



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**ANA ELÍSIA DE FREITAS MERELLES**

**O CONTEXTO DE RESPONSABILIDADES DOS GOVERNOS  
ESTADUAIS NAS POLÍTICAS SETORIAIS DE INVESTIMENTO  
INDUSTRIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR  
(RMS), 1990-2019.**

Salvador  
2022

**ANA ELÍSIA DE FREITAS MERELLES**

**O CONTEXTO DE RESPONSABILIDADES DOS GOVERNOS  
ESTADUAIS NAS POLÍTICAS SETORIAIS DE INVESTIMENTO  
INDUSTRIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR  
(RMS), 1990-2019.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (POSGEO) do Instituto de Geociências da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Geografia.

Área de Concentração: Análise do Espaço Geográfico.

Orientador: Prof. Dr. Alcides dos Santos Caldas.

Salvador  
2022

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Universitária de Ciências e  
Tecnologias Prof. Omar Catunda, SIBI - UFBA.

M559 Merelles, Ana Elisia de Freitas

O contexto de responsabilidades dos governos estaduais nas políticas setoriais de investimentos industrial na Região Metropolitana de Salvador (RMS), 1990-2019/Ana Elisia de Freitas Merelles. – Salvador, 2022.

172 f.

Orientador: Prof. Dr. Alcides dos Santos Caldas

Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia.  
Instituto de Geociências, 2012.

1. Geografia. 2. Indústria – Investimentos. 3. Governo. I. Caldas, Alcides dos Santos. II. Universidade Federal da Bahia. III. Título.

CDU 911.3

## TERMO DE APROVAÇÃO

BANCA DE DEFESA - TESE

**O CONTEXTO DE RESPONSABILIDADES DOS GOVERNOS ESTADUAIS  
NAS POLÍTICAS SETORIAIS DE INVESTIMENTO INDUSTRIAL NA  
REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR (RMS), 1990- 2019.**

**ANA ELÍSIA DE FREITAS MERELLES**



---

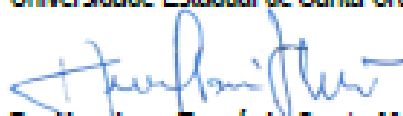
**Dr. Alcides dos Santos Caldas (Orientador/Presidente)**  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)



**Dr. Edilson Alves Pereira Júnior**  
Universidade Estadual do Ceará (UECE)



**Dr. Ednice de Oliveira Fontes Baitz**  
Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC)



**Dr. Henrique Tomé da Costa Mata**  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)



**Shanti Nitya Marengo**  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

**Aprovada em Sessão Pública 12 de abril de 2022**

À minha mãe Jovita Souza, presente na memória em todas as etapas, com gratidão, dedico essa tese, fruto dos seus ensinamentos valiosos na minha formação.

A meu pai, José Anísio, pela sua dedicação aos filhos e ao trabalho. Em qualquer situação da vida se faz presente com sua inteligência e carisma.

## AGRADECIMENTOS

Ao Departamento de Economia da Universidade Estadual de Santa Cruz (DCEC/UESC), pela oportunidade de completar a minha formação acadêmica, com incentivo zeloso de cada colega e dos técnicos administrativos tão comprometidos com a Instituição e a região Sul da Bahia.

Aos meus amigos, o economista João Paulo Caetano e a Dr<sup>a</sup> Edna Maria da Silva, por participarem de forma tão gratuita e dedicada deste processo do doutorado. A grandiosidade e o amor de vocês fizeram a diferença. Estava escrito em algum “momento” das nossas vidas esse apoio fraterno. Ao meu mentor, Prof. Lívio Andrade, pelo convívio alegre, harmônico, confiante e acolhedor. Valeu muito a sua torcida como mestre e amigo, uma referência valiosa na minha escolha profissional.

À minha amiga de tantas jornadas, Lígia Maria, desde o ensino médio, me oportunizando usufruir dos seus talentos e de muito apoio exigidos para começar uma história.

Aos professores que participaram desde o projeto até a qualificação, com conhecimentos compartilhados com simplicidade e maestria de quem gosta do que faz: Shanti Nitya Marengo, Gilca Garcia Oliveira e Ednice de Oliveira Fontes Baitz.

Ao professor Alcides Caldas, pela disponibilidade em colaborar como orientador da tese, nada trivial para áreas de conhecimento distintas.

Aos professores da banca final, pela disponibilidade de tempo e leitura, em tempos de tantas cobranças profissionais.

As queridas colegas e também amigas especiais que a vida consolidou, para além dos muros da Universidade: Cristiane Aparecida Cerqueira, Marianne Costa Oliveira e Naisy Silva Soares.

À minha família, pelo convívio de aprendizados amorosos e encorajadores: Luciano, Lívia e João Lucas.

Aos meus tios e tias, da capital e do interior, sempre presentes com muita generosidade.

Às minhas secretárias Ana Carla e Laís, que não me deixaram sozinha nessa etapa de tanto trabalho e dedicação na minha trajetória profissional.

Ao meu esposo e companheiro na vida, André, por me presentear com uma convivência dedicada durante essa trajetória de aprendizado e crescimento pessoal.

Obrigada, meu Deus, por abençoar essas vidas tão importantes para mim. Através dessas pessoas, eu me sinto acolhida e com paz para seguir o caminho, certa do Seu amor incondicional.

## RESUMO

Diferentemente das primeiras iniciativas da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste planejadas pelo governo federal, as ações recentes das políticas de investimentos setoriais não podem ser vistas como aquelas que impulsionaram as políticas regionais na década de 1960 a 1970. Este trabalho tem como objetivo analisar se as políticas setoriais que visam à atração de capital e fomento da indústria na Região Metropolitana de Salvador (RMS) são políticas limitadas. O estudo contempla: a) apresentar as abordagens conceituais de território interpretadas por Milton Santos, que auxiliam no debate sobre as intervenções políticas e repercussões no uso do território; b) contextualizar a atuação das políticas setoriais para o segmento industrial na RMS e suas repercussões no uso do território no período 1990-2019; e c) identificar se existe uma associação entre as condições de vida dos munícipes e as condições de vulnerabilidade do público beneficiado pelo Programa Benefício de Prestação Continuada (BPC) e pelo Programa Bolsa Família (PBF) no período 2005-2018 na RMS, com a finalidade de observar transformações sociais recentes para os munícipes. A construção desta tese, inspirada no método materialista histórico, se apoia em pesquisas documentais como leis, decretos, planos de governo, pesquisas acadêmicas (teses, dissertações, artigos), entrevistas com gestores públicos do estado da Bahia e em dados provenientes do Atlas de Desenvolvimento e do Ministério da Cidadania. No recorte temporal dos anos 1990-2019, procura-se compreender sob qual conjuntura os estados passam a ter autonomia em estabelecer condições para atrair investimentos reconhecidos como disputas fiscais ou locais e, nesses casos, baratear o custo de capital das empresas atraídas. Embora as políticas setoriais adotadas para a RMS exerçam influência positiva para atração de investimentos, foram identificados no território heterogeneidade nos indicadores de desenvolvimento e também um expressivo número de munícipes que atendem às condicionalidades de acesso ao BPC e PBF. Assim, conclui-se que o contexto de responsabilidades dos governos estaduais nas políticas setoriais de investimento industrial na RMS é passível de questionamentos, e isso pode ser identificado pelo que está previsto nos programas de governos, sobretudo no que tange às limitações das políticas em relação às intenções de avanços nos investimentos de infraestruturas do desenvolvimento e provimento de emprego, o que contempla melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e sua fixação no seu local de origem.

Palavras-chave: Bahia. Indústria. RMS. Políticas Setoriais.

## ABSTRACT

The recent actions of the sectorial investment policies cannot be seen as those driving regional policies in the 1960s to 1970s, unlike the first initiatives of the Northeast Development Superintendence planned by the Brazilian federal government. This paper aims to analyze whether the sectorial policies are limited for attracting capital and promoting industry in the Metropolitan Region of Salvador (RMS, Brazilian acronym). This study includes: (a) presenting the conceptual approaches to territory interpreted by Milton Santos, which help on the debate on political interventions and repercussions on using the territory; (b) contextualizing the performance of sectorial policies for the industrial segment in the RMS and their repercussions on using the territory in 1990-2019; and (c) identifying whether there is an association between the living conditions in the municipalities and the vulnerability conditions of the public benefited by the Continued Benefit Program (BPC, Brazilian acronym) and by the Bolsa Família Program (PBF, Brazilian acronym) in the RMS in 2005-2018, purposing to observe recent social transformations in the municipalities. This thesis construction, based on the historical materialist method, is supported by documentary research such as laws, decrees, government plans, academic research (theses, dissertations, papers), interviews with public managers in the state of Bahia and data from the Atlas of Development and of the Ministry of Citizenship. In the time frame of the 1990-2019, it was sought to understand under what circumstances the states gain autonomy to establish conditions to attract investments recognized as tax or local disputes and, in these cases, to lower the capital cost of the attracted companies. Although the sectorial policies adopted for the RMS having a positive influence on attracting investments, heterogeneity in the development indicators and also a significant number of citizens who meet the conditions to access the BPC and PBF were identified in the territory. Thus, it is concluded that the responsibility context of the state governments in sectorial policies of industrial investment in the RMS is subject to questioning and identifying by what is foreseen in government programs, especially regarding the policy limitations, regarding the progress intentions in infrastructure investments for the development and employment provision, including improving the life quality of citizens and keeping them in their original place.

Keywords: Bahia. Industry. RMS. Sectorial Policies.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 –	Limites municipais da RMS: 2016	25
Quadro 1 –	Procedimentos adotados na investigação das políticas públicas setoriais na RMS	32
Quadro 2 –	Visão dos Planos Plurianuais como instrumento de gestão: 1991-2022	64
Quadro 3 –	Matriz de análise das políticas públicas rurais na Bahia: fontes de financiamento e agencias de intermediação	67
Quadro 4 –	Critérios abordados no plano nacional de crescimento e desenvolvimento: Brasil	75
Figura 1 –	Exemplificação dos principais programas de incentivos direcionados à instalação de empreendimento indústrias na Bahia: 1991-2019	93
Quadro 5 –	Sistematização das entrevistas e do relatório da auditoria do TCE	101
Quadro 6 –	UDHs com maiores e menores IDHM: 2010	114
Mapa 2 –	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal: 2000/RMS	120
Mapa 3 –	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal: 2010/RMS	121
Quadro 7 –	UDHs com maiores e menores IDHM (Longevidade, Educação e Renda): 2010	122
Figura 2 –	Evolução das transferências do BPC na RMS: 2005/2010/2015/2018	127
Figura 3 –	Evolução das transferências do PBF na RMS: 2005/2010/2015/2018	129
Gráfico 1 –	Total de famílias atendidas pelo PBF na RMS: 2004-2018	130

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Evolução do ICMS nos municípios da RMS: 1999, 2010 e 2019	102
Tabela 2	Área e estimativas da população (2019) e do PIB (2019) na RMS	107
Tabela 3	IDH para os estados do Nordeste: 1970-2017	111
Tabela 4	Evolução dos indicadores socioeconômicos da RMS: 2000-2010	113
Tabela 5	IDHM (Educação) para os Municípios da RMS: 2000/2010	117
Tabela 6	IDHM (Longevidade) para os Municípios da RMS: 2000/2010	118
Tabela 7	IDHM (Renda) para os Municípios da RMS: 2000/2010	119

## LISTA DE SIGLAS

BAHIAPLAST	Programa de Desenvolvimento da Indústria Plástica da Bahia
BB	Banco do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BPC	Benefícios de Prestação Continuada
CNP	Conselho Nacional do Petróleo
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CONDER	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
CPE	Comissão de Planejamento Econômico
DESENBAHIA	Agência de Fomento do estado da Bahia
DESENVOLVE	Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FDNE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FPE	Fundos de Participação dos Estados
FPM	Fundos de Participação dos Municípios
FUNCEP	Fundo Estadual de Combate e Erradicação à Pobreza
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDESE	Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
ICV	Índice de Condições de Vida
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISS	Imposto Sobre Serviço
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organizações das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBF	Programa Bolsa Família

PIB	Produto Interno Bruto
PLANDEB	Plano de Desenvolvimento da Bahia
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PROAUTO	Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia
PROBAHIA	Programa de Promoção de Desenvolvimento da Bahia
PROCOBRE	Programa Estadual de Desenvolvimento da Mineração, da Metalúrgica e da Transformação do Cobre
PROIND	Programa de Estímulo à Indústria do estado da Bahia
RFB	Receita Federal do Brasil
RLAM	Refinaria Landulfo Alves
RMR	Região Metropolitana de Recife
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SDE	Secretaria de Desenvolvimento Econômico
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDUR	Secretária de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEPLAN	Secretaria do Planejamento
SICM	Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
UDH	Unidades de Desenvolvimento Humano

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b>	12
2	<b>TRAJETÓRIA DA PESQUISA</b>	23
2.1	CONTEXTUALIZAÇÃO E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA	23
2.2	OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS	27
2.3	DELINEAMENTO METODOLÓGICO	27
3	<b>O TERRITÓRIO E O TERRITÓRIO USADO</b>	34
3.1	POLÍTICAS E TERRITÓRIO	40
3.1.1	<b>Planejamento e uso do território</b>	52
3.1.2	<b>As dimensões das políticas setoriais</b>	68
4	<b>OS PROGRAMAS SETORIAIS NA RMS SOB A LENTE DO TERRITÓRIO ABRIGO</b>	91
4.1	OS PROGRAMAS SETORIAIS E PROPÓSITOS ADOTADOS NAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS NA RMS	92
5	<b>A RMS PELA LENTES DOS INDICADORES IDH, IDHM E UDH</b>	105
5.1	PARTICULARIDADES DOS PROGRAMAS SOCIAIS NO ESCOPO DA ANÁLISE	125
6	<b>CONCLUSÃO</b>	133
	<b>REFERÊNCIAS</b>	140
	<b>APÊNDICES</b>	155
	<b>APÊNDICE A</b> – Roteiro da entrevista com gestores públicos estaduais	156
	<b>APÊNDICE B</b> – Municípios da RMS: Totais repassados BPC R\$ (1,00) (2004-2010)	157
	<b>APÊNDICE C</b> – Municípios da RMS: Totais repassados BPC R\$ (1,00) (2011-2018)	158
	<b>APÊNDICE D</b> – Municípios da RMS: Totais repassados PBF R\$ (1,00) (2004-2010)	159
	<b>APÊNDICE E</b> – Municípios da RMS: Totais repassados PBF R\$ (1,00) (2011-2018)	160
	<b>ANEXOS</b>	161
	<b>ANEXO A</b> – Modelo do Protocolo de Intenções celebrado entre o estado da Bahia e as empresas	162
	<b>ANEXO B</b> – As transformações ocorridas na política de fomento industrial da Bahia antes e durante a primeira década do século XXI	169

## 1 INTRODUÇÃO

A inspiração das leituras do professor Milton Santos delimitou a escolha deste tema de pesquisa que auxilia na compreensão de como a orientação da política de intervenção setorial tem ocorrido nos territórios, objeto que traz tantas inquietações aos pesquisadores da Geografia e demais áreas que estudam o espaço geográfico. Nesse sentido, apreende-se como o conceito de território usado pode ser desvelado sob múltiplos aspectos, além de concluir sobre as razões das poucas transformações socioeconômicas, preconizadas antes do século XXI. A Região Metropolitana de Salvador (RMS) é a referência espacial dessa investigação por conta da sua importância como território de visíveis conflitos.

