o órgão que controla as finanças do Governo (SEFAZ). Mas, vale ressaltar que, em Pernambuco, mesmo entre os que executam a política, o que predomina no governo é um discurso mais reativo, ou seja, tanto os políticos quanto a burocracia pernambucana alegam que o Estado precisa entrar agressivamente na ‘guerra fiscal’ para não perder sua base industrial para outros estados do Nordeste. Diferentemente da maioria dos executivos dos governos do Ceará e da Bahia, que defendem abertamente a efetividade de suas políticas de incentivos como forma de reduzir o atraso de suas economias em relação aos estados do Sul e Sudeste, 100% dos entrevistados no governo de Pernambuco apregoaram (pelo menos na retórica) que a política de atração de indústrias via incentivos fiscais é, na verdade, uma estratégia de desenvolvimento de segunda categoria⁹² para o Estado e que ele a utiliza como forma de defesa contra os efeitos da ‘guerra fiscal’.

⁸⁹ A aprovação desses projetos não implica, porém, na efetiva realização do investimento. Muitos dos projetos de investimentos aprovados pelo PRODEPE não chegaram a ser implementados. O Governo de Pernambuco não tem ainda um levantamento de quantos desses projetos chegaram a ser, de fato, executados, resultando na instalação de novos empreendimentos no Estado. Contudo, baseado nas experiências do Ceará e da Bahia, acredito que o total de investimentos reais seja bem inferior ao previsto tomando como base a aprovação desses projetos.

⁹⁰ Equivalente a mais de R\$ 220 milhões por ano.

⁹¹ Dos 740 projetos já aprovados no PRODEPE, entre 29/09/1996 e 25/10/2002, os principais setores industriais beneficiados foram: eletrometalmecânico (99 projetos); plástico (89 projetos); minerais não metálicos (87 projetos); agroindústria (78 projetos) e bebidas (71 projetos). Além disso foram aprovados também 71 projetos para instalação de centrais de distribuição e 80 projetos para importadores atacadistas de mercadorias do exterior.

⁹² No discurso da maioria dessas pessoas a estratégia de primeira categoria envolveria, entre outras coisas, reforçar os investimentos em infra-estrutura; apoiar setores de serviço modernos e dinâmicos, como a indústria de *software* e o complexo médico hospitalar do Estado; fomentar a difusão e capacitação tecnológica para a indústria local, por meio de centros tecnológicos “vocacionais”; entre outras medidas.

4.4. Evidências e fatos estilizados que permeiam os três casos

Nesses estudos de casos, constatei que a atuação dos governos da Bahia, do Ceará e de Pernambuco no fomento às atividades industriais vão além da pura e simples concessão de incentivos fiscais às empresas que desejam neles se instalar. Além de aperfeiçoarem continuamente os modelos de política de atração de indústrias originais, eles têm, de várias formas, tentado incorporar aos mecanismos tradicionais de incentivos fiscais outros tipos de medidas menos artificiais de política industrial.⁹³ Os governos desses estados têm, portanto, promovido contínuas reformas no conteúdo e na forma de suas políticas, revelando um importante processo de aprendizado envolvido em suas implementações.

Se, por um lado, as políticas de atração de indústrias desses estados são ainda fortemente dependentes de incentivos fiscais, ainda ocorrem leilões de incentivos nas disputas dos estados por investimentos (maximizando os incentivos para as empresas) e essas políticas representam altos custos para os governos, por outro lado, verifica-se também que elas não são constituídas apenas por incentivos fiscais, mas envolvem ainda expressivos investimentos na ampliação e modernização da infra-estrutura desses estados e, também, esforços significativos em educação tecnológica (para o trabalho) e extensão tecnológica para a indústria.

Além disso, os governos em foco começam a privilegiar: (1) uma maior seletividade na concessão dos incentivos, avaliando mais criteriosamente os projetos de investimentos apresentados pelas empresas; (2) o desenvolvimento de mecanismos institucionais de avaliação e controle de suas políticas de atração de indústrias e de acompanhamento das empresas incentivadas; (3) uma orientação para adensamento de cadeias produtivas e fortalecimento de *clusters* locais; (4) esforços para criação de setores estruturantes (Ford, na Bahia, Siderúrgica, no

⁹³ Essa constatação é consistente com os achados de Cassiolato e Brito (2001). Esses autores, baseados nas experiências recentes de alguns estados brasileiros - entre eles São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Bahia e Ceará - dão um primeiro passo na direção de uma perspectiva mais abrangente da análise das intervenções dos estados subnacionais brasileiros na área industrial, tratando-as, adequadamente, como casos de 'políticas industriais descentralizadas'. Oportunamente, os autores lembram que *"nos últimos anos, a intensificação da atuação dos governos estaduais na criação de estímulos à dinamização das atividades industriais tem ido além da pura concessão de incentivos fiscais às empresas que desejam se instalar na região"*(p.1).

