

## As políticas territoriais para atração de investimentos privados no contexto do federalismo brasileiro: análise a partir do Plano Plurianual do Estado da Bahia

V. Silva Vierira<sup>1</sup>, R.C. Louis González<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Programa de Doctorado en Geografía, Historia y Historia da Arte, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela; Departamento de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Estadual de Feira de Santana-Bahia, Brasil;

<sup>2</sup> Departamento de Geografía, Universidad de Santiago de Compostela

vsvuefs@gmail.com, rubencamilo.lois@gmail.com

**RESUMO:** O objetivo desse trabalho é apresentar as políticas territoriais usadas para atração de investimentos privados, via incentivos fiscais, as quais estão articuladas no Plano Plurianual (PPA). O território, objeto de investigação, é o estado baiano, que historicamente tem sua espacialização marcada por uma forte disparidade socioeconômica entre os seus municípios. A abordagem teórico-metodológica foi feita a partir da geografia política e priorizou-se como marco contextual a descentralização política ocorrida a partir da Constituição Federal de 1988. O Plano Plurianual (PPA) serviu de base para identificar os programas de incentivo fiscal. A referência foi o PPA 2004-2007, elaborado e executado, em grande parte pelo Governo do Estado da Bahia, no período de 2003 a 2006. O principal programa para atração de investimento foi: Atrativos do desenvolvimento: políticas de incentivo e atração de investimentos, o qual refletiu uma agressiva política de incentivos econômicos (fiscal e crédito) e de incentivos territoriais.

**Palavras-chave:** federalismo brasileiro; políticas territoriais; incentivos fiscais.

### 1. INTRODUÇÃO

No Brasil, as esferas subnacionais de governo possuem relativa autonomia política e fiscal, enquanto entes federativos, os quais estão expressos na atual Constituição Federal. Se por um lado tal autonomia representa uma oportunidade dos governos dos estados e municípios romperem com um ciclo vicioso de comodismo e dependência em relação ao governo federal, por outro lado esta autonomia tem como consequência o uso livre e indevido de incentivos governamentais (fiscais e territoriais) para atração de investimentos privados. Do ponto de vista geográfico os incentivos governamentais possuem profundos rebatimentos espaciais, pois se relacionam às regras do jogo para uso do território e, conseqüentemente, sua produção.

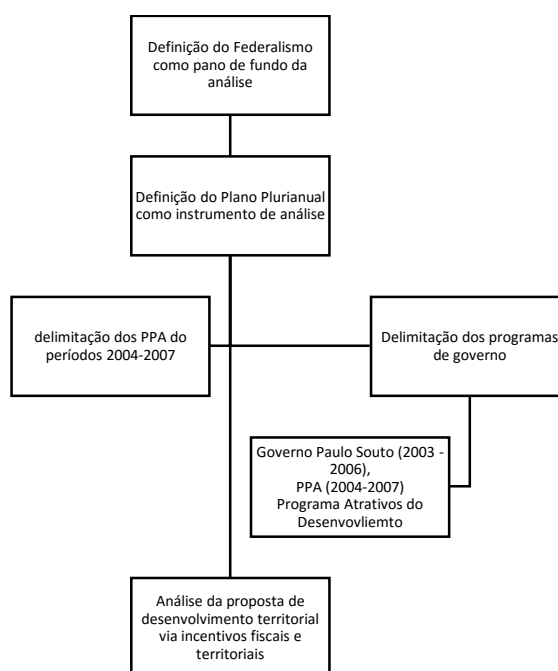
Na Bahia, recorte espacial deste artigo, o amplo uso dos benefícios fiscais e territoriais serve para sustentar o desenvolvimentismo territorial, com vista em ampliar, desconcentrar e diversificar a base produtiva da indústria. Nesse sentido, o objetivo desse trabalho é apresentar as políticas territoriais usadas para atração de investimentos privados, via incentivos fiscais, as quais estão articuladas no Plano Plurianual (PPA). Nesse caso o recorte espacial foi o PPA 2004-2007, elaborado e executado, em grande parte pelo Governo Paulo Souto (2003-2006). A abordagem teórica-metodológica teve como referencial a geografia política, que concebe o território como o âmbito espacial do exercício do poder do Estado (BADIE, 1996 *apud* MORAES, 2014). Identificou-se no Plano Plurianual do Governo Paulo Souto o Programa intitulado “Atrativos do desenvolvimento: políticas de incentivo e atração de investimentos e no Plano Plurianual”.