É importante saber, conforme Silveira (2011, p. 153), o quanto a categoria explicativa seria “menos o território em si e mais o território usado”. Diante disso, é possível refletir as prioridades estabelecidas para os investimentos atraídos na RMS, através dos programas de governo e das correspondentes políticas setoriais, e as razões que não possibilitaram avanços na região quando avaliadas as finalidades da atratividade dos investimentos industriais. Muito embora, para Santos (2014, p. 269): “[...] cada lugar busca realçar suas virtudes por meio dos seus símbolos herdados ou recentemente elaborados, de modo a utilizar a imagem do lugar como ímã”, a implementação deste tipo de política (setorial) no território e as suas reverberações, desde a sua formação/constituição econômica e, mais ainda, a partir da década de 1990, com as políticas setoriais em vigor. E, nesse sentido, a pesquisa contempla semelhanças existentes nos principais programas setoriais destinados a esta parte da Bahia: RMS. A localização espacial que, devido ao histórico da atividade industrial, tem um forte apelo aos efeitos das intervenções de política no território.

Principalmente quando se procuram apelos de políticas que sejam passíveis de alterar a representatividade deste território (RMS) como um exemplo da presença de indicadores expressivos do subdesenvolvimento. Com isso, explica-se que a proposição do território usado é a escolha de um recorte espacial para discernimento de contradições concernentes à natureza dos programas setoriais e de como impactam os benefícios sociais vinculados às metas sociais estabelecidas, sendo possível identificar o quanto as limitações das políticas setoriais não vislumbram em relação às pretensões dos decretos estaduais os resultados esperados e do interesse da sociedade.

No período compreendido entre 1990-2019, por exemplo, acompanhou-se como a proposição das políticas não tinha respaldo em relação à conscientização do que poderia ter sido incrementado como avanços sociais, demasiadamente, quando foram estabelecidas, segundo critérios de atração de investimentos, as correspondentes responsabilidades socioeconômicas enaltecidas como finalidade das políticas setoriais. Ao longo dessa construção teórica, não só as políticas setoriais como também seus objetivos serão compreendidos através de cada programa de governo, e o resultado da sua ação governamental será direcionado aos municípios da RMS. Vale esclarecer que as políticas setoriais são como um instrumento da ação do governo vinculado à articulação econômica e social de modo indissociado. Esse conceito está presente no escopo dos programas de governo, contemplando um tipo de política econômica que é um mecanismo institucional promotor de atração seletiva de investimentos com promessas de empregos e riqueza no território onde se concretizam.

E, divergindo desta premissa, inevitavelmente integrada ao sistema econômico, busca-se fazer a associação entre os dados dos indicadores de desenvolvimento, especialmente na RMS, e a concentração da riqueza e melhores condições de vida, com respaldo nas intervenções de investimentos provenientes dos interesses econômicos nesta tese, intitulada de política setorial. Deste modo, é possível qualificar como têm ocorrido os avanços das metas setoriais a partir das políticas de infraestrutura da indústria nos últimos trinta anos. De outro modo, uma contribuição à interpretação de como as condições de vida desta população são representativas dos municípios que demandam transferências do governo federal, em razão das condições de precariedade existentes. Os repasses dos programas sociais do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Programa Bolsa Família (PBF), desde o período de 2005<sup>1</sup>, demonstram uma condição que caracteriza, nesse contexto, o déficit social, no sentido de colocar em evidência situações reais de “carências de serviços públicos básicos” (JANUZZI, 2005, p. 152). Em certa medida, uma possibilidade de aprofundamento para “conhecer os movimentos constituintes dessa riqueza e dessa pobreza, dentro da lógica da ocupação humana em cada território na Bahia”. (PORTO, 2020, p. 291).

Vale ressaltar que, para cada opção setorial eleita nos respectivos Planos Plurianuais, existem características de conjunturas com observações distintas sobre o que se pretende para os fins das políticas públicas e o seu objetivo de superação do subdesenvolvimento. Conforme se

---

<sup>1</sup> A justificativa do ano como referência se deve ao período analisado para este estudo.

admite na literatura que subsidia o debate extensivo ao que faz Milton Santos nas suas interpelações para o território, categoria de análise ainda tão evocada e que traz à tona algumas perspectivas de estudos. Sobre a discussão do tema das políticas, Jannuzzi (2009), com propriedade e experiência, atesta existirem, para os propósitos das políticas públicas, alguns indicadores, particularmente os sociais<sup>2</sup>, como os mais sugestivos para identificação de impactos na transformação das realidades.

Neste sentido, cabe o argumento de que as políticas setoriais, como um tipo de política pública de investimento, possibilitam transformações sociais, com destaque de que os decretos estaduais estabelecem os objetivos e metas associados aos apelos de transformações socioeconômicas, previstos em dispositivos legais. Através da realização das ações deste tipo particular de política, são concretizados os interesses para os progressos condicionados à atuação de responsabilidade do poder público.

Independentemente do que está mencionado nos decretos estaduais, a identificação de alguns questionamentos abordados nesta tese está restrita ao suporte de referências bibliográficas trazidas e, adicionalmente, ao suporte do acervo de dados e estatísticas oficiais do estado da Bahia, sobretudo das entrevistas realizadas com técnicos e gestores da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) e Secretaria do Planejamento (SEPLAN), alinhados na execução dos programas de governos.

A análise dos conteúdos das políticas setoriais constitui uma etapa importante da tese com intuito de identificar os conflitos de interesses do capital atraído em relação aos contribuintes, e, mais ainda, quando não cumpridas as condicionalidades de não ter um comprometimento com responsabilidades sociais das empresas que aportam neste território.

Sob a lente do território usado, é possível interpretar como, dentro das alusões de diretrizes da política setorial, é possível fazer uma reflexão do quanto as indústrias atraídas no estado

---

<sup>2</sup> Cabe deixar esclarecido o fato de Januzzi (2009) afirmar ter todo indicador social ou estatística pública uma natureza intrinsecamente normativa, já que deriva de processos interpretativos da realidade que não tem nada de neutro ou estritamente objetivo em sua formulação. Já em Januzzi (2005), existe a afirmação de que os indicadores de pobreza (no sentido de carência de rendimentos), por outro lado, só vieram a ser regularmente produzidos quando programas e ações focalizados em grupos mais vulneráveis entraram na agenda da política a partir dos anos 1980.



exploram recursos naturais desarticulados de atenção à participação inclusiva dos municípios metropolitanos. Estes, com pouca barganha para intervir na competência da política setorial mencionada, ou mesmo sem quaisquer argumentos para entender como as decisões hegemônicas da política e da economia, são vistas como um processo vinculado às intervenções no território.

A contribuição do trabalho está na análise, através das políticas, não só na Bahia, como na região metropolitana do estado, da perspectiva do território usado evidente por intermédio do uso de território, ou mais precisamente, mediante “a seletividade dos investimentos econômicos que geram um uso corporativo do território” e a “constante adaptação de seu uso” (SANTOS, 2000, p. 108). Nesse sentido, com correspondências aos conteúdos expressos nos programas de governos das políticas setoriais que são particularizadas por ações de governos e no modo como se operacionalizam no território tais políticas. Assim, reiterando, sob o legado de Santos, desenhado desde a décadas de 1990, há a premissa de que as limitações das intervenções setoriais não contemplam a defesa de prioridades sociais necessárias, portanto, um conflito explícito no território usado.

As renúncias fiscais que os empresários adquirem em consonância com a adesão às políticas, por exemplo, preconizam as estratégias de sobrevivência dos atores hegemonzados<sup>3</sup> e como podem ser constantemente adaptadas (SANTOS, 2000) aos interesses dos empresários em consonância com o que os planos de investimentos expressam através dos Planos Plurianuais do estado (PPAs). Sendo assim, cada estado, país, região metropolitana, ou municípios terão suas particularidades. As questões da RMS serão o foco deste trabalho.

Em função do exposto, pode-se entender sobre o uso do território, com vistas ao entendimento dentro de contextualizações das políticas de intervenção pertinentes aos ‘usos’. E, a partir deste exercício, é possível identificar as ações de políticas públicas setoriais como influentes para viabilizar as transformações estruturais da produção que, em territórios com desigualdades explícitas, pouco progresso vai obter. Obviamente, dentro do que os usos imperativos dos territórios externalizam como condutas específicas, primeiro, em relação ao

---

<sup>3</sup> Na escrita do artigo “O papel ativo da Geografia um manifesto”, Santos (2000) esclarece como os distintos atores não têm o mesmo poder de comando, levando a uma multiplicidade de ações, fruto do convívio dos atores hegemônicos com os hegemonzados. Dessa combinação, temos o arranjo singular dos lugares.

tipo de política de intervenção em voga, e, segundo, em relação ao modo como os recursos sociais pertinentes à população deveriam ser distribuídos com justiça social, certamente, procurando beneficiar todos os atores da sociedade.

No caso das políticas setoriais tratadas nesta tese, há divergência na intitulação como alguns pesquisadores as caracterizam, pois, embora os significados sejam semelhantes, a nomenclatura varia desde a ideia de “políticas ativas de desenvolvimento<sup>4</sup>” ou “políticas de desenvolvimento regional”, inicialmente de cunho econômico<sup>5</sup> federal (GALVÃO, 2013); “políticas das esferas subnacionais de governo estaduais” com objetivo de atração de investimentos (OLIVEIRA, 2013); “políticas para o setor produtivo” (MONTEIRO NETO, 2013); ou “políticas públicas ativas de planejamento regional e de desenvolvimento econômico” (VIEIRA, 2013) em que “comparando com as políticas nacionais formuladas entre o período de 1950 e 1980 deve-se acrescentar a inserção da categoria território”, conforme Steinberger (2013, p. 176). E, é nessa última caracterização que se compreende como as políticas setoriais e a categoria território estão associadas nesse contexto analítico relativizado, sendo que, de modo explícito ou implícito, a questão do seu uso envolve todas as políticas possíveis: econômicas, sociais, setoriais e espaciais (FERNANDEZ, 2015; STEINBERGER, 2013). Em qualquer uma das situações, portanto, as políticas, neste escopo, remetem à alusão feita por Santos ao uso do território. Assim, um dos objetivos desta tese é a investigação a respeito das políticas setoriais à luz do pensamento de Milton Santos (1926-2001), abrangendo, deste modo, um conceito do território segundo sua utilização.

Milton Santos, ao chamar atenção para o uso do território, consegue retratar propriedades cabíveis ao cerne da Geografia e ao que de fato importa ao exame da realidade geográfica. O autor se propõe a compreender a participação e o papel do Estado como agente e promotor de transformações no território, dadas as possibilidades de interação com outros agentes e suas prioridades (SANTOS, 1998; 2000). Em consonância com a proposição de desenvolvimento socioeconômico, alguns autores contemporâneos refletem a atuação dos atores no território principalmente pensando os reflexos nas dimensões do cotidiano e o que seria do interesse das futuras gerações (ADBAL, 2015; FERNANDES, 2015; FINATTI, 2017; SILVA, 2019).

---

<sup>4</sup> Conforme Galvão (2013), as políticas estão relacionadas às áreas da indústria, agropecuária, serviços, de pesquisa e inovação, de infraestrutura e logística.

<sup>5</sup> Também conforme Galvão (2013), as políticas estão envolvidas com investimento em infraestrutura, em logística e acessibilidade, apoio aos empreendimentos, arranjos e sistemas produtivos, em especial os que demonstrem ter posturas favoráveis à inovação.

Neste contexto, as ausências de ações mais coerentes do ator (Estado) no território chamam atenção, adicionalmente quando se constata ausência de políticas mais unificadas no cenário nacional.

Portanto, não é incomum termos nessa temática a respeito das políticas setoriais e das suas reverberações uma motivação de pesquisa renovada. As interpretações de Finatti (2017), Nunes (2014), Pereira Júnior (2011), Serpa (2011), Souza (2000), Steinberger (2006), Théry-Mello (2011) ilustram este fato ao apresentarem como as ações das políticas, independentemente do que pretendem enfatizar, poderiam ser compreendidas em termos de transformações sociais e o que podem concretizar no espaço. Nestes casos, existe uma aproximação entre a contribuição da Geografia e o conhecimento dos usos e agentes do território, conforme enaltece a interpretação de Santos, para além da questão espacial geométrica, desprovida de potencial explicativo e, por conta disso, criticada.

Assim, muito do que Milton Santos pretendia alcançar fica ainda como parte de importante legado, que se consolida como objeto de debates<sup>6</sup> na atualidade. É inegável o seu anseio em trazer, com respaldo em experiências e aprofundamentos filosóficos, conhecimento sobre as crises do Capitalismo e os desafios impostos ao sistema de produção. Nesta leitura, é na dimensão do acontecer possível o acompanhamento da lógica de atuação das transformações sociais. Essas intervenções das políticas são um dos instrumentos que poderiam projetar avanços indispensáveis no território, pautados na vinculação das indústrias atraídas e nas contrapartidas sociais esperadas. Nessa tese, particularmente, procura-se identificar o alcance das transformações e das melhorias socioeconômicas conferidas à RMS, que, como parte do território baiano, consolidou-se pelas políticas de subvenção ao setor industrial por meio de programas de atração de investimentos.

---

<sup>6</sup> Entre os exemplos estão os editais do Prêmio Milton Santos de artigos, em 2021, na sua 10ª edição, com promoção da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Além disso, a chamada da revista *Percursos* (interdisciplinar) para o Dossiê Especial – Milton Santos: um pensar em movimento 2022/1 – e o acontecimento de mais dois grandes eventos durante o ano de 2021, a saber, o da Universidade de São Paulo com o Seminário: Milton Santos 20 anos e da Universidade Federal da Bahia trazendo o mesmo enfoque temático: 20 anos celebrando Milton Santos.

O destaque dado ao histórico da RMS é por conta de que, no período de formação das regiões metropolitanas nos anos 1970, as projeções em favor da industrialização deste território<sup>7</sup> tiveram condicionantes semelhantes aos que foram estabelecidos para as demais capitais e metrópoles brasileiras. Com exceção para o fato de que, em razão da descoberta do petróleo no estado, o planejamento prévio dos gestores à época reforçava uma condução da política estadual preocupada com as diretrizes de estruturação do crescimento econômico e apelo ao fomento do desenvolvimento social baiano (ALMEIDA, 1958). Ainda que a principal prioridade, por parte da gestão<sup>8</sup>, reporte-se ao segmento da indústria, o setor que cumpriria dentro do Recôncavo esse papel de condução das atividades da economia no estado. Neste caso, não é difícil explicitar quais as razões da concentração espacial e seletiva da riqueza para a população residente no território que, no futuro, seria a embrionária metrópole estadual.

Tendo como referência esta conjuntura, são descritas as finalidades da economia assim como as transformações passíveis de serem alcançadas pela concretização das políticas setoriais. A concepção das intervenções das políticas é compreendida como a oportunidade de alinhamento para as (in)visíveis necessidades da RMS, que, neste âmbito de análise, contemplam, para além da atividade da economia, as materialidades no espaço e as demandas de déficits sociais (JANUZZI, 2005) tão comuns. Por conta disso, é importante o alinhamento de interesses entre o antigo planejamento e as intituladas políticas setoriais, sobretudo para saber onde serão investidos os recursos espacialmente, e, em quais setores da atividade econômica terão, a partir de então, em termos de contribuições, condições de elencar as responsabilidades de acesso à oferta de empregos e ao incremento de renda, elementos priorizados como metas.

Silva (2019) dispõe-se a ressaltar confrontos entre a desigualdade regional a partir da ordem política, econômica e social, relacionada com a representatividade de políticas para os setores de produção de mais destaque no país. A discussão da geógrafa parte de elementos individualmente particularizados para associar o modo como as políticas formais e informais

---

<sup>7</sup> A RMS é considerada neste escopo de análise o território no qual a intervenção das políticas setoriais acontece e é passível de transformar as condições dos residentes. Esta reflexão provém do conceito de território e da qualificação de seu uso a partir da interpretação de Milton Santos.