Ceará) e, ainda, (5) algumas experiências embrionárias de desenvolvimento de medidas de política voltadas para o apoio a MPEs organizadas em arranjos produtivos locais - APLs e para o fomento a empresas de base tecnológica e a setores de serviços modernos.

Observa-se, portanto, que o desenvolvimento e implementação dessas políticas é, de fato, um processo evolutivo e que existe um relevante processo de aprendizado funcionando, envolvendo, além do *learning-by-doing*, uma tentativa explícita de incorporação das chamadas melhores práticas de política aclamadas pela literatura contemporânea de política industrial e desenvolvimento econômico, como a orientação para promoção de APLs, adensamento de cadeias produtivas, apoio a MPEs e empresas de base tecnológica.

Entretanto, a evolução dessas políticas não se ajusta plenamente às explicações convencionais da literatura de desenvolvimento econômico e de políticas públicas. Essa evolução não é influenciada exclusivamente por determinantes puramente racionais, nem é condicionada somente por influências ou pressões externas exercidas sobre os governos. Esses dois aspectos contam parte da história de como essas políticas evoluem, mas, mesmo associados, estão longe de contar a história completa. O processo é bem mais complexo e difuso, bem menos idealizado e racional. Nos estudos de casos desta pesquisa, percebi que pelo menos três fatos estilizados que permeiam as experiências das políticas industriais da Bahia, Ceará e Pernambuco influenciaram fortemente suas evoluções: as disputas internas nos governos; a especialização das secretarias e agências executoras dos programas de atração de investimentos e um viés para avanços e melhorias predominantemente instrumentais dessas políticas.

Em primeiro lugar, como foi visto neste Capítulo, esses governos não são blocos monolíticos e não pensam e agem como um todo homogêneo. Suas diferentes secretarias, órgãos, agências e instituições – e, até mesmo, as pessoas ou grupos dentro delas - possuem crenças, comportamentos, opiniões e interesses próprios, muitas vezes conflitantes. Essas pessoas ou instituições, para alcançarem melhores posições dentro da estrutura de poder dos governos ou para manterem suas posições correntes ou, simplesmente, para fazerem valer suas crenças e opiniões, não raramente travam verdadeiras batalhas internas dentro desses governos para defender seus interesses e suas posições. Nos três casos estudados,

isso foi evidenciado nas disputas, muitas vezes bastante conflituosas, entre as diversas instituições envolvidas no processo de desenvolvimento e implementação das políticas industriais dos três estados. Os conflitos e disputas entre as secretarias executoras dessas políticas e as secretarias da fazenda dos estados,⁹⁴ relatados nas seções anteriores deste Capítulo, são exemplos emblemáticos dessa dinâmica.

Nesse sentido, a evolução dos objetivos, da forma, dos programas e dos instrumentos das políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco mostrou-se extremamente influenciada pelas disputas internas que ocorreram dentro desses governos, sendo, portanto, fortemente condicionada pelo balanço de forças entre as pessoas e as instituições que os compõem em momentos específicos da história da implementação dessas políticas. Essa pesquisa destaca, portanto, o papel que as diferenças de opiniões e de interesses dentro dos governos e as lutas dentro de uma mesma instituição governamental ou entre diferentes instituições exercem na evolução das políticas públicas e, conseqüentemente, na determinação de seus resultados. Isso sugere que a evolução e os resultados das políticas públicas são determinados, muitas vezes, por fatores ou acontecimentos relativamente ‘marginais’, por eventos comumente considerados corriqueiros e sem relevância entre os formuladores e analistas de políticas públicas. Como exemplo, pode-se citar o caso em que um técnico ou grupo de técnicos tem mais poder que outro dentro do governo em um determinado momento e faz prevalecer seus interesses nessas disputas internas, mesmo que isso não leve à solução tecnicamente mais indicada ou aparentemente mais ‘racional’.