Concluiu-se que o governo Paulo Souto deu seguimento a uma agressiva política de incentivos econômicos, de caráter fiscal e crédito e incentivos territoriais. Foi um princípio estratégico do modelo de gestão, que garantiu a chegada de muitas empresas, mas não o fortalecimento territorial. Para melhor apresentação dos resultados alcançados este trabalho organiza-se da seguinte forma. Num primeiro apresentam-se os procedimentos utilizados para alcançar os objetivos traçados. Em seguida uma breve discussão sobre o federalismo e alguns conceitos e, também, as principais características do federalismo

brasileiro. Na terceira parte especificam-se os programas de incentivos fiscais que fizeram parte do Plano Plurianual, mostrando alguns desdobramentos desse modelo de estratégia. Por fim, as considerações finais.

## 2. MATERIAIS E MÉTODOS

Apresentam-se aqui os procedimentos usados para o estudo dos programas de incentivos fiscais e territoriais, que constam no Plano Plurianual 2004-2007, empreendidos pelo governo Paulo Souto (2003-2006). Tais procedimentos integram o fluxograma metodológico (Figura 1).



**Figura 1.** Fluxograma metodológico

O primeiro passo para o estudo foi definir o federalismo brasileiro como pano de fundo para a análise dos programas governamentais que visam a promoção econômica do território, via concessão de incentivos fiscais e territoriais. Tal escolha justifica-se por entender que o federalismo é o motor que propicia a autonomia governamental, a qual é suficiente para implantação de políticas e estratégias que mais se adequam aos objetivos particulares de cada governo do que aos propósitos de fortalecimento do pacto federativo. Feito isso definiu-se o Plano Plurianual como documento oficial para identificar e compreender os programas para atração de investimentos, via incentivos. O PPA é, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o primeiro instrumento do planejamento e orçamento da administração pública; guarda os objetivos e metas de cada governo e dentre as normas, está o uso de programas para o gerenciamento das tarefas governamentais, que expressam, numa abordagem geográfica, as intenções territoriais previstas para o espaço particular da gestão governamental, onde se materializam os PPAs. O terceiro passo foi definir o período governamental para elaborar uma análise documental sobre o tema incentivos governamentais versus desempenho territorial. A meta foi entender, do ponto de vista oficial, qual o peso que o governo dá aos incentivos quando está na pauta a atração de investimentos e a promoção econômica do território. Respondendo tais questões chegou-se ao quarto momento, articulando as respostas encontradas à base teórica. Nesta perspectiva, priorizou-se os argumentos presentes para a construção do plano e os objetivos e ações previstas em cada programa. Soma-se a isso a apresentação de alguns investimentos que foram implantados na Bahia, fazendo uso de incentivos fiscais e/ou territoriais.

## 3. O FEDERALISMO E SUAS PARTICULARIDADES NO CONTEXTO BRASILEIRO

Em 1748, Charles Louis de Montesquieu, publicava a obra *O Espírito das Leis*, e ali concebia uma República Federativa como um modelo de constituição de governo que “possui todas as vantagens internas do governo republicano e a força externa da monarquia”. Para Montesquieu “*Esta forma de governo é uma*

convenção segundo a qual vários Corpos políticos consentem em se tomar cidadãos de um Estado maior que pretendem formar. É uma sociedade de sociedades, que formam uma nova sociedade, que pode crescer com novos associados que se unirem a ela” (MONTESQUIEU, 2005, p. 62).

No caso acima, Montesquieu faz referência a um modelo de sistema federativo que unidades independentes concordam com o processo de centralização do poder político para fortalecimento do Estado. Esse foi o princípio do modelo de federalismo adotado nos Estados Unidos e em alguns países europeus.

Segundo Elazar (1987, p.42) a “fórmula” do federalism, ou seja, “*Federal principles are concerned with the combination of self-rule and shared rule. In the broadest sense, federalismo involves the linking of individuals, groups politics in lasting but limited union in such a way as to provide for the energetic pursuit of common ends while maintaining the respective integrities of all parties*”.

Nesse caso, esse princípio federalista vai além do âmbito da política governamental e abarca diferentes instituições e formas de organização na sociedade. É um ponto de vista bastante enriquecedor, pois abre caminho para entender o fundamento maior do federalismo, combinar unidade e diversidade. *Self-rule* e *shared rule* é um princípio que se aplica ao Estado federal. Nessa perspectiva Valdés (2012) afirma que o Estado federal a partir da teoria jurídico-política, caracteriza-se por combinar unidade e diversidade e, ao mesmo tempo, estabelecer uma única ordem constitucional para as ações de *self-rule* e *shared rule*.