<sup>8</sup> Para Saravia (2006), ao longo dos anos 1980, o fortalecimento progressivo da concepção mais ágil da atividade governamental foi responsável por deslocar a ação baseada no planejamento para a ideia de política pública, mais usual e atualizada.

se expressam e pouco envolvem a sociedade e as correspondentes necessidades cotidianas, dado que as políticas poderiam se transformar no espaço. É neste sentido que o território como o espaço de conflitos é interpretado, sobretudo entre os desdobramentos da política de intervenção relatados por Milton Santos na construção da sua trajetória intelectual como um dos intérpretes da ciência crítica.

Em 2018, o estudo ‘Desafios da Nação’, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), expôs as fragilidades do Estado, que, ao executar políticas com menor coesão e unidade entre os estados da federação, também desprezou práticas mais inclusivas às demandas da sociedade, um contrassenso. Algo semelhante ao que Silva (2019) também nesta contextualização assumiu como característica predominante das políticas setorializadas, as quais não vislumbram respostas de avaliações plausíveis ao que seria imprescindível ao alcance da cidadania por muitos brasileiros. Mais uma referência ao que se chama nessa tese de limitações das políticas, especialmente, quando são definidas as projeções que algum setor de atividade pretende alcançar. Esse tipo de política setorial é interpretado como alternativa às políticas industriais e de desenvolvimento regional.

O contexto mostra questões relacionadas ao desenvolvimento regional e como os propósitos da economia estão vinculados erroneamente a esta pauta do desenvolvimento, que só se compromete por conta de interesses do crescimento econômico (ARAÚJO, 2012). No país, deixaram de ser comuns os intitulados projetos políticos de integração nacional que, em outros períodos, tangenciavam conduções políticas dentro de particularidades estaduais próprias, segundo expressão de Monteiro Neto, Vergolino e Santos (2015, p. 9), caracterizadas como “capacidades governativas no âmbito federativo nacional”. Essas intenções estaduais e particulares nada mais representam do que um subsídio às estratégias<sup>9</sup> coordenadas por parte da União, direcionando as políticas setorializadas e o que expandem em termos de alinhamento entre as políticas e do que os atores hegemônicos expressam em conformidade com interesses da agenda de governo (SILVA, 2019).

---

<sup>9</sup> As considerações teórico-metodológicas do autor sintetizadas na pesquisa publicada pelo IPEA salientam que o retrato a ser obtido da realidade socioeconômica pernambucana durante a última década é fruto não somente das capacidades e das orientações dos seus governos estaduais, mas também é resultado da atuação do conjunto de capacidades governamentais possibilitadas pelo arranjo federativo em curso em benefício desta unidade da federação (MONTEIRO NETO; VERGOLINO; SANTOS, 2015, p. 15). Nesta lógica, o contexto de outros estados pode ser caracterizado. Inclusive, a partir do que a condução das políticas setoriais tentam alcançar.

Dada a falta de novas tentativas de unificação e de coesão do planejamento, é possível admitir a trajetória de operacionalização de políticas públicas no país e no estado, que são semelhantes em relação ao fato de serem parciais e pouco inclusivas. E essa ideia pode extrapolar as razões pelas quais outros espaços no território baiano também não têm condições de serem estruturalmente transformados. Do mesmo modo que no país, pode se questionar: “se há forças sociais e políticas que legitimariam na atualidade uma agenda concreta de planejamento regional e urbano?” e se “há forças sociais e políticas que seriam capazes de impor uma verdadeira revolução na quantidade e qualidade da provisão de bens e serviços públicos e coletivos por todo o heterogêneo e continental espaço nacional”. (BRANDÃO, 2013, p. 174).

A questão trazida nessa conjuntura das políticas setoriais está vinculada à forma como o uso do território reflete a organização das lideranças políticas que se adaptam a este uso. O estudo do IPEA reforça como a falta de uma política de Estado compromete os entes federados na condução mais equânime do uso do recurso público com responsabilidades, diante de uma sociedade desguarnecida e inconsciente de como o uso do recurso público poderia ser mais benéfico (INSTITUTO [...], 2018). Mesmo no século XXI, a política setorial também está permeada da lógica econômica inadequada para pensar os direitos dos cidadãos. No geral, a perspectiva deste tipo de política não se alinha aos propósitos do que é a finalidade da política pública, condicionada à responsabilidade da administração dos recursos para os interesses sociais, como advogam os geógrafos críticos, entre outros estudiosos preocupados com a questão espacial.

A menção ao desequilíbrio federativo fiscal<sup>10</sup> em que as convenções da guerra fiscal se qualificam é propositiva em favor da atração de empresas, sendo a RMS um exemplo concreto. As concepções trazidas na literatura especializada por distintas ciências remetem à diferentes realidades no país, independentemente de se tratar de regiões metropolitanas ou não. Conforme Ablas, Müller e Smith (1985), as discussões que tratam do tema das desigualdades econômicas regionais são antigas. Para os autores, o conceito de região é uma espacialização importante para reflexões sobre desenvolvimento e planejamento estatal,

---

<sup>10</sup> Segundo explicações trazidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada sobre as crises fiscais no país, vale deixar claro o fato de que nas interações desse tipo de competitividade, duas características são importantes para a análise: a vertical acontece quando se dá entre diferentes níveis de governo; e a horizontal, quando a interação acontece no mesmo nível de governo (IPEA, 2018).

articuladas no país em outros momentos da conjuntura econômica e social, que tanta falta fazem na contemporaneidade.

É nesse sentido que estudiosos da economia baiana admite ter sido a segunda metade da década de 1990 um momento decisivo para atração de investimentos industriais na Bahia, justificando, deste período em diante, o quanto a estagnação econômica sugestionava a adoção de um “processo autônomo de planejamento do desenvolvimento local” aos estados. Portanto, a ideia de um estado “subnacional e periférico” outrora distante se aproximaria de fato de uma real desarticulação como um projeto nacional desenvolvimentista, aos poucos também ampliando aos demais entes federados (PESSOTI; PESSOTI; SILVA, 2020, p. 323). A partir de então, sinalizando quais seriam as perspectivas da economia baiana.

Diferentemente das primeiras iniciativas da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) planejadas pelo governo federal, as ações recentes, conforme mencionado, não podem ser vistas como aquelas que impulsionaram as políticas regionais na década de 1960 a 1970. Os anos 1990 são um marco temporal em termos de autonomia dos estados para estabelecer condições para atrair investimentos reconhecidos com os termos de disputas fiscais ou locais. E essa referência que visa a baratear o custo de capital das empresas atraídas é um elemento indutor de conflitos que envolvem o território.

Assim, cabe responder por que as políticas setoriais adotadas para a RMS, embora exerçam influência para atração de investimentos indústrias, com intenções de superação de atraso socioeconômico, não são capazes de superar as desigualdades sociais. Pela avaliação dos indicadores de desenvolvimento relacionados à qualidade de vida dos municípios, é possível identificar em relação às condições de acesso da população aos programas sociais, exemplificadas através do BPC e do PBF, como as contrapartidas das políticas setoriais não acontecem conforme previsão explicitada nos decretos estaduais. Pois, em nada, tal cenário de crescimento das duas transferências de renda, entre o período de 2005-2018, pode qualificar avanços socioeconômicos. Essa interpretação, de certo modo, traz algumas reflexões sobre como as práticas das responsabilidades sociais das empresas atraídas devem ser repensadas. Dessa forma, a proposta do título da tese procura validar se existe o contexto de responsabilidades dos governos estaduais nas políticas setoriais de investimento industrial na RMS, 1990-2019.

Após as problematizações e argumentos exploratórios expostos, este trabalho está dividido em cinco capítulos, além desta introdução. O segundo capítulo explicita os procedimentos metodológicos, ou seja, como foi construída a tese. No terceiro capítulo, são apresentadas a importância do conceito do uso de território de Milton Santos e as análises de outros pesquisadores que se apoiam nesse conceito teórico para aprofundar sobre as questões das limitações das políticas setoriais na questão do uso corporativo e dos desdobramentos para a sociedade, em tese, desfavorecendo o uso de quem tem menor influência das decisões da política e da economia. No capítulo quatro, são contextualizadas os programas setoriais na RMS, externalizando o debate que se expressa nas dificuldades para superação das vulnerabilidades sociais. No capítulo cinco, são discutidos os conteúdos dos programas setoriais e os propósitos estabelecidos para a RMS, indicadores de desenvolvimento socioeconômico, bem como os dados do BPC e PBF e suas características importantes nas considerações em que as finalidades desta investigação se alicerçam. E por último, no sexto capítulo, a partir do que foi possível concatenar entre a bibliografia pesquisada e a concretude no território, são identificadas as conclusões da pesquisa.



## 2 TRAJETÓRIA DA PESQUISA

A trajetória da pesquisa foi pensada para trazer um debate não só para o âmbito da Academia, como, adicionalmente, para subsidiar as demandas da sociedade em relação às informações necessárias às reflexões das propostas das políticas setoriais. As políticas setoriais serão compreendidas como ações da política estabelecidas nos respectivos PPA (Planos Plurianuais) e nos programas dos distintos governos estaduais. A análise das estratégias de políticas setoriais adotadas ao longo das décadas de 1990 e 2000 está fundamentada nos diferentes programas de governos, diferentes governos e suas semelhanças. Alguns indicadores de transformação socioeconômica importantes para constatações dessa pesquisa são apresentados dentro do recorte propositivo das políticas setoriais em voga e do contexto de responsabilidades que evidenciam como finalidade.

Cabe ressaltar o quanto o acervo de dados do Ministério da Cidadania auxiliou nas constatações das condições de adesão aos programas sociais do governo federal e no percentual dessa população “requerente” aos programas sociais. Assim, foi possível identificar o quanto as demandas dos municípios da RMS expõem vulnerabilidades que as políticas setoriais já poderiam ter suprimido, diante da contextualização de transformações a que se remetem. Mais uma vez esclarecendo qual procedimento foi adotado para analisar as políticas setoriais e suas repercussões no território.

### 2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

A pesquisa bibliográfica (apoiada em tese, dissertações, publicações em livros e revistas) evidencia que transformações sociais podem ser induzidas por práticas econômicas. Neste aspecto, explicita-se alcançar a noção de desenvolvimento que está exposta como objeto de questionamentos. Pois, intervenções por meio das políticas setoriais podem ou não promover transformações sociais significativas. Quando se trata das políticas, é desafiador refletir sobre o que Santos (2000) nos seus últimos escritos motivou a pensar como um projeto de sociedade com mais cidadania poderia ser concebido.

Nesta tese, admite-se que transformações na sociedade podem resultar de práticas de atração de investimentos vinculadas aos programas de governo e ao planejamento estadual. Em certa medida, vê-se mérito no antigo planejamento existente desde o prelúdio da industrialização,

reforçado nas políticas setoriais recentes. E isso acontece por meio de ações das empresas atraídas, desde que os decretos estaduais estabeleçam mecanismos de cobrança e condicionalidades sociais e ambientais em favor dos municípios, vistos no Anexo A. Nesse sentido, as políticas setoriais quando em prática podem promover transformações sociais necessárias. E no caso destas políticas, não ter compromissos sociais firmados é uma contradição identificada à luz dos conhecimentos que serão analisados com particularidades a partir das interpretações trazidas de outras pesquisas acadêmicas.

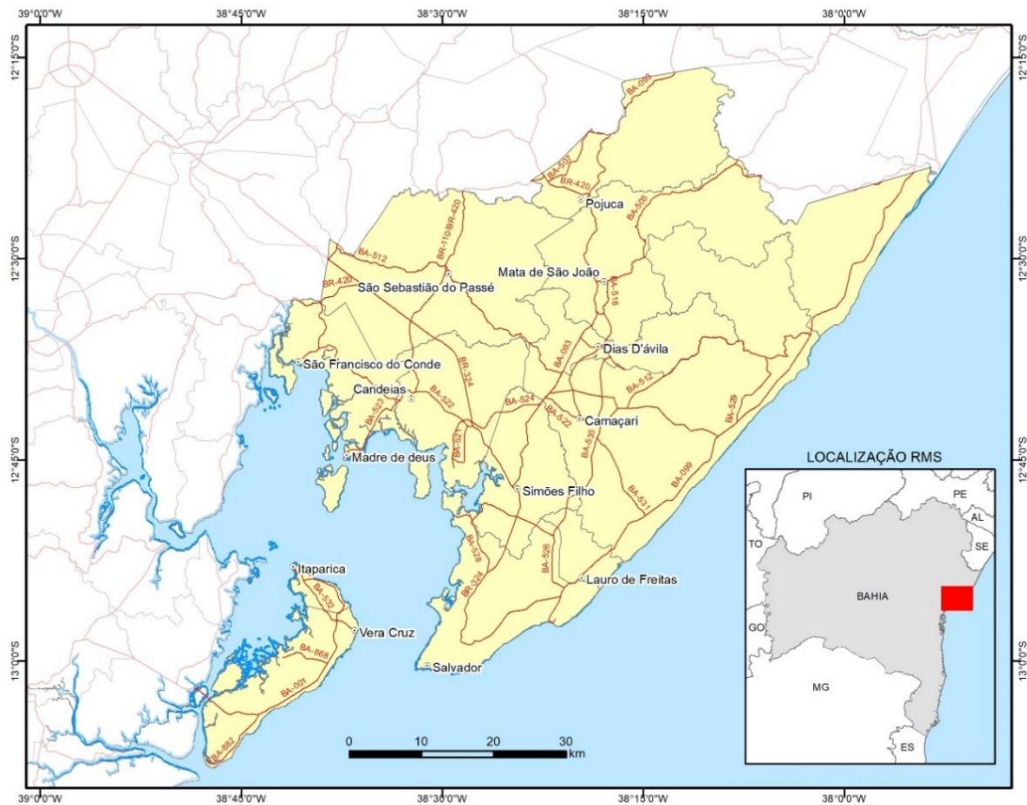
A opção por estudar a RMS está respaldada pelo contexto imperativo das condições de infraestruturas proporcionadas via políticas setoriais que interessam à lógica do capital e favorecem investimentos de grandes empreendimentos. Convém mencionar que os elementos precedentes da industrialização estadual que ocorreram na RMS explicam como esse território se tornou o *locus* de interesse para políticas de intervenções setoriais que, seletivamente, priorizaram a indústria através dos investimentos realizados.

As políticas setoriais, como um tipo de política pública, têm o arbítrio de definir quais os investimentos de infraestrutura e crédito serão custeados por parte dos governos estaduais com interesse em mobilizar a atração de empresas através das benesses ofertadas pelos programas de governo, a viabilização da política de fato. Mais uma vez, o protocolo de intenções que entre si celebram o estado da Bahia e as empresas reiteram sobre o trâmite de formalização da política setorial, expresso no Anexo A.

O ato das empresas serem atraídas por intermédio das políticas setoriais dimensionam a inclusão da materialidade necessária ao incremento da base produtiva e circulatória de bens, além da geração de novos empregos e renda.

É importante destacar que as prioridades do uso do território, definidas pelas políticas setoriais, estão explicitadas nos decretos estaduais que buscam atrair investimentos no intuito de promover transformações socioeconômicas. Nesta tese, chamadas de contexto de responsabilidades dos governos estaduais nas políticas setoriais de investimento industrial viabilizadas através de incentivos fiscais e financeiros. O Mapa 1 mostra os limites municipais da RMS e os municípios que serão analisados.

**Mapa 1 – Limites municipais da RMS: 2016**



Fonte: (SUPERINTENDÊNCIA [...], 2016). Elaborado por Patrícia Santos (2019).