Observar os aspectos relacionados à heterogeneidade e diversidade de opiniões e interesses dentro dos governos é, portanto, de fundamental importância para se entender porque uma política evoluiu de determinada maneira e não de outra ou porque os resultados por ela alcançados foram aqueles e não outros. Esses estudos de casos mostram que, apesar da evidente evolução e sofisticação das políticas industriais da Bahia, Ceará e Pernambuco ao longo dos anos 90, não existiu, de fato, um imperativo puramente racional/técnico ou oriundo apenas de

⁹⁴ No Ceará, a Secretaria de Planejamento e Coordenação do Estado – SEPLAN assumiu também papel de destaque nessas disputas, aparecendo como principal oponente da SDE nos conflitos em torno da política de atração de indústrias do Estado.

condicionantes externos na determinação do que, como, quando e porque esses governos fizeram ou deixaram de fazer em relação a essas políticas, como poderia ser previsto pela sabedoria convencional. As decisões que moldaram as evoluções dessas políticas foram, muitas vezes, influenciadas ou até mesmo determinadas por esses conflitos e disputas internas entre pessoas ou entre instituições dentro dos governos.

Portanto, esse primeiro fato estilizado sugere que somente entendendo como funcionam os governos internamente - conhecendo suas agências e instituições, percebendo seus conflitos internos e externos e as relações de poder entre elas - é que os formuladores de políticas e aqueles que se ocupam de estudar e entender as políticas públicas poderão compreender plenamente as verdadeiras histórias dessas políticas. Sem o devido conhecimento do que acontece dentro dos governos ao longo do desenvolvimento e implementação de uma política pública específica, poder-se-á compreender, no máximo, parte da história que determinou o como e o porque da evolução e dos resultados dessa política.

O segundo fato estilizado observado nesta pesquisa que permeia os três casos⁹⁵ e tem tido implicações significativas no processo de evolução das políticas de atração de indústrias desses estados ao longo dos últimos 15 anos, diz respeito à tendência de intensa especialização das secretarias e agências que executam diretamente essas políticas. Como foi visto neste Capítulo, a eficiência na implementação dessas políticas nos três estados aumentou com seu uso e, ao mesmo tempo, esse ganho de eficiência e os resultados de curto prazo dos programas de atração de investimentos⁹⁶ motivou a intensificação desse uso, criando uma espécie de *path dependency*.⁹⁷

Em decorrência dessa especialização, essas secretarias e agências tornaram-se, praticamente, ‘instituições de uma só política’, o que condicionou suas imagens de bem sucedidas ou não à percepção de sucesso ou fracasso de seus programas de atração de indústrias. Essa situação criou nessas instituições uma postura dogmática - quase religiosa - de seus executivos e funcionários em

⁹⁵ Principalmente, Bahia e Ceará, mas, também, Pernambuco nos anos mais recentes.

⁹⁶ Tais como a atração de centenas de novos empreendimentos industriais e dezenas de milhares de empregos diretos gerados em cada estado.

⁹⁷ Como será visto no próximo Capítulo, a especialização dessas secretarias e agências está, também, intimamente relacionada ao processo de *learning-by-doing* ocorrido na implementação dessas políticas.

relação a essas políticas, defendendo-as incondicionalmente como ‘a melhor solução’ para os problemas sócio-econômicos desses estados. Nesse contexto, elas tornaram-se fortemente resistentes a qualquer tipo de mudança que pudesse ameaçar reduzir a pujança dos programas de atração de indústrias, que, para elas, funcionavam como indicadores de bom desempenho de suas atuações e da própria estratégia de desenvolvimento de seus estados. Isso, aparentemente, reduziu significativamente o interesse e a capacidade dessas instituições de conceber ou experimentar programas ou políticas que desviassem muito da estratégia corrente de atração de indústrias via incentivos fiscal-financeiros. Ou seja, a mesma especialização que aumentou a eficiência dessas instituições na atração de investimentos, aumentou também sua resistência a mudanças e reduziu sua capacidade de experimentação e diversificação no que se refere a novos mecanismos de política.

No Ceará, por exemplo, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SDE, além de um acanhado programa de apoio a MPEs - Programa dos mini-distritos industriais⁹⁸ - tem concentrado na política de atração de indústrias sua única iniciativa de política sistemática e relevante dos últimos anos. Um executivo da SDE, durante entrevista realizada nesta pesquisa, ilustrou bem essa situação pela seguinte afirmação: *“ho dia em que eles⁹⁹ conseguirem acabar com a nossa política de atração, teremos que fechar a Secretaria e o Estado pára”*. Na Bahia, desde meados da década de 90, a situação da Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração do Estado - SICM tem sido bastante semelhante à da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Ceará, tendo a política de atração de indústrias como política soberana e quase única dessa secretaria. Em Pernambuco, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e sua agência de Desenvolvimento – Ad/Diper, têm apresentado, também, comportamento similar, principalmente, nos últimos 5 anos.