Ainda no que concerne ao Estado federal é oportuno ratificar que nem todos os sistemas federativos de governo originaram-se com o mesmo propósito e mesmas características; essa é a discussão que Valdés (2012), instigando a pensar sobre as particularidades que o sistema federativo de governo incorpora, dependendo do país que o adote, em diferentes partes do mundo. Quanto à origem, num primeiro grupo estão os federalismos cujo objetivo original é alcançar a união em um Estado de entidades territoriais antes soberanas. Num segundo grupo estão os federalismos cuja motivação foi a descentralização do poder.

No entanto, independente da sua origem, guardam uma característica comum, a saber os Estados federais são “*antes que nada, Estados democráticos, que o – raramente – nacieron ya con tal carácter o – en la mayor de los casos – con el de Estados constitucionales en vias de democratización*”, afirma Valdés (2012, p. 23, 24). Tal como o autor destaca, os Estados federais: a) Buscam a autonomia dos territórios federados; b) Tem as leis escrita numa Constituição; c) São pluriconstitucionais; e d) Buscam o fortalecimento e integração do território nacional, seja a partir do poder central ou das unidades subnacionais.

Ainda a partir de Valdés (2012) ressalta que para um Estado manter-se enquanto federação, não é necessário apenas uma Constituição, mas também ter uma “cultura federal”, a qual se desdobra em atitudes sociais. Segundo Valdés (*ibidem*, p.29) “ausente esa cultura social, um Estado federal que ha nacido como tal pueda llegar a mantenerse o pueda llegar a federalizarse uno cuyo ponto de partida se ala centralización”.

Um Estado federal só poderá manter-se a partir de um conjunto de hábitos, valores e comportamentos que seja federal. Portanto, o federalismo também se estrutura a partir de elementos simbólicos, que escapam às normas e as constituições. É preciso, assim, estimular comportamentos que indiquem compartilhamento de poder; cultivar o fortalecimento da autonomia das unidades federais; valorizar as ações que fortaleçam, a partir das alianças, a consolidação do Estado federal. A cultura federal impulsiona a pluralidade, com respeito as potencialidades espaciais que podem ser gerenciadas particularmente pelos entes federados e também pela união, isso significa um pacto entre o federal e federados, para o melhor desempenho do território nacional.

No Brasil, o regime de governo federativo existe desde 1891 e os diferentes contextos político-institucionais determinaram o grau de descentralização e centralização das decisões políticas e financeiras, tal como pode ser observado no Quadro 1. A síntese foi feita a partir de Afonso e Rezende (2004) *apud* Araújo (2009).

**Quadro 1.** Centralização x descentralização: o pêndulo do federalismo brasileiro

Primeira República (1889-1930)	Federalismo descentralizado. Grande autonomia dos governadores de estado
Era Vargas (1930 – 1945)	Federalismo centralizado.
Segunda República (1945 – 1964)	Federalismo descentralizado
Período Militar (1964- 1985)	Federalismo centralizado
Período de Redemocratização (1988 até os dias Atuais)	Predominância de um federalismo descentralizado. Autonomia limitada aos governos de estado

A Primeira e Segunda República foram períodos em que os governos subnacionais possuíram largo poder de decisão e, destacadamente, no período de quatro anos, que intercalou a transição da ditadura para a redemocratização, os governadores estaduais foram denominados como os “Barões da Federação”, devido ao grande poder de mando, como afirmou Abrucio (2005).

Durante a Era Vargas e a Ditadura Militar não existiu no Brasil uma federação autêntica, visto a inoperância da autonomia e da democracia. Valdés (2012, p.24) afirma que *“las dictaduras, con sus partidos únicos de gobierno y su negación de las elecciones libres, son incompatibles con la mecánica de funcionamiento del principio federal”*. Destaca-se que, entre os anos de 1964 a 1985, os planos elaborados pelos estados federados tiveram que se integrar ao projeto de integração territorial dos governos militares, a partir da modernização tecnológica e industrialização, sem considerar as especificidades regionais (Becker e Egler, 1993).

Neste trabalho o marco de referência é o período de redemocratização, aquele iniciado após a Constituição Federal de 1988, o qual é marcado por um conjunto normativo que favorece a redemocratização e a descentralização política-administrativa; uma questão importante refere-se à institucionalização da autonomia, concernente aos entes federativos, como se observa no Art. 18, da referida Constituição “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Deste período pontuam-se os seguintes fatos: a) Enquanto entes federados e autônomos, os governos subnacionais podem legislar, arrecadar tributos, estabelecer políticas regionais próprias e, também, criarem políticas específicas para atrair investimentos privados; b) A legislação foi insuficiente para desfazer algumas indefinições visto que, por um lado a necessidade de ajuste fiscal marca o controle do governo federal, por outro lado o compartilhamento da responsabilidade das políticas públicas entre a unidade nacional e subnacionais caracteriza uma descentralização; c) A descentralização política possibilitou a instalação de um federalismo democrático, uma redistribuição do poder público-administrativo que outrora se concentrava na esfera do governo federal; d) Entre o fim da Ditadura Militar, em 1985, até os anos de 1996, tinha-se um “modelo estadualista”, pois o “pêndulo federativo esteve a favor das unidades estaduais em termos político e financeiros” e “predatório”, pois o “comportamento individualista” reforçou “práticas selvagens de incentivo fiscal” que resultou num “reforço do aspecto predatório do federalismo brasileiro” afirma Abrucio (1999).