Reforça-se a compreensão de que a implementação das políticas supracitadas é submetida ao papel desempenhado por agentes públicos e privados que as colocam em ação segundo interesses projetados por cada governo. Especialmente quando se trata do padrão de desenvolvimento e da participação da indústria como resultado da concentração espacial e de alguns produtos das cadeias industriais da indústria estadual. (NERY, 2016; OLIVEIRA, 2018; SPINOLA, 2009; SPINOLA, 2003; UDERMAN, 2008; UDERMAN, 2001; VIEIRA, 2012; VIEIRA; LOIS GONZÁLEZ, 2018).

Conforme apontado por Santos e Silveira (2005), as metas do exclusivismo econômico restringem o alcance das políticas setoriais, que não conseguem postergar as ações de atratividade por longo tempo. Isso decorre da ausência de condicionalidades que deveriam estabelecer limites às disputas fiscais e valorizar as questões sociais e ambientais (SANTOS; SILVEIRA, 2005). No caso concreto do estado da Bahia, esses aspectos podem ser observados desde a primeira aposta setorial que surge com o Programa de Promoção de Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA) em 1991. Para além do exclusivismo econômico,

esse programa inaugural fez uma tentativa de superar os entraves na infraestrutura socioeconômica no estado. Ou seja, as políticas setoriais também são apresentadas com o propósito de inclusão social. Contudo o programa inaugural não atingiu as expectativas, vez que a pobreza na região metropolitana prevalece (ALMEIDA, 2008; BRITO, 2008; OLIVEIRA; GUEDES; ZEBENDE; 2019; SERPA, 2007).

Este caso do PROBAHIA reitera que, apesar da iniciativa governamental em favor da promoção do desenvolvimento, os avanços nos indicadores sociais prescindem de “agentes-atores” (STEINBERGER, 2013) que detenham “poder de intervenção sobre como o território é usado” (STEINBERGER, 2013), e a execução da política setorial tem protagonismo nesta condução, através da intervenção. As intervenções são válidas para qualquer tipo de política. Embora as políticas públicas setoriais sejam insuficientes em relação às “propriedades desejáveis”, conforme expressão apropriada por Jannuzi (2009, p. 28), pois, para este autor os indicadores de escolaridade, alfabetização, renda média e esperança de vida, “ao contemplarem no seu cômputo um conjunto mais amplo de medidas acerca da realidade social de uma localidade, tenderiam a refletir o comportamento médio ou situação de vida, vulnerabilidade social ou outro conceito operacional que lhes deu origem”. (JANUZZI, 2005, p. 145).

Os limites das políticas setoriais podem ser observados pela presença das políticas públicas de inclusão e de programas sociais para todo o país, extensivo ao estado da Bahia. As transferências de renda governamentais vinculadas às políticas sociais refletem o quanto as prioridades das políticas setoriais não são responsabilizadas ou cobradas como deveriam. Assim, é possível identificar, pelos programas sociais BPC e PBF, como os munícipes da RMS dependem de transferências de rendas<sup>11</sup>.

A escolha deste tema de pesquisa está fundamentada no conceito de território usado, que ajuda a compreender como ocorre a orientação da política de intervenção setorial na RMS, embora não sejam despercebidas as críticas com relação às distorções na seleção de públicos-alvo a que o uso desses “indicadores sintéticos” “sobretudo em “casos de programas setoriais”

---

<sup>11</sup> Os pagamentos de transferências são fundos pagos a indivíduos, mas não estão associados à produção de bens e serviços.

(JANUZZI; GUIMARÃES, 2004 *apud* JANUZZI, 2005, p. 146). Diante disso, é necessário questionar e refletir sobre as prioridades estabelecidas para os investimentos atraídos por políticas setoriais que se expressam nos principais programas de governo estadual para o setor da indústria e quais seus limites como pautas propositivas para as transformações socioeconômicas na RMS. O estudo contempla as semelhanças existentes nos principais programas setoriais de investimentos direcionados à atividade industrial na RMS no período compreendido entre 1990 e 2019. O alcance dos programas será observado através dos indicadores de desenvolvimento para a RMS (2000-2010) e dos repasses dos programas sociais BPC e PBF no período 2005-2018.

## 2.2 OBJETIVOS: GERAL E ESPECIFICOS

O objetivo desta tese é analisar se as políticas setoriais que visam à atração de capital para o segmento industrial na RMS são limitadas como pautas propositivas para transformações socioeconômicas no território.

Especificamente, objetiva-se:

- 1) Apresentar, ao longo dos capítulos, como as abordagens conceituais de território discutidas por Milton Santos (1998; 2000) auxiliam no debate sobre as intervenções políticas e repercussões no uso do território;
- 2) Contextualizar a atuação das políticas setoriais para o segmento industrial na RMS e suas repercussões no uso do território no período 1990-2019;
- 3) Identificar se existe associação entre a realização das políticas setoriais e as condições de vulnerabilidade do público beneficiado pelos dois programas de inclusão social (BPC e PBF) no período 2005-2018, na RMS.

## 2.3 DELINEAMENTO METODOLÓGICO

No Brasil, as produções representativas da geografia de orientação marxista foram seguidas por vários geógrafos, entre eles, Milton Santos. O método de inspiração marxista permite compreender “a busca da transformação e de novas sínteses no plano do conhecimento e no

plano da realidade histórica”. (COSTA; ROCHA, 2010, p. 37). Nesse sentido, a contribuição do materialismo histórico e dialético é possibilitar a passagem da imagem real para uma estrutura racional, na maioria das vezes, organizada e operacionalizada por um sistema de pensamento alinhado ao propósito de superação do excessivamente abstrato, perdendo de vista a realidade (GOMES, 1997 *apud* ANDRADE; SCHMIDT, sd.).

Por conta disso, a teoria crítica será apropriada para o propósito de refletir sobre a transformação da realidade. Através das palavras de Carvalho<sup>12</sup> (2007, p. 189), apreende-se que a categoria da totalidade do ponto de vista da dialética materialista releva através do método de Marx “uma totalidade jamais idealizada, porque esse método não finge que constrói o conhecimento, como fazem as grandes formulações idealistas, por meio de uma série de associações, total ou parcialmente arbitrárias, de ideais porque descoladas dos aspectos decisivos do real concreto, em cuja transformação o sujeito que a pensa age direta e ativamente”.

Conforme já preconizado na introdução desta tese, do ponto de vista teórico, para o aprofundamento da questão do território, segundo a abordagem de Milton Santos, será possível identificar, por meio da categoria do território usado, quais os usos, usuários e conflitos no território, relativizando a ação das políticas setoriais na atualidade, e quais os papéis estratégicos de intervenção das políticas setoriais nos territórios, dado o seu uso. Neste caso, é possível tecer reflexões acerca de caracterizações na RMS que tangenciam as intervenções no território e o seu uso, através das políticas setoriais em voga.

Tendo em vista os objetivos traçados anteriormente, a construção deste trabalho apoiou-se nas seguintes obras de Milton Santos: *A natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção* (2014); o conteúdo da entrevista: *Território e Sociedade* (2007); *O Brasil: território sociedade no início do século XXI* (2005); *O papel ativo da Geografia: Um manifesto* (2000); *O retorno do território* (1998). Essa seleção se deu por entender o quanto as discussões contextualizadas nesses textos podem ser associadas ao debate das políticas públicas setoriais atualmente. Conceitos relevantes como o uso do território (SANTOS, 2000; SANTOS, 1998:), a guerra dos lugares (SANTOS, 2014; SANTOS, 2005) e os conflitos de intervenções limitadas e

---

<sup>12</sup> A partir das interpretações feitas da obra: *Dialética do concreto* (1969).

provocadas pelas políticas assumidas (SANTOS, 2000) são trazidos para reflexão e construção da tese.

Através das políticas setoriais, é apresentada uma compreensão do território usado, com exemplos dos programas vinculados às políticas públicas com a finalidade de transformação das realidades. Neste caso, também a leitura do artigo O Brasil: território e sociedade no início do século 21 - A história de um livro colaborou para a compreensão do conceito do território usado como interpretação presente a partir das divisões territoriais do trabalho superpostas, do uso corporativo e competitivo do território, com instabilidades, desarticulações, desvalorizações e revalorizações no território e nos aspectos da realidade pesquisada, no caso, adaptadas para conjuntura da RMS (SILVEIRA, 2011, p. 159)

Faz parte de uma das etapas da pesquisa pensar a contribuição do pensamento de Milton Santos na discussão de território usado como categoria de análise, sob a ótica das políticas setoriais estudadas e do que elas poderiam avançar como reverberações sociais. Deste modo, é pertinente para realizar essa discussão trazer a teoria crítica da Geografia através dos autores que a constroem. É através da teoria social crítica que a Geografia busca romper com a neutralidade pregada pelo positivismo e se envolve mais com propostas de mudanças sociais. E este é o vetor mais significativo para a intitulada geografia radical, tendo como base as fundamentações de Karl Marx e Friedrich Engels, pensadores responsáveis por destacar, em suas reflexões, as contradições inerentes ao sistema capitalista de produção e da divisão da sociedade em classes.

A construção desta tese foi inspirada no método materialista histórico. Buscou-se entender como o material e o social são componentes da dialética de forma simultânea, como deve ser sua compreensão. Como se abarcasse um todo complexo onde é tecida uma trama de relações, qualificadas como “complementares e conflitantes” com apropriação significativa nos discursos sobre a política setorial e as repercussões idealizadas no território, segundo palavras de Queiroz (2014, p. 157) tão apropriadas para esta reflexão. Para além dos condicionantes político-institucionais em voga, instrui-se uma concepção que explicita a intenção de legitimar as políticas e as ações no território como parte de uma manifestação de atuação dos distintos atores, os quais são partícipes da construção da cidadania almejada (SANTOS, 2000; QUEIROZ, 2014).

De forma alusiva, a compreensão do homem como ser social e as relações políticas e econômicas introduzidas no debate<sup>13</sup> com objetivo de compreender as desigualdades existentes e objetivadas são expressas. Neste caso, o marco é a década de 1970 quando a “geografia crítica fundada no materialismo histórico e na dialética” se estabelece. De fato, representando “uma revolução que procura romper, de um lado, com a geografia tradicional e, de outro, com a geografia teórico-quantitativa”. (CORRÊA, 2000, p. 23).

Por conta disso, a ideia do território usado é provocativa, sobretudo por conta de o propósito da intervenção no território supor um interesse político alinhado aos agentes hegemônicos. A possível finalidade de que os direitos de cidadania pudessem ser mais expressivos faz parte da compreensão miltoniana que entende o espaço geográfico como “espaço banal o qual leva em conta todos os elementos e a percepção da inter-relação entre os fenômenos”. (SANTOS, 2000, p. 104 ).

Para a construção da tese, foi necessário fazer levantamento e análise de diversas fontes, primárias e secundárias. A realização das entrevistas presenciais com os gestores públicos estaduais (secretário, superintendente, diretor e técnicos administrativos da SDE), responsáveis pela elaboração, acompanhamento e fiscalização das políticas setoriais, aconteceram em 2019 e, após 2020, por e-mails<sup>14</sup>. No Apêndice A, podem ser verificadas as questões elaboradas para a entrevista. Com isso, objetiva-se compreender a atuação dos programas de governo como políticas setoriais que institucionalizam a importância da atração de investimentos industriais, dando uma legitimidade a ação pública. Os dados secundários resultam de pesquisas bibliográfica e documental. A análise bibliográfica se apoiou em livros, teses, dissertações e artigos científicos que compõem o conjunto de referências bibliográficas utilizadas para a construção da tese. Na análise documental, foram consultados os documentos oficiais do governo estadual e federal relativos às políticas setoriais e sociais, respectivamente.

---

<sup>13</sup> Conforme expõem Costa e Rocha (2010), o método dialético enfatiza o enfoque que valoriza a reflexão sobre as contradições da realidade. Nele, a concepção de mundo e de movimento que o pesquisador tem deve ser radical e ter por finalidade a transformação da realidade.

<sup>14</sup> O contexto das mudanças de comportamento causadas pela pandemia de coronavírus provoca o funcionamento de atividades que aconteceriam com contato presencial.



Para o estudo das políticas setoriais na RMS, foram analisados sobretudo os conteúdos dos decretos estaduais que orientam a atração de investimentos para a indústria e as publicações da SEPLAN e SDE. Além disso, foram analisados os dados do Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que caracterizam as condições de vida dos munícipes do território, através do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e da Unidade de Desenvolvimento Humano (UDH), e o Atlas Socioambiental do Recôncavo Baiano, com uma base de referência qualificada para exploração dos aspectos físicos e econômicos importantes para formação da RMS no estado.

A necessidade de explicitar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como uma medida do grau de desenvolvimento que minimamente operacionaliza um conceito complexo é uma razão pela qual não deve ser visto sem as devidas ressalvas. Quanto ao IDHM, são consideradas longevidade, educação e renda, seguindo os mesmos parâmetros do IDH global.

No Brasil, a instituição que desenvolveu o IDHM foi a Fundação João Pinheiro, com sede em Minas Gerais. A respeito do IDHM, segundo expõe Ryten (2000) *apud* Januzzi (2005, p. 146): “a aplicabilidade dos indicadores sintéticos como instrumentos de avaliação da efetividade social das políticas públicas ou como instrumentos de alocação prioritária do gasto social está sujeita a fortes questionamentos” por conta da arbitrariedade com que são definidos os pesos com os quais os indicadores são computados.

Apesar do limite do IDHM, os referidos indicadores expressam as condições de vida dos munícipes na RMS que podem ser associadas às condições de vulnerabilidade do público beneficiado pelos dois programas de inclusão social (BPC e PBF) no território estudado.

O estudo das políticas sociais está restrito aos programas citados e se apoia em dados e publicações do Ministério da Cidadania. Nesta pesquisa, são considerados o número de famílias cadastradas, o montante de recursos repassados por município e os critérios que definem as condições de vulnerabilidades dos munícipes, que lhes possibilitam receber as transferências dos referidos programas do governo federal. Os resultados estão sistematizados através de mapas, tabelas e gráfico.

O Quadro 1 mostra como os procedimentos metodológicos detalhados estão relacionados aos objetivos de facilitar a compreensão do processo de pesquisa.

**Quadro 1 – Procedimentos adotados na investigação das políticas públicas setoriais na RMS**

Objetivos específicos	Procedimentos	Instrumentos	Fonte
Contextualizar a atuação das políticas setoriais para o segmento industrial na RMS e suas repercussões no uso do território no período 1990-2019	Análise de estudos sobre a temática (livros, tese, dissertação, artigos); Análise de leis e decretos estaduais;  Entrevistas com gestores públicos estaduais <sup>15</sup> na SEFAZ, SEPLAN e SDE;  Análise dos relatórios de auditoria do Tribunal de Contas do Estado (TCE)	Pesquisa bibliográfica;  Pesquisa documental;  Entrevista estruturada	Repositórios institucionais; Diário oficial do estado da Bahia; Boletins Protocolos da SEFAZ, SEPLAN e SDE Dados primários de auditorias do TCE (exercícios de 1999 e 2017)
Identificar se existe uma associação entre as condições de vida dos munícipes e as condições de vulnerabilidade do público beneficiado pelos dois programas de inclusão social (BPC e PBF) no território, no período 2005-2018.	Análise dos indicadores socioeconômicos; Pesquisa e sistematização dos dados sobre BPC e PBF (condições que definem o acesso das famílias aos programas, número de famílias, montante dos recursos repassados).	Pesquisa bibliográfica;  Pesquisa documental;	Repositórios institucionais; ATLAS; PNUD; IBGE; Ministério da Cidadania; Dados secundários

Fonte: Elaboração própria (2019)

<sup>15</sup> Entrevistas sobre a execução das políticas setoriais com gestores da SEFAZ, SEPLAN e SDE. A situação da pandemia comprometeu o avanço da pesquisa no acervo físico que poderia ser disponibilizado. Embora a Secretaria da Fazenda (SEFAZ) não tenha autorizado a disponibilização dos dados do orçamento estadual em relação às receitas de renúncia fiscal, imprescindíveis para alguns questionamentos desta pesquisa, os gestores manifestaram apenas que a arrecadação do ICMS está disponibilizada em seu sítio institucional. Em relação às demais Secretarias, não houve interesse em atender às solicitações apresentadas na Entrevista, por entender as demandas da Academia e da pesquisa científica como comprometedoras aos cargos dos gestores responsáveis pela informação. Ainda que a disponibilidade do protocolo de intenções fosse um documento destinado a pessoa jurídica de direito privado, a solicitação desta demanda foi atendida através da SDE.