Por outro lado, nas instituições que participam do processo indiretamente – seja na formulação, avaliação ou controle dessas políticas – não se observa essa orientação conservadora em relação a essas políticas. A postura é mais aberta a

⁹⁸ Que consiste basicamente em fornecer galpões para a instalação dessas MPEs em determinadas áreas de alguns municípios do Estado.

⁹⁹ Referindo-se às pessoas e instituições do governo que se opunham ao uso intensivo de incentivos fiscais para atrair indústrias para o Estado.

críticas e mudanças. Acredito que isso ocorra não apenas pelas tradicionais diferenças de perfis entre as “unidades de execução” e as “unidades de planejamento e avaliação”, mas, sobretudo, porque essas últimas não se beneficiam diretamente com os resultados de curto prazo das políticas, como o ‘crédito’ recebido pela atração de empreendimentos industriais para o Estado ou pela geração de empregos. Por esse motivo, elas parecem ser mais permeáveis à absorção de novos conhecimentos e menos resistentes a mudanças.

Por último, condicionado pelos dois fatos estilizados anteriores - e, também, pela própria dinâmica dos processos de aprendizado envolvidos na implementação dessas políticas, abordada no Capítulo seguinte -, um terceiro fato estilizado emerge da análise dessas experiências: a maioria das mudanças que ocorreram nas políticas de desenvolvimento desses estados, em decorrência da dinâmica gerada pela evolução de suas políticas industriais, foram predominantemente de caráter instrumental¹⁰⁰ e não diminuíram significativamente sua dependência dos programas de atração de indústrias via incentivos fiscais. Assim, apesar das diversas avaliações, ajustes e reformas dessas políticas ao longo dos últimos 15 anos e do enriquecimento do debate em torno delas nesses estados, com tentativas explícitas de promover seu *upgrading*, não se observa, nesse período, a ocorrência de mudanças estruturais significativas nessas políticas.

Seu processo de evolução foi marcado, principalmente, por aperfeiçoamentos nos instrumentos e nos mecanismos dos programas de atração de indústrias, por meio de ajustes nos modelos originais. As propostas de mudanças, surgidas ao longo do processo, que envolviam inovações relativamente mais radicais – como as de criação de programas integrados de apoio a APLs de MPEs e de programas de fomento a segmentos de micro e pequenas empresas de base tecnológica (como tecnologia da informação e farmoquímico); desenvolvimento de mecanismos e programas de integração do sistema local de inovação ao setor produtivo; entre outras – ou foram abandonadas ao longo do processo, ou passaram a habitar apenas a retórica desses governos, ou não conseguiram alcançar, ainda, estágios consistentes de desenvolvimento, a ponto

¹⁰⁰ Entendendo como instrumental as mudanças que resultam apenas em aperfeiçoamento dos mecanismos e instrumentos da política e programas vigentes.

de poderem se apresentar como alternativas viáveis de estratégias de desenvolvimento endógeno para esses estados, capazes de se equipararem em importância aos programas de atração de indústrias via incentivos fiscais.

Concluindo, esses estudos de caso confirmam que existe, de fato, um importante aprendizado envolvido na implementação das políticas de atração de indústrias desses três estados, que tem orientado suas evoluções no sentido de aumentar suas efetividades, aperfeiçoando-as e sofisticando-as na busca de melhores resultados de curto, médio e longo prazo. Entretanto, eles mostram também que essa evolução não ocorre de forma perfeitamente racional e coordenada. A dinâmica de funcionamento dos governos desses estados e os fatos estilizados discutidos acima desempenham também um papel fundamental nesse processo. Esses estudos de casos sugerem, assim, que a eficiência e eficácia dessas políticas estão fortemente relacionadas à capacidade de aprender desses governos (de suas instituições, burocracias e elites políticas). Mais ainda, elas dependem, principalmente, da habilidade de aprender a aprender desses governos. Pouco se sabe de concreto, porém, sobre como ocorrem e o que influencia os processos de aprendizado envolvidos na implementação dessas políticas. Como foi visto no Capítulo 3, a literatura de desenvolvimento e de políticas públicas é ainda vaga e aborda o assunto de forma muito agregada. Portanto, no próximo Capítulo, procurarei descrever e analisar detalhadamente esses processos. Entendê-los em profundidade pode ajudar aos formuladores e estudiosos de políticas públicas a refletir sobre maneiras de fazer com que esse aprendizado possa ser orientado para contribuir sistemática e efetivamente para o aperfeiçoamento dessas políticas.