Para além dessas questões, destaca-se que no período de redemocratização a atuação dos governadores, no plano nacional, não só serviu para a “fragmentação do sistema político” (Abrucio, 1998), mas do ponto de vista geográfico, suscitou uma fragmentação territorial. *“Isso aconteceu porque, embora os governadores tivessem obtido grande poder no plano político nacional, a atuação conjunta deles concentrou-se apenas no veto a qualquer mudança a ordem federativa que implicasse a alteração da distribuição de poder e recursos”* (Abrucio, 1998, p. 108).

No período seguinte houve um “processo de recentralização federativa” e diminuição do poder dos estados cujo “marco” foi a Emenda Constitucional - EC nº15/1996, que estabeleceu novas regras para a criação de municípios e a Lei Kandir/ Lei Complementar nº87/1996 que *“regulou o exercício de suas competências tributárias, de gasto e de implementação de políticas públicas”*, tal como analisa (Arretche, 2009, p. 378).

Factualmente, o federalismo é um arranjo institucional que favorece o surgimento de particularidades na organização territorial das unidades federativas; no Brasil esta tendência é reforçada por conta das especificidades existentes que, em parte, é resultado de um país com dimensões continentais e caracterizado por diferenças existentes em termos históricos, culturais, demográficos, bem como da própria organização institucional interna. Marta Arretche (2010, p.592) explica que *“Estados federativos garantem a possibilidade da discordância por parte das unidades constituintes. A possibilidade de discordância cria mecanismos institucionais que favorecem a diversidade de políticas. Uma vez que as jurisdições podem discordar entre si ou com o governo central, o resultado inevitável seria a desigualdade das políticas implementadas”*.

Ainda tratando sobre a natureza do federalismo considera-se a ideia de Castro (1997) a saber, o pacto federativo constitui um arranjo institucional para definir limites e competências das escalas territoriais de cada esfera do poder decisório. Do ponto de vista geográfico é interesse destacar as seguintes competências: a) instituir uma regionalização adequada aos objetivos e metas de cada governo; b) elaborar e executar políticas territoriais adequadas às especificidades das suas respectivas escalas de atuação; c) capitar recursos que contribuíam para o bom desempenho do território, mediante estratégias governamentais específicas. Isso significa que o modelo de planejamento adotado e os métodos utilizados para sua execução são estabelecidos de forma autônoma e garantido constitucionalmente.

Vê-se que, no Brasil, o fortalecimento do pacto federativo, enquanto ação política e financeira cooperada entre os governos subnacionais e o governo nacional, é tão necessário quanto conflituoso, devido às singularidades socioespaciais, construídas historicamente, que guardam cada um dos seus 5.561 municípios e das suas 27 unidades federativas. Essa tendência federalista fragmentadora deve-se, em parte, à origem do federalismo no Brasil. Para Castro (2005) este federalismo brasileiro surge a partir do que a autora denomina de “mito da unidade territorial”. A intenção era preservar a unidade territorial e impedir a fragmentação territorial (Lobo, 1986 *apud* Egler, 2003). Indubitavelmente “o federalismo brasileiro nasceu, em grande medida, do descontentamento ante o centralismo imperial” (Abrucio, 1998, p. 32). Isso significa que as unidades federativas não estavam constituídas para o fortalecimento nacional, mas como forma de obter independência do governo central. O que gera uma constante força centrífuga. “Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles” (Elazar, 1987 *apud* Abrucio e Soares, 2001, p. 34).

No tocante a essa forma de organização do sistema em pauta, Castro (1997) apresenta a seguinte síntese sobre os desdobramentos da redistribuição de obrigações e de finanças a autora expõe as principais consequências entre os níveis de governo, isto é: a) no nível federal, o enfraquecimento do Estado como instância reguladora de decisões de alocação de recursos e investimentos; b) no plano estadual, um ganho que não chegou a compensar a redução das possibilidades de recorrer aos cofres da União e c) no plano municipal um aumento das receitas brutas disponíveis, com fortes repercussões no papel político desse nível federativo (Castro, 1997, p. 40-41). Em relação, especificamente, ao nível estadual, o fato da perda de repasse da União, tem sido uma motivação desastrosa para o processo de captação de investimentos e elaboração de políticas territoriais fundamentadas em um modelo empresarial agressivo, fragmentado, em favor da valorização do capital, sob a égide do discurso da competitividade global. Neste momento, concordamos com Castro (1997, p.41) sobre as repercussões malélicas dessa ação agressiva e competitiva, sobretudo a partir dos incentivos fiscais. Nesse contexto muitos governadores tornaram-se vendedores ambulantes do seu espaço particular de gestão.