As principais publicações consultadas foram: Guia para acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2020); O Benefício de Prestação Continuada: Guia para Técnicos e gestores da Assistência Social (BRASIL, 2018); Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social (BRASIL, 2015).

Além da elaboração do texto, quadros, mapas e tabelas foram identificados quais os indicadores de desenvolvimento humano municipais, disponíveis na plataforma Atlas BR, auxiliariam em interpretações reveladoras de transformações socioeconômicas no território. Após essa construção da contextualização, a correlação com a evolução das transferências dos programas sociais referenciam o crescente número de famílias beneficiadas no BPC e PBF.

### 3 O TERRITÓRIO E O TERRITÓRIO USADO

O conceito de território é bastante utilizado para abordagens de distintas temáticas na pesquisa acadêmica, sendo parte da contribuição de Santos estabelecer que “é o uso do território, não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social. Trata-se de uma forma impura, um híbrido, uma noção que, por isso mesmo, carece de constante revisão histórica”. (SANTOS, 1998, p. 15).

Com a afirmação da Geografia moderna, a noção de território no seu sentido mais puro, isto é, assimilada ao Estado, tomou-se uma categoria tão basilar quanto longeva. No seu sentido mais restrito, território é um nome político para a extensão de um país. Há mais de um século, Ratzel insistia em que aquele resultava da apropriação de uma porção da superfície da Terra por um grupo humano. O território, portanto, advinha da transformação do espaço vital. (SILVEIRA, 2011, p. 152).

A intenção deste capítulo é entender o território como recurso e como abrigo conceituados por Milton Santos e extrair destes conceitos como podem ser feitas as associações envolvendo o apelo ao desenvolvimento socioeconômico das políticas, especialmente, as setoriais. Em outras palavras, “dos efeitos do processo socioterritorial”, conforme apelo de Santos (2000), fundamental para a seara geográfica. O “território usado, visto como uma totalidade, é um campo privilegiado para a análise, na medida em que, de um lado, nos revela a estrutura global da sociedade e, de outro lado, a própria complexidade do seu uso” (SANTOS, 2000, p. 108). Ou seja, para constatações importantes nesta investigação, o território usado é a chave para interpretar a totalidade do espaço geográfico, “o território como um todo”, segundo menciona Pereira (2019). E essa ideia “nos impõe” um vasto campo “como objeto de pesquisa e de intervenção” (SANTOS, 2000, p. 104) ainda que existam na Geografia a responsabilidade da robustez deste conceito de território e a respectiva influência nas demais ciências.

Neste sentido, é oportuno esclarecer, segundo a distinção conceitual de Pereira (2019), como o uso do território faz parte da compreensão do território usado, inseridos no seguinte escopo:

[...] o uso do território ocorre, muitas vezes, como o uso de um mero recurso, ou seja, se determinados agentes, investidos de poder para tal, podem fazer um uso interesseiro e corporativo do território, o território usado é, em sua essência, aquele que contempla todos os usos possíveis, que comporta todas as ações, independentemente da força dos agentes. Híbrido e composto, o usado, na acepção de Milton Santos (1994), permitiria entendermos os dilemas da sociedade e na nação, tornando a Geografia uma ciência capaz de elaborar as interpretações

necessárias do fenômeno social, a partir justamente de sua principal instância ou quadro de referência – o território usado, o verdadeiro abrigo da nação. (PEREIRA, 2019, p.12-13).

E é na “complexidade do seu uso” que a ação da política pública pode ser observada. Até porque a legitimidade da política para transformar as realidades tem um caráter independente da sua especificidade (econômica, social, setorial e espacial). Por conta disso, sugestivamente é “uma intervenção endereçada ao conjunto da sociedade” e, portanto, políticas de quaisquer tipos de especificidade “não podem prescindir, então, de uma visão desse todo”, ou pelo menos, sua criação objetiva o alcance social para o conjunto da sociedade (SANTOS, 2000). No contexto das políticas setoriais, observa-se como suas ações são incapazes de gerar mudanças de cunho “socioterritorial” posto sua incapacidade de trazer transformações totalizadoras. Isso é explicado pelo fato de que “as intervenções parciais atendem a interesses particulares ou apresentam resultados efêmeros e inoperantes” (SANTOS, 2000, p. 105), não concretizados em todos os aspectos da vida social, e isso, particularmente, não é o que se espera quando são propostas mudanças desejáveis através de intervenções autorizadas.

Algumas interpretações conceituais se assemelham ao salientar o fato de as políticas explicitarem, a partir de interesses particulares do uso do território, um uso interesseiro e corporativo não contemplativo do “verdadeiro abrigo” (PEREIRA, 2019). Milton Santos traz um significado de espaço geográfico não como sinônimo de território, mas como território usado (SANTOS, 2000) abrangente de todos os usos possíveis, e, para esta ocasião, “a totalidade das causas e os efeitos do processo socioterritorial” (SANTOS, 2000, p. 104) devem ser apreciados como condições inegociáveis. Nesse sentido, relaciona-se o conceito de espaço como produto da sociedade conforme a seguinte definição conceitual:

[...] -o espaço geográfico, o território usado- se nosso intuito for construir, a um só tempo, uma teoria social e propostas de intervenção que sejam totalizadoras. Entre os geógrafos, incluindo aqueles convidados para trabalhar com toda sorte de questões voltadas ao planejamento, o problema do espaço geográfico como ente dinamizador da sociedade é raramente levado em consideração. Ora, se as bases do edifício epistemológico são frouxas, as práticas políticas almejadas serão, no mínimo, enviesadas. (SANTOS, 2000, p. 104).

É uma dialética entre os homens no território; é o território no processo de ser usado. Tratar-se-ia de uma obra de permanente reconstrução do território já utilizado pelas gerações precedentes, por meio das diversas instâncias da produção, isto é, de sistemas de objetos e normas presentificados pelas desiguais ações contemporâneas. A história nos vem como forma e como norma, como monumentos e documentos no dizer dos historiadores. É desse modo que o território usado é uma norma, pois é um princípio ou um molde para a ação presente, a qual, dotada de poder desigual para

transformar o que existe ou para concretar o possível, exercita novos usos, isto é, cria mais objetos e normas. (SILVEIRA, 2011, p. 154).

Especialmente, quando a discussão estiver centrada na ideia de que o território usado precisa ser o foco não de soluções ocasionais, mas da amplitude pertinente aos problemas da sociedade refletindo “processualmente as relações estabelecidas entre o lugar, a formação socioespacial e o mundo” (SANTOS, 2000, p. 105). Entre os problemas da Geografia estão as fragmentações e as leituras de espaço que podem divergir entre político, econômico, antropológico, e turístico e, no rol de todas essas possibilidades, distancia-se a precisão da totalidade (SANTOS, 2000) tão cara à perspectiva do território usado. Além disso, os estudiosos não geógrafos acentuam o olhar da fragmentação e dicotomia e, mais uma vez, é preciso ressaltar o quanto a dimensão social em tal perspectiva não reforça “uma teoria social e propostas de intervenção que sejam totalizadoras” (SANTOS, 2000, p. 104) e, neste âmbito contextual, enfatiza-se :

Entre os geógrafos, incluindo aqueles convidados para trabalhar com toda sorte de questões voltadas ao planejamento, o problema do espaço geográfico como ente dinamizador da sociedade é raramente levado em consideração. Ora, se as bases do edifício epistemológico são frouxas, as práticas políticas almejadas serão, no mínimo, enviesadas. (SANTOS, 2000, p. 104).

A despeito dos vários tipos de políticas, observa-se que, particularmente, as políticas setoriais têm sido concebidas como práticas dos governos para conduzir intervenções no uso do território que busquem as transformações na sociedade, sobretudo, dentro do que a literatura define como sendo atribuição da política setorial (GALVÃO, 2013; MONTEIRO NETO, 2013; OLIVEIRA, 2013; STEINBERGER, 2013; VIEIRA, 2013) e não apenas com intenções para concretizações de materialidades como dos avanços em favor da sociedade, intitulados pelos pesquisadores como o desenvolvimento socioeconômico em um discurso de peculiar identidade. Assim, as constatações da realidade podem ser vistas “a partir de sua dinâmica territorial” (SANTOS, 2000, p. 108) e, deste modo, não há como separar, em termos de semântica, como a atuação da política setorial teria distinções na apropriação do território, ou melhor, da intervenção feita por seu intermédio. Pois, em termos de transformações na realidade, as metas concernentes à realidade social são guiadas, exclusivamente, por objetivo de superação do subdesenvolvimento.

Nesse sentido, o conceito de território usado é contemplativo do interesse de todos e de todas, pois é capaz de expressar os conflitos intrínsecos aos atores hegemônicos, que compreendem

o território como recurso, e são norteados com a ideia do exclusivismo econômico, presente nas políticas setoriais, mas, adicionalmente, também contemplam os atores hegemônicos, que entendem o território como abrigo e tentam legitimações dadas as adaptações ao meio geográfico local. Como parte da intervenção da política setorial, é passível que o enfoque totalizador seja uma alternativa não contemplada, principalmente se as ações de políticas não promoverem os direitos na sociedade. A respeito destas interpelações, Santos (2000) e Silveira (2011) caracterizam o território usado sendo:

[...] tudo aquilo que o constitui materialmente, isto é, as infraestruturas que chamamos sistemas de engenharia, a agricultura, a indústria, o meio construído urbano, as densidades demográficas e técnicas, mas também o que o constitui imaterialmente, as ações, normas, leis, cultura, movimentos da população e fluxos de toda ordem, incluindo ideias e dinheiro. (SILVEIRA, 2011, p. 155).

Para os atores hegemônicos, o território usado é um recurso, garantia da realização de seus interesses particulares. Desse modo, o rebatimento de suas ações conduz a uma constante adaptação de seu uso, com adição de uma materialidade funcional a o exercício das atividades exógenas ao lugar, aprofundando a divisão social e territorial do trabalho, mediante a seletividade dos investimentos econômicos que gera um uso corporativo do território. (SANTOS, 2000, p. 108).

Com base na citação de Santos (2000), é importante esclarecer quanto os resultados sem responsabilidades ou eficácia para o conjunto da sociedade, os chamados resultados “efêmeros” (SANTOS, 2000, p. 105), persistem no debate contemporâneo. Na prática, são esses resultados que desvelam as contradições visíveis no território. Em geral, o caráter holístico do estudo das políticas públicas comporta vários olhares sem requerimentos à coerência teórica e metodológica (SOUZA, 2006), mas que, no caso desta tese, está submetido à mesma coerência com que Milton Santos defende a importância da categoria do território usado, partindo dos usos, usuários e conflitos que expõem a visão sistêmica no território.

O território usado, visto como uma totalidade, é um campo privilegiado para a análise, na medida em que, de um lado, nos revela a estrutura global da sociedade e, de outro lado, a própria complexidade do seu uso. (SANTOS, 2000, p. 108).

A assimilação do conceito de território usado, preconizado por Santos (1998; 2000), contribui para a obtenção de respostas coerentes sobre o acontecido ao longo das últimas décadas na RMS, apropriando-se de uma interpretação teórica presente nas obras de sua autoria. Deste

modo, foi possível entender como estão sendo conduzidas as políticas e os programas setoriais, tendo como objeto de interesse o recorte territorial da RMS.

Apenas quando se remete ao conceito de território ‘abrigo’, a sociedade teria garantia de direitos de cidadania universalizados, com maior equiparação de ações, tais como condições básicas para moradia, infraestrutura, transporte, saúde e educação. A partir do conceito do território abrigo, seria possível entender como o conceito de território usado é contemplativo do protagonismo de todos os atores, “sem exclusões” (SANTOS, 2000). Uma alternativa pouco apreciada na avaliação fragmentada do uso corporativo ou mesmo propostas de intervenção que não sejam totalizadoras.

Os atores hegemônicos têm o território como um abrigo, buscando constantemente se adaptar ao meio geográfico local, ao mesmo tempo em que recriam estratégias que garantam sua sobrevivência nos lugares. É neste jogo dialético que podemos recuperar a totalidade. (SANTOS, 2000, p. 108)

A ênfase na proposição do “território abrigo” é feita para contemplar os agentes hegemônicos. Embora em outros ramos do conhecimento, ou mesmo para as outras Escolas do Pensamento Geográfico, o território abrigo não passe de utopia, um conceito sem possibilidades. Mais uma vez com a lógica enraizada dos interesses que não oportunizam a todos os atores do território igualdades de oportunidades e de condições econômicas para a sobrevivência. É neste sentido que a Geografia se posiciona como uma estrutura de conhecimento científico capaz de desvelar a “sociedade como ator e o território como agido”, distante do que as demais ciências sociais fazem (SANTOS, 2000, p. 109). Existe para os geógrafos a importância da categoria território usado, e essa visibilidade está presente nas seguintes citações:

[...] o território usado inclui todos os atores, não apenas o Estado, como na aceção herdada da modernidade. Abriga todos os atores, não apenas os que têm mobilidade, como na mais pura noção de espaço de fluxos. É o domínio da contiguidade, não somente a topologia das empresas ou qualquer outra geometria. Refere-se à existência total, não apenas à noção de espaço econômico. Ao contrário, é um quadro de vida, híbrido de materialidade e de vida social. (SILVEIRA, 2011, p. 153).

A ideia de intervenção supõe um interesse político, entendido como interpretação histórica mais ampla, que implica um ideal de futuro como espaço de resolução de problemas supostamente arraigados nas sociedades. (SANTOS, 2000, p. 108)



Desse modo, quando analisamos o fenômeno técnico, estamos fazendo um esforço para entender a constituição do território, isto é, como, onde, por quem, por que, para que o território é usado. (SILVEIRA, 2011, p. 155).

Entre uma miríade de problemas atualmente incluídos na agenda política, não faltam prioridades manifestadas na sociedade envolvendo os atores políticos e suas demandas. Nessa senda, é cada vez mais indispensável problematizar o contexto em que se exerce “o papel da sociedade civil para dar visibilidade às suas demandas como questões a serem incorporadas à agenda política” (NUNES, 2014, p.153). Por sua vez, as políticas públicas tornam-se mais notáveis, e a expectativa é a de um planejamento compartilhado entre o Estado e a sociedade, cuja finalidade última seja promover transformação social (FERNANDES, 2015; NUNES, 2014; STEINBERGER, 2006). Este apelo, explícito nas indagações de Milton Santos, está contemplado na visão sistêmica em que se alicerça a Geografia Crítica, com a finalidade de responder às tensões sociais, dada a replicação de problemas sociais que persistem. De acordo com essa abordagem, a realidade é o seu objeto, as evidências das contradições do modo de produção capitalista são reveladoras do que antes não se compreendia nos processos da sociedade.