Diante desse contexto cabe a seguinte questão: Qual o significado da autonomia dos governadores no âmbito político e fiscal, num contexto federalista? Não se pretende esgotar a questão, mas ensaia-se uma resposta, a saber, se por um lado tal autonomia representa uma oportunidade dos governos dos estados romperem com um ciclo vicioso de comodismo e dependência em relação ao governo federal, por outro lado esta autonomia tem como consequência o uso livre e indevido de incentivos governamentais (fiscais e territoriais) para atração de investimentos privados, o que tem conferido uma verdadeira guerra fiscal e territorial, distorcendo o pacto federativo.

Se antes os incentivos fiscais deviam-se ao amplo poder dos estados individualistas, agora se firmam sob o discurso dos estados fragilizados financeiramente e que têm nos incentivos fiscais uma forma “estratégica” para captação de recursos. Somam-se aos incentivos fiscais (redução e isenção de impostos) os “incentivos territoriais” definidos por Ibañez (2006, p. 64) como “mecanismos de atração de empresa via obras públicas e doações de terrenos praticados pelos estados e municípios, bem como melhoramentos de vias, doações de terrenos, garantia de acesso a energia elétrica e outras benfeitorias.”.

Na Bahia, por exemplo, seguindo também a mesma lógica, têm-se exemplos de governos que, não raro, tratam os “incentivos fiscais” e “incentivos territoriais”, como uma estratégia para a promoção econômica do território e usam os Planos Plurianuais para viabilizar tais estratégias (Vieira, 2009). São ações com significativo reatamento no desempenho do território, que nos ajuda a entender qual tem sido o papel dos governos subnacionais, especialmente, os governos estaduais neste “pacto federativo”, como tem tratado Abrucio (1998, 1999, 2005); Rodrigues (1998); Martin (2005) e Castro (1997).

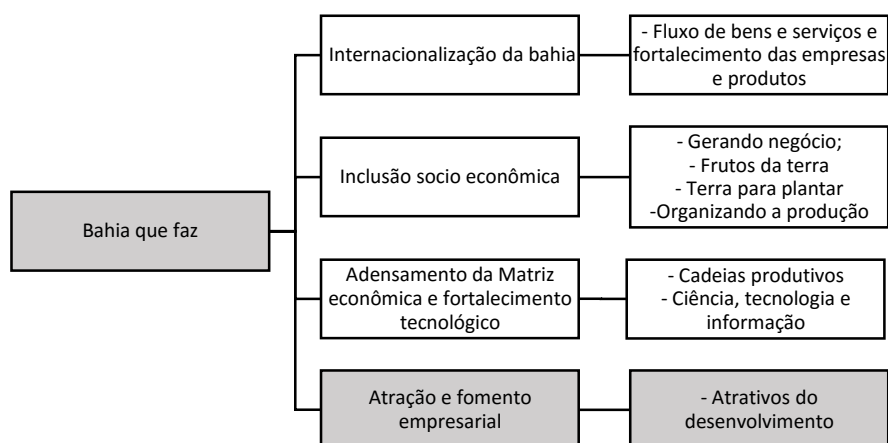
A autonomia concedida aos entes federativos brasileiros tem cumprido um papel de acirramento da competitividade, onde os entes federativos tornam-se “verdadeiros gladiadores”. A “guerra fiscal” tem causado uma “desagregação evidenciada pelo claro esfacelamento do nosso frágil pacto federativo” (Ibañez, 2006, p. 96). E, fundamentando-se em Fernandes (2001), a disputa por investimentos externos protagonizada pelo governo subnacional é motivada, também, por um recolhimento do governo federal, que tem feito com que tais governos criem sua própria regulação para se diferenciar “competitivamente” do seu entorno. Por conta disso, apresentaremos, no próximo item, alguns recursos governamentais, usados pelo governo do Estado da Bahia, como estratégias de competitividade.

#### 4. OS PROGRAMAS DE INCENTIVO FISCAL NA BAHIA

Ao examinar o Plano Plurianual (2004-2007) e os programas e ações nele contido observa-se que as políticas de atração de investimento incluem, não raro, os incentivos fiscais e territoriais. Por conta disso, será apresentado o conteúdo de tais políticas e qual o peso que o gestor concebe aos incentivos quando está em pauta o desempenho do território.

##### 4.1. Os programas de incentivos no Plano Plurianual (2004-2007)

O referido PPA foi elaborado pelo governo Paulo Souto (2003-2006) e teve por título “Bahia: Desenvolvimento Humano e Competitividade”. Estruturalmente, no tocante as atribuições do poder executivo, o plano divide-se em 5 estratégias, 17 linhas de intervenção e 37 programas. Interessa para este trabalho a estratégia “Bahia que Faz”, seguido das linhas de intervenções e dos programas respectivamente, os quais organizam-se conforme a Figura 2. O grifo corresponde à linha de intervenção e ao programa cujo objetivo é garantir a atração de investimentos, sobretudo industriais e automotivos, priorizando, para tanto, ações que tiveram por conteúdo os incentivos fiscais e territoriais. Em termos oficiais o objetivo da estratégia “Bahia que Faz” foi possibilitar “*um estado dinâmico, com uma economia eficiente e diversificada, capaz de irradiar benefícios na esfera social, num contexto em que toda a sociedade se encontre integrada ao processo econômico*”. Na verdade, e de forma geral, os objetivos deste Plano Plurianual deram continuidade a um modelo de gestão economicista e competitivo, seguindo os antecessores, todos do mesmo partido político, que então completará 16 anos.



**Figura 2.** Linhas de intervenção e programas do Plano Plurianual (2004-2007)

Quanto ao programa, “Atrativos do desenvolvimento: políticas de incentivo e atração de investimento”, o objetivo, também em termos oficiais, foi de desenvolver políticas de concessão de vantagens fiscais e financeiras voltadas para a atração de investimentos produtivos e eventos de natureza comercial, cultural, desportiva e de serviços. No caso desse programa, 11.183 projetos (que na verdade são subprogramas) foram elaborados com a perspectiva de serem financiados a partir do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE). Destaca-se ainda que desse projetos, aproximadamente 30%, 4.005, faziam parte do Programa de Promoção e Desenvolvimento da Bahia, que consta no Quadro 2.

**Quadro 2.** Programa Atrativos do Desenvolvimento – Distribuição das Ações

Ações	Total de ações desenvolvidas
Promoção de Eventos Agropecuários	180
Atração de Investimentos Agropecuários	90
Atração de Investimentos para a Piscicultura	40
Desenvolvimento do Setor Industrial	218
Apoio Técnico-gerencial às Atividades Industriais	32
Financiamento do Programa de Apoio a Projetos de Interesse Social – Papis, através do Fundese	2.863*
Financiamento do Programa de Reaproveitamento, Ampliação e Construção de Unidades Industriais – Procin, através do Fundese	12*

Financiamento do Programa de Promoção e Desenvolvimento da Bahia – Probahia, através do Fundese	4.002*
Financiamento do Programa de Defesa da Economia Baiana – Prodecon, através do Fundese	2.556*
Financiamento do Programa de Investimentos para Modernização da Agricultura – Agrinvest, através do Fundese	1.750*
*Número de projetos financiados	

Fonte: Plano Plurianual 2004-2007

O FUNDESE, foi instituído em 1976 e, embora seu regulamento tenha sido alterado diversas vezes, o objetivo principal permaneceu, a saber, fortalecer o estado economicamente e, por vezes, desenvolver projetos sociais. No período do PPA em estudo, estava regulamentado pelo Decreto nº 7.798/00 e tinha por finalidade prover de recursos financeiros, os programas voltados para o desenvolvimento social e econômico do Estado da Bahia. O Quadro 3 apresenta, na íntegra, o Art. 1º, do Cap. I da Lei que definiu a finalidade do FUNDESE, contento as principais demandas. Tratou-se de um recurso normativo para a execução de um conjunto de estratégias predatórias, que retrataram a guerra fiscal e territorial instaurada na Bahia. Resguardaram, na linha de frente, os programas vinculados à captação de investimentos automotivos; a interiorização da industrialização e o fortalecimento dos empreendimentos já existentes, inclusive proveu a concessão da “munição” necessária para manter no estado empreendimentos ameaçados em migrar para outras unidades da federação por conta de vantagens fiscais, como pode ser visto no inciso IV da referida lei. Entre tais vantagens está na redução ou isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e de Serviços (ICMS), principal imposto recolhido nos estados, o que resulta na queda do recolhimento tributo.