Vale ressaltar que, antes da Constituição democrática de 1988, o papel de formulador e provedor das políticas era exercido exclusivamente pelo governo federal, porém, desde esse marco institucional, as escalas subnacionais tornaram-se mais participativas. Estados e municípios se expressariam como “novos canais e arenas de participação política” (NUNES, 2014), dentro de um processo de descentralização em curso. Nesse sistema de ações, o futuro se instala e o território torna-se, ainda mais, um híbrido, tornando-se necessário entender o território sendo usado e quais as dominações hegemônicas prevalecem, não podendo, portanto, legitimá-lo como abrigo, ainda que represente uma idealização.

Com base na exposição, Silveira (2011) retrata que contar a história do território significa “operacionalizar a noção de sistemas técnicos, descobrir os objetos e as formas de fazer regular que explicam as racionalidades de cada época”. (SILVEIRA, 2011, p. 156). Prevalecendo em qualquer ocasião a ideia de que “quanto mais desiguais a sociedade e a economia, tanto maior o conflito. (SANTOS, 2014, p. 335). E essas associações conceituais tornam essa categoria de análise - território usado - uma contribuição da geografia à reconstrução da teoria social pelo seu papel ativo na dinâmica social, a partir dos seus usos e também “do seu movimento conjunto e das suas partes, reconhecendo as respectivas

complementariedades”, o que incrementa a associação do território “como ator, não apenas como um palco, isto é, o território no seu papel ativo”. (SILVEIRA, 2011, p. 156).

### 3.1 POLÍTICAS E TERRITÓRIO

Com base nas preconizações de Milton Santos, acompanha-se como cada tipo de ação expressa interesses enviesados e parciais sob diferentes influências. As práticas de programas do governo seriam uma destas intervenções setoriais, quando assumidas com a finalidade de uso do território através de ações das políticas. Com isso, é importante voltar às políticas setoriais e ver como o uso do território e o território usado se realizam, já que, não raro, as políticas se adaptam aos respectivos processos econômicos, os quais estão associados – neste recorte espacial da RMS – com a contínua atração de empreendimentos industriais, dessa sua formação econômica.

Por conta das questões históricas relacionadas às estratégias de suprimentos de recursos físicos e outras condições atrativas para exploração do uso econômico da RMS é que o uso do território como recurso revela-se mais do que como abrigo, inclusive por conta da prioridade, dadas a logística e a comercialização, necessárias à organização do segmento industrial. E é através desses atos de suportes, promovidos pelas políticas setoriais (com aporte de recursos creditícios, logísticos, financeiros, dispensas ambientais, terrenos), que se procura expor o modo como são definidos os programas de governos dentro de interesses na atração industrial e dos programas correlacionados. O que, em termos concretos, mostram a atuação das políticas setoriais e as consequências que dinamizam a partir de uma política outrora conhecida como industrial e de desenvolvimento regional tradicional.

Nesse escopo da investigação, vale refletir a categoria totalidade<sup>16</sup>, segundo as palavras de Santos (2014, p. 25), “como existindo dentro de um processo permanente de totalização que é ao mesmo tempo um processo de unificação e de fragmentação e individuação. É assim que os lugares se criam, e se recriam e renovam, a cada movimento da sociedade.” Conforme a interpretação de Carvalho (2007), vale a ressalva que:

---

<sup>16</sup> Na Natureza do Espaço, Santos (2014) apresenta diversos conceitos de totalidade. Santos (2014) esclarece o mundo como a primeira totalidade, a segunda é o território e a terceira é o lugar. Além disso, expõe as redes como um veículo de um movimento dialético que, de uma parte, ao Mundo opõe o território e o lugar; e de outra parte, confronta o lugar ao território tomado como um todo. (SANTOS, 2014, p. 270).

Ademais, toda totalidade é formada de categorias e relações simples, entre as quais algumas mais fundamentais, que devem ser conhecidas e descortinadas para exatamente dar passagem à reconstituição abstrata do todo; o todo é, portanto, estruturado e hierarquizado e, sem que se tenha percorrido essa estrutura e essa hierarquia, no ato de sua constituição, a partir do que ela tem de essencial, a categoria permanece indeterminada e, por isso mesmo, indefinida – o que conduziria a uma forma empirista de encarar (e apenas descrever) a realidade concreta (deve ficar claro que a estruturação teórica -dialética- da totalidade não é um atributo só do discurso, mas a representação conceitual que parte de uma objetivação que antecede o discurso porque já está na totalidade como real concreto). (CARVALHO, 2007, p. 181).

Além desse conceito, muito presente nesta interpretação da RMS, outra questão importante no debate de Santos (2014) é o tratamento sobre as redes, mencionado como provenientes de características do meio geográfico atual como um meio técnico científico informacional, importante para compreensão das reverberações dos programas de atração de investimentos. Ao se remeter à realidade das redes como um “produto da condição contemporânea das técnicas”, (SANTOS, 2014, p.26), é possível entender o modo do seu funcionamento segundo as verticalidades e horizontalidades concretizadas no território com os empreendimentos atraídos pelo favorecimento dos programas (SANTOS, 2014).

As verticalidades são como “espaço de fluxos formado por pontos, dotado de papel regulador em todas as escalas geográficas, enquanto se renovam ou se recriam horizontalidades, espaços da contiguidade”. (SANTOS, 2014, p. 26). Tendo essa definição como referência, é passível a reflexão do estudo das políticas que alcançam o lugar a partir da ação global. A existência de verticalidades é indispensável para os programas de governo estaduais acontecerem, principalmente dentro do que poderia parecer uma estratégia local adaptada às condições materiais e às peculiaridades da execução das políticas existentes e que são colocadas em prática. A inevitável associação entre verticalidades (ordens, comandos) e horizontalidades (cooperação, conflitos locais, cotidiano), segundo menciona Ribeiro (2015, p. 199) ao citar a contribuição de Santos (1996) para este debate, reporta-se à realidade quando são pensadas as políticas setoriais em voga e as verticalidades e horizontalidade presentes.

Os programas de governo, que subsidiam as condições de infraestrutura e de apoio para a materialização dos suportes de transporte, comunicação e transmissão de energia, revelam o uso que os atores prescindem para o usufruto do território. No estado da Bahia, os programas têm a finalidade de viabilizar o uso do território, inclusive estabelecendo condições materiais e políticas imbuídas de responsabilidade, que deveriam ter o alcance da sociedade, porém não

são conhecidas pela coletividade. Essa interpretação está coerente com a leitura feita por Silveira (2011) ao esclarecer que:

[...] O território era apresentado como arena de vetores externos, com a respectiva invisibilização do Estado no discurso, apesar de sua presença na dinâmica econômica e territorial. Nunca antes tão eficaz, a associação simbólica entre a divisão territorial do trabalho hegemônica e o território nacional revelava o poder incomensurável das grandes empresas. (SILVEIRA, 2011, p. 152).

Além disso, os programas de governo exprimem que, através das materialidades viabilizadas no território, os resultados econômicos das políticas podem ser incrementados. A depender da configuração que as condições de infraestruturas dimensionam, cada programa setorial define as condições adequadas ao processo de produção. É esclarecedor evidenciar:

[...] A configuração pesa diferentemente nos diversos lugares, segundo seu conteúdo material. É a sociedade nacional, através dos mecanismos de poder, que distribui, no país, os conteúdos técnicos e funcionais, deixando os lugares envelhecer ou tornando possível sua modernização. Por meio das relações gerais direta ou indiretamente impostas a cada ponto do país, seja pela via legislativa ou orçamentária ou pelo exercício do plano, a sociedade nacional pesa com seu peso político sobre a parcela local da configuração geográfica e a correspondente parcela local da sociedade, através das qualificações de uso da materialidade imóvel e duradoura. (SANTOS, 2014, p. 272).

Nesse fragmento, é possível compreender como as projeções das políticas setoriais se concretizam com o uso do território. Em outras palavras, não há como contextualizar as políticas setoriais sem se reportar ao exclusivismo econômico do território e à sua expropriação, alvo deste tipo de política. Empiricamente essa caracterização não deixa de ser um tipo de intervenção no território, tal como deixa clara a interpretação de Santos (2000). As políticas setoriais na Bahia explicitam, através dos conteúdos dos programas de governo, como a atratividade do capital e o uso do território podem ser concretamente observados a partir dos anos 1990.

Quando se trata de estudos sobre a RMS, não se pode perder de vista a prioridade dada pelo Estado ao segmento da petroquímica – sobretudo o que se arquitetou há mais de cinco décadas – quando foi responsável por orientar transformações socioeconômicas em curso. Foram estabelecidas, no planejamento, como esta prioridade de infraestrutura traria êxito a economia baiana. Mostra-se com isso, como diretrizes do planejamento sempre se voltavam para o uso do território com condições de maior exploração para a indústria, reforçando o quanto já havia sido seletivamente escolhida.

As particularidades das indústrias atraídas para a RMS podem ser compreendidas pela caracterização da organização do território (ANDRADE, 2009; CORREA, 2000; CORREA, 1989; MOREIRA, 2014), principalmente neste arcabouço em que aparecem a questão da industrialização e os propósitos de necessários fixos, estruturantes da indústria baiana. Finatti (2017) e Andrade (2009) trazem argumentos que, além de fazerem parte da perspectiva da política setorial, os fixos estruturantes permitem mais possibilidades da indústria baiana se estruturar como “território ideal”, priorizando o uso econômico em razão não só dos fatores estruturantes como das condições de instalação e crédito requisitadas pela atividade industrial. A organização do território contempla esse panorama do exclusivismo econômico.

A organização do território na RMS se respalda na alta concentração de atividades industriais no setor de bens intermediários. A dinâmica socioeconômica da região do Recôncavo, de onde a RMS se origina, pode ser associada a diversos eventos, entre eles o advento da instalação da Petrobrás (1953), do Centro Industrial de Aratu (1967) e do Polo Petroquímico de Camaçari (1978) (ALMEIDA, 2008; BRITO, 2008). E por conta disso creditam-se a esta localização do prelúdio industrial as marcas que reforçam o adensamento populacional e as desigualdades no estado (ANDRADE, 2009, CHAME DIAS, 2018; CHAME DIAS, 2016; CHAME DIAS; ARAÚJO, 2011; TAVARES; NASCIMENTO, 2014).

As Escolas de Pensamento Geográfico, ao longo do tempo, passam por críticas e são pressionadas a fazer “constante revisão histórica” para que o uso do território, não o território em si mesmo, seja objeto da análise social, tal como expõe Santos (1998, p. 15). Inclusive quando se objetiva entender os interesses particulares do capital no rebatimento de ações dos atores hegemônicos e a condução do uso do território com privilégios explícitos às metas de atrair mais empresas a partir dos programas setoriais formulados. Neste viés, as políticas setoriais acompanham a evolução do dinamismo da economia e da sociedade, inevitáveis para consolidar as transformações almejadas.

Algumas reflexões a respeito do conceito do território foram identificadas por Fernandes (2015) e Finatti (2017). Neste caso, os resultados de estudos feitos por estes geógrafos sinalizam como os conflitos das políticas se revelam no território mediante a importância de cada política e dos programas em pauta. Ora postos por conta do uso econômico exclusivo, (FINATTI, 2017) ora pelo modo como o planejamento das intervenções descentralizadas não

acompanha as particularidades como as repercussões sociais se expressam dadas as direções compatíveis com a exclusão dos atores (FERNANDES, 2015).

Segundo Finatti (2017), há também uma visão da qual a geografia se apropria quando interpreta a visão locacional do uso do território, nessa ocasião, com representações de um conjunto de fixos como meios de transporte, rodovias, mercados e espaços de consumo – próximos da arena produtiva. Sendo assim, é importante reforçar a necessidade de prestadoras de serviços industriais, operadores logísticos e centros de armazenagem e distribuição, intitulados como uma “multiplicidade de outros fixos” necessários aos propósitos de avanços dos programas (estabelecidos à cada nova proposta da política setorial) (FINATTI, 2017, p. 76). Reiterando como esse arsenal de intermédios contempla os anseios das políticas setoriais e o que os programas de governo sinalizam como uma “multiplicidade de outros fixos”(FINATTI, 2017, p. 76). Em tudo, o uso do território e a lucratividade do capital concretizam-se na prática.

Conforme essa dinâmica de associar as políticas setoriais em trâmite no estado aos interesses e particularidade dos investidores, não fica distante associar como as “aglomerações industriais”, estudadas por Finatti (2017), referenciam, sob distintas influências, estratégias e objetivos do uso econômico do território, mencionados nas interpretações de Santos como a condução do uso do território com privilégios.

A partir das políticas setoriais, o uso do território pode ser admitido das características que viabilizam competições por mais atração de investimentos, por exemplo, com o suporte de condições de instalação adequadas ao interesse do capital, ou do que a divisão territorial do trabalho estabelece. Mesmo assim, com a (in) consciência do que estes custos representam para os cofres públicos, verbas que deveriam ser destinadas aos serviços de interesse da população (saúde, educação, segurança, saneamento básico, coleta seletiva, pavimentação de ruas, maior acessibilidade) já que as políticas setoriais supracitadas não se comprometem com as responsabilidades aludidas. Portanto, não é difícil compreender como os apelos descritos de infraestruturas necessárias buscam reforçar, viabilizar e beneficiar os interesses do capital, independentemente dos custos estimados para execução, já que as vantagens locacionais assim o exigem.

As subvenções do governo estadual atraem os investimentos e são os baluartes para a permanência dos empreendimentos. De fato, sem tais condições, não haveria atrativos para os investimentos previstos. A operacionalização de tais benefícios acontece mediante contratos entre representantes de empresas e do governo estadual, por intermédio dos programas estaduais implementados. Os programas, no caso da Bahia, são fiscalizados pelas entidades responsáveis, a exemplo da SDE e SEFAZ, que cumprem este papel.

Santos e Silveira (2005) admitem oscilações desta evolução da economia e da sociedade em distintos aspectos. Os autores consideram relevantes o impacto na demografia, as prioridades vinculadas às repercussões entre os setores primário, secundário e terciário nas economias estudadas e até mesmo as reformulações concernentes ao arcabouço normativo. Incluídas a legislação civil, fiscal e financeira. Santos e Silveira (2005) estabelecem o quanto as conduções interpretativas são relativizadas para direcionar a condução das políticas e os esperados impactos no território, segundo cada nova reformulação da legislação sugestionada e adaptada às necessidades da conjuntura econômica e social e aos padrões de produção, consumo e troca vigentes.

As reflexões de Milton Santos em “*O retorno do território*” (1998) são reafirmadas posteriormente no artigo “*O papel ativo da Geografia: Manifesto*” (2000), ao abordar a compreensão de “mútuos condicionamentos entretecidos com o movimento da história”. E assim, “a um só tempo, os objetos (a materialidade), as ações (a sociedade)” devem ser analisados sob a ótica da ciência, da tecnologia e da informação continuamente em desenvolvimento. (SANTOS, 2000, p. 104; SANTOS, 1998).

Além disso, devem-se entender as especificidades das políticas setoriais e suas limitações dentro das heterogeneidades de cada formação histórica. No caso da RMS, recorte espacial da tese, os aspectos da sua formação são revisitados sob a interpretação de que em cada contexto a política foca interesses hegemônicos favoráveis ao capital. Principalmente no que tange à influência das classes políticas que, alinhadas às interpelações dos industriais, definem as condicionalidades de infraestrutura e incentivos, conforme interesses compatíveis com as políticas sugestionadas. É possível adotar o conceito de uso do território para compreender a natureza das atividades instaladas e o que se deseja explorar ou extrair, expondo de forma explícita as ações que coexistem juntos aos objetos materializados.