Sobre o PROBAHIA, sabe-se que originou-se em 1991, foi o primeiro programa para concessão de incentivos fiscais na Bahia. Seu lançamento “Contribuiu para mitigar os impactos funestos do cenário recessivo brasileiro sobre a estrutura produtiva baiana. Este programa teve como meta principal buscar a diversificação do setor industrial da Bahia por meio da interiorização. Esperava-se com isso criar um ambiente mais dinâmico no estado, produzindo vetores de desenvolvimento nas mais diversas regiões” (PESSOTI; SAMPAIO; SPINOLA; 2008, p. 10).

Contrariamente, foi mais uma intervenção governamental que fortaleceu as ilhas de crescimento econômico do estado, adensando ainda mais o processo industrial da região metropolitana e instalando no interior da Bahia plantas industriais desvinculadas de qualquer arranjo produtivo local.

### Quadro 03. Art. 1º do Decreto que define a finalidade do FUNDESE

<p>Art. 1º - O Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico - FUNDESE tem por finalidade prover de recursos financeiros, observadas as diretrizes do Plano Plurianual e as disposições das Leis nos. 7.537/1999 e 7.599/2000 e deste Regulamento, os programas voltados para o desenvolvimento social e econômico do Estado da Bahia e, em especial, aqueles que estimulem ou promovam:</p> <p>I - a implantação e o desenvolvimento de empreendimentos industriais no setor automotivo do Estado;</p> <p>II - a diversificação, interiorização e capacitação tecnológica do parque e do processo industrial do Estado, visando sua maior competitividade;</p> <p>III - a implantação de novos empreendimentos industriais e ampliação dos existentes, no Estado;</p> <p>IV - a manutenção de atividades econômicas, no Estado, em processo de inviabilização em razão de vantagens ou incentivos concedidos em outras unidades da Federação;</p> <p>V - a implantação e operação de incubadoras de empresas visando verticalizar o ciclo de desenvolvimento do Estado;</p> <p>VI - as atividades e o crescimento das micro e pequenas empresas instaladas no Estado, inclusive mediante formação de poupança e reforço de capital de giro;</p> <p>VII - a exportação de produtos fabricados no Estado;</p> <p>VIII - a implantação, no Estado, de projetos agropecuários de relevante interesse para a economia baiana;</p> <p>IX - a recuperação de lavouras afetadas por fatores endêmicos e epidêmicos, no Estado;</p> <p>X - a recuperação de rebanhos dizimados pela seca, no Estado;</p> <p>XI - o reaproveitamento, no Estado, de construções desativadas de empresas instaladas em centros industriais que disponham de infra-estrutura, bem como a construção de novos galpões;</p>
--

- XII - as atividades de cooperativas, associações e produtores de bens e serviços, instalados no Estado;
- XIII - os empreendimentos da indústria cultural, instalados no Estado;
- XIV - os investimentos visando a implantação, recuperação e ampliação de equipamentos e serviços turísticos do Estado;
- XV - os empreendimentos de pequeno porte capazes de dar aos sítios históricos autosustentação econômica;
- XVI - os empreendimentos, as obras e os serviços de apoio a projetos de interesse social;
- XVII - as ações empreendedoras e as micro e pequenas empresas do Estado.

A Tabela 1 demonstra, aproximadamente, os resultados de uma política concentradora de investimentos. Embora se reconheça que os dados são orquestrados por uma seletividade do capital, também defende-se que a ampla margem de distanciamento produtivo nos municípios da Bahia deve-se, também, a uma opção de modelo de planejamento estratégias e de governamentais. O fato é que 10 municípios baianos, concentram mais de 50% de tudo que é produzido no estado, ou seja, nos 417 municípios.

Para a execução do PROBAHIA seguiu-se aquelas unidades de planejamento do estado considerando, portanto, os Eixos de Desenvolvimento da Bahia e as cidades com maior potencialidade em termos de infraestrutura e/ou logística. Tal como consta no próprio plano a política de atração de investimento considerou as áreas mais dinâmicas e “competitiva do estado” para atração de investimentos”, tendo como base territorial as cidades estratégicas. E para que estes investimentos se fixassem em alguns municípios da Bahia foram necessários, contrariamente grandes investimentos fiscais do governo, sem quais tais empreendimentos não seriam instalados. Prevaleceu o imperativo da competitividade e adoção de estratégias de desenvolvimento territorial fundamentadas em um modelo empresarial agressivo, fragmentado, em favor da valorização do capital e sob o alto custo da exclusão da maior parcela do território baiano, o semiárido, quando não da alocação de investimento que não se integraram às potencialidades locais, tal como indústrias de couro e calçados, no sentido de aproveitar-se de mão-de-obra barata.