Cabe esclarecer que as políticas setoriais podem ser compreendidas pelo conceito de território usado, sobretudo quando vistas sob tipos de intervenções que fidelizam o uso do território para fins específicos. Neste âmbito analítico, conforme já sinalizado, o uso econômico auxilia na compreensão de como as políticas setoriais contemplam proposições de vantagens para determinados fins, nem sempre revestidos do intuito de inclusão social.

Aprofundar a análise dos programas setoriais na RMS, acompanhada do arcabouço conceitual de Santos, é compreender questões que repercutiram e continuaram sendo priorizadas nas pesquisas acadêmicas. Nas proposições elencadas até aqui, revela-se o quanto o conceito de totalidade discutido por Santos é uma oportunidade de entender o contexto das políticas setoriais e suas limitações. Segundo suas palavras: “[...] é neste jogo dialético que podemos recuperar a totalidade”. (SANTOS, 2000, p. 108). Algo difícil de se contemplar, pois a repercussão das políticas setoriais pode ser vista a partir de como os atores hegemônicos usam o território. Até porque é neste jogo de interesses que a dinâmica do uso exclusivo do território é estabelecida, e a ação da política setorial tem apelo específico para tal finalidade. Obviamente que as políticas setoriais, na condição de políticas públicas, deveriam contemplar as transformações socioeconômicas.

Nos seus últimos ensaios, Milton Santos reiterou o apelo que a infraestrutura logística e os meios de acesso ao escoamento da produção estabelecem em relação às ‘disposições’ em que são sancionadas as políticas setoriais, tal como ainda acontece passadas décadas. Deste modo, apontam-se privilégios de como as prioridades eleitas dos grandes investimentos atraídos de fato se revelam no território, já que também fazem parte do conjunto de atores. Neste caso, a finalidade de intervenção se estabelece para que o capital instalado encontre benefícios ou até mesmo privilégios tributários entre os tantos condicionantes favorecidos pelos governos nos estados. É o que ocorre quando se assume a particularidade da guerra dos lugares como resultado de políticas implementadas apenas com intenções economicistas (SANTOS; SILVEIRA, 2005).

Segundo Santos (1998), as contradições do tempo passam pelo “uso do território”. E esta perspectiva deve ser atualizada para contextos condizentes com as particularidades deste uso, expressas no tempo e no espaço. No processo de construção das políticas setoriais, é possível apreender a complexidade do uso do território pela atuação dos atores e pelas contradições que se expressam na condução dos programas (SANTOS, 2000).



Para Santos (1998), “rever a realidade de dentro” é proferido como uma oportunidade de interrogar a constituição desta realidade, imprescindível em cada etapa da história. Só a partir de então “o discurso e a metáfora, isto é, a literaturização do conhecimento, podem vir depois, devem vir depois”. (SANTOS, 1998, p. 19). Toda a construção autoral remetia-se à investigação permeada de interesses de “constituição da realidade”, abrangendo “a totalidade das causas e dos efeitos do processo socioterritorial”, conforme intenções cabíveis a cada época (SANTOS, 2000, p. 104). Está presente na sua orientação o fato de que “[...] qualquer proposta de análise e interpretação que pretenda inspirar ou guiar uma intervenção endereçada ao conjunto da sociedade não pode prescindir, então, de uma visão desse todo”. (SANTOS, 2000, p.105).

As interpretações presentes em Santos (1998) são esclarecedoras da proposição de que passa pelo espaço habitado a análise da fluidez posta a serviço da competitividade que rege as relações econômicas. Assimila-se a partir de então que:

[...] De um lado, temos uma fluidez virtual, oferecida por objetos criados para facilitar essa fluidez e que são, cada vez mais, objetos técnicos. Mas os objetos não nos dão senão uma fluidez virtual, porque a real vem das ações humanas, que são cada vez mais ações informadas, ações normatizadas. (SANTOS, 1998, p.16).

De certo modo, atualiza-se a ideia de que: “[...] as modalidades de exercício da política do poder público e da política das empresas têm fundamento na divisão territorial do trabalho e buscam modificá-la à sua imagem”, (SANTOS, 2014, p. 135), com revelações e desmistificações presentes e dentro de reestruturações que se adaptariam a essa lógica das ações normatizadas. As iniciativas da Sudene exemplificam como as atrações de investimentos para a industrialização na década de 1970 moldaram estrategicamente a matriz produtiva da RMS e influenciaram na definição das metas de seletividade dos setores de maior atuação na economia estadual. Neste aspecto, é possível identificar que ao Estado coube ser o indutor ou vetor do desenvolvimento por meio da expansão fiscal e do endividamento (INSTITUTO [...], 2018).

Santos (2014) faz uma contundente crítica às posições hegemônicas do capital como real influência de poder, extensivo às questões da política. Por exemplo, é perceptível cogitar a

“contradição entre fluxo de investimento público e fluxo de mais-valia abstraído em consonância com o uso do território” (SANTOS, 2014, p. 253).

O que Moreira (2014, p. 22) traduziria pela seguinte síntese: “o Estado entra com o recurso e a segurança pública e a empresa privada com o mando e a rentabilidade, numa ampliação para o espaço da prática de socialização das despesas e privatização dos lucros - “o socialismo dos tolos”. Esse processo foi instituído como “o modo histórico de organização da economia na sociedade brasileira” por algum tempo (OLIVEIRA, 1984 *apud* MOREIRA, 2014, p. 22). Assim, as políticas, na qualidade de ações normatizadas, são reveladoras do quanto as desigualdades continuariam a se expressar.

(...) É a reiteração da exclusão social que no campo multiplica a massa de boias frias e dos sem-terra e na cidade a dos desempregados e sem-terra urbanos, acumulando na cidade e no campo uma população para a qual reinventar os modos de vida torna-se uma imperiosa necessidade. (MOREIRA, 2014, p. 22).

O protagonismo de novos atores traria outras invisibilidades ao território e, nas últimas décadas, com manifestação de outra natureza de vinculação do capital, até porque:

O rentismo aparece como sujeito hegemônico. É a sua hegemonia quem dá o sentido comum à cadeia das reestruturações, fazendo-a convergir na direção do seu interesse. É ele que engendra o fim das fronteiras. E é ele também que integra a economia numa estrutura nova de que o complexo de empresas é o melhor exemplo. O ponto de partida é uma mudança na natureza societária da indústria. Por isso, em que pese a hegemonia rentista, ou talvez por isso mesmo, toda a estrutura da empresa complexa é montada com centro de referência numa grande indústria. (MOREIRA, 2008, p. 180).

Também, segundo Santos (2014), é possível ver o quanto a dotação regional de capital constante tem acréscimo ao mesmo tempo em que a sociedade local se “descapitaliza” sem atentar para as consequências da vulnerabilidade ambiental impostas e justificadas pelo que era importante para o crescimento econômico, do mesmo modo como Moreira (2008) repensou a questão do rentismo. Em ambos existe a reflexão de questionar os desafios de suprir necessidades impostas pelas políticas setoriais à luz de como o capital se adapta aos interesses de hegemonia dentro de sua lógica de funcionamento. Nestes termos, vale o questionamento: Com a finalidade de atrair os grandes empreendimentos rentistas, é possível validar o recurso público em detrimento das mazelas que se perpetuam na sociedade?

Ao retomar a questão dos programas de governo, compreende-se, por exemplo, através das informações quantitativas e qualitativas, pesquisadas por Nery (2016) e Oliveira (2018), como foi feito o esforço financeiro dos governos do estado da Bahia para atração de empresas calçadistas entre os anos de 1990 e 2000. Os referidos autores expõem cenários mais característicos das décadas citadas e retratam a apropriação dos recursos públicos que foram destinadas para fins de incentivos fiscais vinculados à política setorial em curso. Assim, a promessa dos recursos para melhorar as condições dos municípios, tendo em vista garantir a qualificação da mão de obra e a expansão de infraestrutura urbana, seria questionada entre outras demandas por serviços públicos visibilizados com notoriedade nas realidades.

Desta forma, se faz necessário repensar como monitorar, em termos de valores monetários, a legitimidade das políticas setoriais que se voltam para a tentativa de descentralizar os investimentos produtivos da capital e região metropolitana. As políticas setoriais direcionadas ao setor calçadista na Bahia são exemplos de como a questão da interiorização dos investimentos é pensada como resultado positivo deste setor de atividade em vigência fora da RMS.

Cabe ressaltar como as condicionalidades das políticas citadas, mesmo que não alcançassem os objetivos previstos, devem ser conhecidas pela sociedade. Neste âmbito, o que se pode analisar, segundo Nery (2016) e Oliveira (2018), é que as políticas setoriais são intervenções para atender aos empresários do segmento com exclusividade. Além disso, o uso dos recursos públicos está aquém do que se deseja para a idealização de metas para criação de empregos formais, pelo menos dentro das expectativas para o setor calçadista, setor estudado pelos dois pesquisadores na Bahia.

O conflito pelo uso dos recursos públicos destinados às infraestruturas de interesse das “grandes empresas” é inegável (SANTOS, 2014, p. 336) e essa afirmação revela muito sobre as projeções das políticas setoriais: atrair empresas por intermédio de vantagens de logística e crédito, entre outros. Sobretudo quando está legitimada a finalidade de contemplar melhorias sociais a partir das consequências das políticas públicas que usam recursos sob a gestão do erário. As políticas setoriais quando executadas através de programas estaduais exercem este papel de apelo às questões socioeconômicas, só assim, seria possível admitir o vínculo de setores privilegiados da indústria, por exemplo, correlacionando-os às atrações de investimentos que se concretizam.

Um dos grandes desafios de Milton Santos foi repensar o interesse pelo uso do território. Na obra síntese de Santos – *A natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção* (2014) – ressaltam-se esclarecimentos nos quais se respaldam as análises deste trabalho sobre as políticas públicas setoriais, na prática:

[...] A presença, em pontos espalhados ou concentrados do espaço, de firmas monopolistas ou transnacionais com vocação a utilizar todo o território, orienta a escolha desses capitais dormentes, qualificando os espaços nacionais à imagem dos seus interesses próprios, porque essas empresas dispõem da força política para impor o que hoje se chama de modernização do território. A esse processo, intitulamos “corporização do território”. (SANTOS, 2014, p. 252).

Em tese, pelo que as políticas setoriais assumem no escopo dos programas, o território tem este uso corporizado e ainda hoje essa corporização do território está presente. Por conta disso, enfatiza-se a compreensão do que pode ser elucubrado a partir das suas práticas, as políticas setoriais imperam como uma ação de governo favorecendo a economia, desde que assimilada a força do poder político para impor o que se deseja para a competitividade, a qual precisa se respaldar na modernização do território.

Em outras citações desta obra de Santos (2014), existem elementos que expõem a pertinência da discussão deste trabalho sobre políticas setoriais, sobretudo procurando as finalidades dos investimentos dos governos e qual contexto de responsabilidades se insere a partir do protagonismo exercido. Além disso, também é possível esclarecer o quanto é perceptível a “relocalização seletiva dos dinheiros”, (SANTOS, 2014, p. 134) e o que prioriza como um tipo de política pública de importância. Admitindo as compilações das seguintes ideias, que sugestivamente se adaptam à proposição das políticas setoriais:

[...] a corporatização do território, com a destinação prioritária de recursos para atender às necessidades geográficas das grandes empresas, acaba por afetar toda a sociedade, já que desse modo a despesa pública ganha um perfil largamente desfavorável à solução de problemas sociais e locais. (SANTOS, 2014, p.336).

Mais do que a formação socioeconômica é a formação socioespacial que exerce esse papel de mediação: este não cabe ao território em si, mas ao território e seu uso, num momento dado, o que supõe de um lado uma existência material de formas geográficas, naturais ou transformadas pelo homem, formas atualmente usadas e, de outro lado, a existência de normas de uso, jurídicas ou meramente costumeiras, formais ou simplesmente informais. A utilização dos lugares pelas empresas, sobretudo as firmas gigantes, depende desses dois dados e não apenas de um deles. Formas e normas, pois, trabalham como um conjunto indissociável (SANTOS, 2014, p.337).

Diante do exposto, é possível falar da vinculação com o processo de “corporatização do território”, posto atender a algumas finalidades notabilizadas por fins específicos de “uso” restrito do território (SANTOS, 2014, p. 336), de certo modo, dentro das possibilidades de concretização das políticas setoriais expressas pela preconização da infraestrutura e dos incentivos fiscais recebidos. Se é que assim podem ser chamados.

As contribuições de Milton Santos não remetem a uma reflexão sobre políticas setoriais, mas são necessárias as constatações da sua construção teórico-metodológica para inferências sobre o território e seu uso, segundo o que este autor conseguiu esclarecer. Neste estudo analítico, a totalidade socioespacial dentro de uma escala conceitual, que é o território usado, comporta a abrangência da configuração territorial (as infraestruturas e o meio ecológico) e a dinâmica territorial (uso do território pelos agentes – firmas, instituições e pessoas).

Neste sentido, a diretriz necessária para entender as políticas atuais e como se estabelecem prescinde do interesse pela dimensão espacial. Outros cientistas sociais, vinculados às teorias sociais e a seu envolvimento com a dinâmica do espaço geográfico, têm avançado nas reflexões trazidas a respeito do tema. Neste debate, a dialética do debate está presente quando se contrapõe o recurso alternativamente ao abrigo, às verticalidades e às horizontalidades e, por fim, à intenção da política não apenas de ter um uso seletivo e ser usado pelos “agentes - atores que dele se apropriam” (STEINBERGER, 2013) através da “estreita relação entre seus objetos e os territórios onde a intervenção estatal-governamental acontece.” (STEINBERGER, 2013, p. 176).

Disto, depreende-se o quanto a conotação política e as exigências éticas da política setorial visam a observar todos os atores sem qualquer exceção. Reafirmadas dentro da posição de que: “[...] na análise geográfica, nada (e ninguém) pode ser omitido, ao mesmo tempo que nenhum ato ou ação podem ser tomados de modo exclusivo”. (SANTOS, 1994 *apud* PEREIRA, 2019, p. 12).

Diante do exposto, é oportuno refletir que “tanto o mercado” quanto “a política” buscam soluções que não contemplam todos os atores (SANTOS, 2000, p. 106). Desse modo, as políticas setoriais só poderiam representar intervenções limitadas ou parciais que viabilizam o uso exclusivo do território, envolvendo elementos que não oportunizam refletir o papel de

todos os atores no território. Dentro desta particularidade, não se eximindo, inclusive, de compreender a análise referente ao papel do Estado e como as respectivas omissões são desveladas.

### **3.1.1 Planejamento e uso do território**

Na Bahia, a condução dos últimos planejamentos expressos nos PPAs priorizam condições favoráveis à atração de investimentos, conforme estabelecido nos programas de governo. As diretrizes dos PPAs são elaboradas pela SEPLAN, até então a instituição responsável por esta ação.

Nessa seção, cabe internalizar a importante posição de Silveira (2011, p. 153) ao citar Gottmann (1975) e inferir que, “aos conteúdos naturais do espaço acrescentavam-se os conteúdos políticos que definiam o território como verdadeiro corpo político. Todavia essa dimensão política não é um dado estático, mas uma construção histórica”. Na Bahia, a condução da construção identitária dos PPAs fica por conta da SEPLAN, responsável por atender as demandas observadas na sociedade com compromisso de realização das materializações antevistas por ações das políticas setoriais. Assim, identifica-se, pelos planos de investimentos propostos a cada nova gestão estadual, como serão conduzidas as ações favoráveis às concretizações dos investimentos<sup>17</sup> no estado.