**Tabela 1.** PIB dos dez maiores municípios Bahia/2009

Municípios	PIB (R\$ Milhões)	% (BA)
Salvador	32.824	23,9
Camaçari	12.159	8,9
São Francisco do Conde	11.438	8,3
Feira de Santana	6.358	4,6
Candeias	3.225	2,4
Vitória da Conquista	3.143	2,3
Simões Filho	3.008	2,2
Lauro de Freitas	2.672	1,9
Itabuna	2.281	1,7
Ilhéus	1.926	1,4
BAHIA	137.074	100,0

Fonte: IBGE/2000. Elaborado por Vanessa da Silva Vieira.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentado não teve por objetivo defender o Estado como o único agente na regulação do território, visto a emergência dos agentes hegemônicos corporativos e internacionais que impõe novas regras no uso do território. E mesmo porque, usando as palavras de Santos (2002, p.162), não é raro que as regras estabelecidas pelas empresas afetem mais que as regras criadas pelo Estado. No entanto, é inegável o papel do Estado na produção do território e nas normas para seu uso através do arbítrio constitucional, das leis e decretos por ele instituído.

Nesse caso o contexto federativo brasileiro abriu brechas para que os estados lançassem mão de uma agressiva política de atração de investimento, com base no deferimentos de impostos, créditos e infraestrutura para a instalação dos empreendimentos. Usando para tanto instrumentos de planejamento instituídos constitucionalmente e a sua autonomia para a criação de decretos e leis e que favoreçam a concretizam de um projeto de governo e não a consolidação do pacto federativo.



## **6. BIBLIOGRAFIA**

- Abrucio, F. L. (1998): Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo, Hucitec.
- Abrucio, F. L. (1999): O longo caminho das reformas dos governos estaduais: crise, mudanças e impasses. In: MELO, M. A. (Org.). Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil. Recife, Fundação Joaquim Nabuco/Massangana.
- Abrucio, F. L. (2005): “Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais”. Revista de Administração Pública, 39(2), 401-420.
- Araujo, A. M. de. (2009). Dinâmica do federalismo brasileiro e guerra fiscal. Universidade de São Paulo. Pós-graduação da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Geografia. Dissertação de Mestrado.
- Arretche. M.T.S. (2010): “Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos.” DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 53, 587-620.
- Arretche. M.T.S. (2009): “Continuidade e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou”. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 52, 377-423.
- Bahia. (2003): Plano Plurianual 2004-2007. Salvador: Seplante, 2003.
- Becker, B. K.; Egler, C. (1993) Brasil potência regional. São Paulo, Bertrand Brasil.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro: Bloch editores. S. A., 1988.
- Castro, Iná E. de. (2005): Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro, Bertrand do Brasil.
- Castro, Iná E. de (1997). Solidariedade territorial e representação. Novas questões para o pacto federativo nacional. Revista Território, 1(2), 33-42.
- Egler, C; MATTOS, M. (2003): Federalismo e gestão do território: as regiões integradas de desenvolvimento. In: ENANPEGE, V, 2003, Florianópolis-SC. Anais...Florianópolis: UFSC,426-434.
- Elazar. D. (1987): Exploring the federalism. The University of Alabama Press, Tuscaloosa, Alabama.
- Ibañez, Pablo. (2007): Território e guerra fiscal: a perversidade dos incentivos territoriais. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Martin, A. R. (2005): “Dilemas do federalismo: entre o “estadualismo oligárquico” e o “regionalismo burocrático””. Perspectivas, São Paulo, 27, 55-68.
- Montesquieu. C. L. de. (2014): O espírito das leis. Disponível em: file:///Lenin/Rede Local/Equipe/Michele/MONTESQUIEU - O Espírito das Leis2.txt. Acesso em 6 dez. 2014.
- Moraes. A. C. R. (2014). “Geografia, interdisciplinaridade e metodologia”. GEOUSP (Online), São Paulo, 18, 9-39.
- Pessoti, G. C.; Sampaio, M. G. V.; Spínola, N. D.(2008): “Incentivos fiscais e a política de atração industrial na Bahia: uma análise pós 1990”. Revista Desenharia, 8, 7-23.
- Rezende, F; Afonso, J. R. (2004): “A federação brasileira: desafios e perspectivas.” In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de. Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 301-361.
- Rodrigues, D. A. (1998): O Papel dos Governos Estaduais na Indução do Investimento: A Experiência dos Estados do Ceará, Bahia e Minas Gerais. Revista do BNDES,10, 1-33.
- Santos, M.(2002): Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro, Record.
- Valdés, R.L.B. (2012): Los rostros del federalismo. Madrid, Alianza Editorial.

Vieira, V. S. “Modelo de desenvolvimento regional do estado da Bahia: análise a partir do plano plurianual.”  
In: Anais do XVIII Encontro Nacional de Planejamento Urbano e Regional: Planejamento e Gestão do Território - escalas, conflitos e incertezas. Florianópolis, 01-25.