Na prática, estes planos (programas de governos) das Secretarias estaduais foram estudados por Vieira (2012) e Finatti (2017) para o Brasil, sendo extensivos às peculiaridades da Bahia. A projeção econômica evidencia que a concepção promotora das políticas do setor industrial revela as iniciativas das políticas adotadas nesta parte do território baiano, em especial as políticas setoriais vinculadas aos impactos da intervenção pública, que deram destaque à seletividade industrial, um processo econômico semelhante ao que ocorreu em outras regiões metropolitanas do Nordeste.

---

<sup>17</sup> Nas palavras de Silveira (2011, p. 153): “É a preocupação com o destino e com a construção dos lugares que perpassa o uso do território e, por conseguinte, a respectiva noção. Não há como explicar o território sem sua utilização, não há como explicar o território usado sem projeto. É isso que faz do território usado uma categorial central para a formulação de uma teoria social”.

Vale ressaltar que assim como as metas da administração pública federal, o PPA dos estados são definidos por diretrizes, objetivos e metas coerentes com os orçamentos definidos para quatro anos. Porto (2020) admite que cada PPA se encarrega de atualizar suas ações com orçamentos anuais avaliados e passíveis de alterações necessárias em cada período. Conforme preconiza, elementos estruturantes devem ser repensados “à luz dos movimentos da economia nacional e internacional” revistos em cada PPA, em razão dos ajustes passíveis de ocorrer em cada período orçamentário (PORTO, 2020, p. 303).

De modo geral, Silva (2019) conceitua o planejamento governamental como uma ação abrangente de limites e desafios que comprometem o desenvolvimento regional e a superação das desigualdades regionais, em sua maioria, oriundos de períodos anteriores. Nesse contexto, os documentos dos Planos Plurianuais federais priorizam recortes setoriais e temáticos para a organização do orçamento governamental, o que contribui para que grupos de interesses consolidados possam participar das disputas políticas por recursos orçamentários. Para esta reflexão, cabe ponderar que:

[...] o corolário de todos os acontecimentos registrados ao longo dos últimos trinta anos é a impossibilidade de construir uma agenda coletiva dos interesses federativos e incorporar o tema na agenda das reformas institucionais que estão na pauta das prioridades nacionais e que precisariam ser impulsionadas. (INSTITUTO [...], 2018, p. 24).

[...] O federalismo brasileiro não pode se acomodar a uma situação em que a saída para a crise federativa é a submissão ao governo federal e a barganha individual por acesso preferencial aos escassos recursos orçamentários da União e ao crédito administrado por instituições financeiras governamentais, como a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco do Brasil (BB). (INSTITUTO [...], 2018, p. 24).

Nesta interpretação, fica sugestivo como a avaliação dos gastos públicos orienta a tomada de decisão dos governantes. Especialmente, define-se como gasto social todo aquele voltado para a melhoria – em curto ou longo prazo – das condições de vida da população em geral, envolvendo os gastos diretamente efetuados por cada esfera de governo (ROCHA; FERNANDES, 2006, p. 301). Os governos (federal e estadual) são mencionados como atores estratégicos para admissões dentro do planejamento que se propõe a executar como meta.

É importante compreender que “o território nacional, ou local, é, em si mesmo, uma norma, função de sua estrutura e de seu funcionamento”, (SANTOS, 2014, p. 337), uma conotação demasiadamente propositiva com a conexão de “corporatização do território”, (SANTOS,

2014, p. 336), na condição de uso possível. Posta essa premissa, observam-se quais as chances das transformações socioeconômicas no território e quais reflexões são oportunas, dado o contexto de realidades priorizadas para o uso do território. De certo modo é para este uso que se volta o planejamento das políticas.

[...] a análise da espacialidade do desenvolvimento brasileiro deve considerar os ativos e recursos patrimoniais naturais e artificiais, distribuídos e inscritos nas diferentes regiões e territórios, no seu meio rural e em processo de urbanização, urbano e metropolitano. Ela obriga o (a) pesquisador(a) a fazer uma abordagem combinada da geografia com a economia, articulada às ciências sociais, cujo objetivo é identificar uma cesta das necessidades humanas nas diferentes escalas regionais e territoriais, suas causalidades e finalidades, seus conflitos e os papéis das instituições econômicas, culturais e políticas que influenciam no desenvolvimento do território. (PIRES, 2019, p. 59).

Para o autor, apenas com a interpretação transversal do desenvolvimento brasileiro seria possível a superação referenciada por Santos sobre “a existência total e não apenas a noção de espaço econômico” (SILVEIRA, 2011, p. 153) e isso seria válido para a compreensão do território usado, em que todas as instituições, todos os indivíduos, independentemente de sua força diferente, apesar de sua força desigual, enfrentassem:

[...] dilemas dos mecanismos clássicos de regulação dicotômica do desenvolvimento, como o Estado e o mercado, para introduzir o papel da sociedade civil, através de arranjos institucionais intermediários como as comunidades e associações locais, necessários para a construção de territórios socialmente organizados. Nesses casos, o Estado (poder público), o mercado (setor privado) e a sociedade civil comunitária seriam os três agentes capazes de coordenar e propor soluções para resolver os grandes conflitos, promover planos e assumir o papel de agente do desenvolvimento, e das mudanças estruturais. (PIRES, 2019, p. 59-60).

Neste caso, distante do proposto na colocação de Pires (2019), o PPA (2008/2011) estabeleceu que, ao governo do estado, cabia manter apoio aos setores internacionalizados como o agronegócio (soja, frutas, algodão, cacau, café, etanol, alimentos e bebidas, carne e laticínio), o automotivo (veículos, peças e pneus), o petroquímico (Petrobras, Brasken, Dow Química), o papel e celulose e o turismo e hotelaria. Exemplos que expressam como o planejamento direciona e apoia determinados segmentos econômicos. A configuração das políticas exige ações delineadas nas propostas setoriais que repercutem no PPA. Além disso, exige forte articulação política, criação de grupos executivos pequenos e ágeis e uma melhor exploração ou montagem de um quadro institucional adequado (legislação para portos, agroindústria, indústria naval, serviços financeiros e de comunicação e de logística e



transporte) (BAHIA, 2007). As políticas setoriais, no entanto, apresentam-se como ações indispensáveis nesta conjuntura.

Ao contextualizar o uso do território é também possível identificar o quanto as políticas setoriais traçam desafios de avanços esperados para os municípios, embora o usufruto do território pelas classes mais privilegiadas esteja vinculado à corporatização do território.

As influências dessas políticas públicas setoriais são observadas como possibilidades de transformações sociais não atingidas, posto não terem sido pautadas em escolhas da sociedade, que, em certas condições, não sabem do que tratam as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento. As transformações socioeconômicas são inexistentes e revelam o conflito a respeito do uso dos recursos públicos, sendo possível admitir a renúncia fiscal<sup>18</sup> como um exemplo de explícita desarmonia entre a expectativa de arrecadação e os gastos e investimentos que poderiam ser designados a outras finalidades, inclusive para redução das desigualdades sociais (CARDOSO, 2011; DULCI, 2002; LOPREATO, 2000; PEREIRA JÚNIOR, 2011; SANTOS, SILVEIRA, 2005). Essas desigualdades estão explicitadas pela produção da materialidade em bairros tão contrastantes como pelas formas de trabalho e de vida (SANTOS, 2014).

Necessariamente, é nesta discussão que alguns tipos de políticas setoriais concretizadas através de programas de governo e de possíveis renúncias fiscais no estado<sup>19</sup> são viabilizadas por meio deste tipo de isenção, com o intuito de promover melhorias para os municípios. Ainda que os recursos não sejam o mencionados como dotações fixadas para o orçamento fiscal de forma aleatória, as avaliações de desempenho dos programas precisam ser responsáveis por melhorias sociais com as quais se comprometem a cooperar, dentro de

---

<sup>18</sup> As tentativas sem sucesso para obter dados de renúncia fiscal para o estado da Bahia foram feitas através da SDE e da SEFAZ. Embora seja alegada a transparência pública, foi possível identificar como algumas autarquias do estado da Bahia veem a Universidade e o pesquisador como ameaças. Segundo relato do Tribunal de Contas do Estado (TCE), no âmbito do programa Desenvolve, um dos mais importantes programas lançados em 2001, evidenciaram-se: a flexibilidade na aplicação dos critérios para concessão dos benefícios tributários; a fragilidade nos procedimentos de acompanhamento das empresas beneficiárias; e a ausência de avaliação de desempenho do programa (BAHIA, 2017a).

<sup>19</sup> Segundo o Relatório de Auditoria do TCE, Exercício 2017, nem todo fato que gera uma redução da arrecadação potencial pode ser caracterizado como renúncia de receitas, mas apenas aqueles que representem um tratamento diferenciado. Além disso, o conteúdo elaborado esclarece que o incentivo fiscal corresponde a uma norma tributária indutora, que opera como fator de alavancagem ao agente econômico, implicando incentivo à adoção de determinada postura por meio de desoneração tributária, como exemplo, os incentivos concedidos às empresas instaladas. De outra forma, os benefícios fiscais correspondem a medidas de desoneração tributária, entretanto, têm como objetivo compensar/adequar determinada situação de desvantagem do contribuinte (BAHIA, 2017a).

propriedades desejáveis, a exemplo da confiabilidade e da cobertura social, reiterando que todo incentivo fiscal implica gasto tributário (BAHIA, 2017a; BAHIA, 2017b).

Convém apontar que as práticas das políticas setoriais, inclusive via incentivo fiscal, estão longe de serem vistas como práticas inéditas. Os incentivos dos respectivos governos, nas esferas federal e estadual, podem ser compreendidos como estratégia de competitividade nacional, já visibilizados desde algum tempo. No caso da região Nordeste, as desigualdades socioeconômicas foram debatidas no âmbito do planejamento regional como um problema político. Já atentos às tendências em que as modificações na estrutura produtiva poderiam se especializar sem qualquer tipo de transformações para o território, as abordagens de Furtado (1974) e Myrdal (1965), em certo modo, são as referências no que tange à prioridade, dado o desenvolvimento como pauta em debate. Até porque a dificuldade em definir o que seja desenvolvimento continua a gerar inquietações para o debate, sempre atual.

Brandão (2012), por exemplo, como um dos autores mais respeitados no campo da economia política do desenvolvimento no país, afiança como sendo da natureza desigual da acumulação as constatações de desigualdades. Apropria-se das palavras do geógrafo Neil Smith para expressar concordância com a ideia de que “o capital não somente produz o espaço em geral, mas também produz as reais escalas espaciais que dão ao desenvolvimento desigual a sua coerência”. (SMITH, 1988 *apud* BRANDÃO, 2012, p. 54).

Existem assim, nas análises de Santos (2014; 2000), justificativas para o dogma da competitividade que não se impõe apenas a preocupações da Economia, mas também à Geografia, tal como faz questão de explicitar. Nessa mesma linha, há convergência para avaliar como de fato o uso do território também traz reflexões dos porquês da metáfora “guerra dos lugares”, em algumas ocasiões expressando a concepção importante para este escopo analítico de como:

Os lugares se especializam, em função de suas virtualidades naturais, de sua realidade técnica e de suas vantagens de ordem social, isso responde à exigência de maior segurança e rentabilidade para capitais obrigados a uma competitividade sempre crescente. Isso conduz a uma marcante heterogeneidade entre as unidades territoriais, com uma divisão do trabalho mais profunda e, também, uma vida de relações mais intensa. (MILINAR, 1990 *apud* SANTOS, 2014, p. 249).

As palavras de Brandão sintetizam ideias sobre a continuidade de uma conjuntura nos moldes de permanência da “[...] divisão inter-regional do trabalho a partir do núcleo da acumulação de capital no país”. Com isso, observa-se a ideia de concentração dos segmentos mais importantes e estratégicos da estrutura produtiva nacional e, particularmente, os setores industriais mais modernos dos grupos de bens de consumo não duráveis, de bens intermediários e de bens de capital e de consumo duráveis; e uma periferia, segundo suas palavras, “com baixa autodeterminação de crescimento, continuando bastante subordinada às decisões cruciais cêntricas”. (BRANDÃO, 2012, p. 197-198).

As concepções de Araújo (2012), Brandão (2019), Brandão (2012) e Santos (2014) coadunam com o pensamento de Furtado (1974) acerca da ação hegemônica assimilada no uso do território para prover recursos de produção a partir dos setores de atividades mobilizados.

[...] se algo sabemos com segurança é que subdesenvolvimento nada tem a ver com a idade de uma sociedade ou de um país. E também sabemos que o parâmetro para medi-lo é o grau de acumulação de capital aplicado aos processos produtivos e o grau de acesso à panóplia de bens finais que caracterizam o que se convencionou chamar de estilo de vida moderno. (FURTADO, 1974, p. 22).

Não faltam esforços intelectuais para entender o processo desenvolvimento. Neste âmbito, as justificativas de Myrdal não parecem descontextualizadas ao rechaçar que se “apenas as forças de mercado puderem decidir quanto ao resultado” fatalmente mais regiões se atrasarão, estagnarão ou mesmo ficarão mais pobres (MYRDAL, 1965, p. 60). Como ação de intervenção existe no território uma compreensão de visão do quanto as forças de mercado podem atuar para interesses específicos.

O economista sueco e socialista Myrdal já havia feito observações da existência de um alto nível de desenvolvimento acompanhado de melhores transportes e comunicações, além de padrões educacionais mais elevados em favorecimento da dinâmica de ideias e valores propensos a robustecer as forças para a difusão centrífuga da expansão econômica ou mesmo para remover os possíveis obstáculos impeditivos a ela. É ainda pertinente expor suas colocações pelo fato de chamar atenção para:

[...] baixo nível de desenvolvimento econômico ser acompanhado, em geral, por grandes desigualdades econômicas representa, por si mesmo, grande obstáculo ao progresso. Esta é uma das relações interdependentes, por meio das quais – no

processo acumulativo – a pobreza se torna sua própria causa. (MYRDAL, 1965, p. 62-63).

Em Furtado (1974) está presente a afirmação de que captar a natureza do subdesenvolvimento não é uma missão fácil. Nesses termos, há uma relação entre subdesenvolvimento e maior heterogeneidade tecnológica. Na sua interpretação, cada avanço ou retrocesso tecnológico proporciona estágios distintos de desenvolvimento, os quais refletem a natureza das relações externas de cada tipo de economia. As relações com o capital estão imbricadas a esta concepção da heterogeneidade tecnológica, de submissões entre agentes e economias hegemônicas, elencadas nas concepções de Santos (2000; 1998) para o entendimento do uso do território.

Segundo observações de Gennari; Oliveira (2009, p. 341), a contribuição a respeito do que chamam de “componente estruturalista” se evidencia no reconhecimento de que as teorias econômicas gerais, elaboradas nos grandes centros de difusão científica, não eram funcionais em explicar os fenômenos econômicos na periferia do sistema capitalista. Os elementos constituintes e as relações que mantinham entre os países desenvolvidos não tinham atributo de semelhança.

Para Furtado, existe uma visão segundo a qual “os economistas passaram a dedicar o melhor de sua imaginação a conceber complexos esquemas do processo de acumulação de capital no qual o impulso dinâmico é dado pelo progresso tecnológico, existente fora de qualquer contexto social”. (FURTADO, 1974, p. 16).

Há inspiração presente na obra de Furtado (1974) para rechaçar as concepções do uso do território, extensivo aos moldes como os programas de governo, e as abstenções de responsabilidade social e ambiental – tanto as privadas como as públicas - são evidenciadas na prática. Diante das hegemonias prevaletentes, vale observar nas políticas setoriais as questões envolvendo a exploração de recursos naturais e o capital, dentro das lógicas de exploração das empresas ou empreendimentos designados por monopólios.

E ainda que possa parecer anacrônico, o exemplo da indústria petroquímica configura-se com este arcabouço de análise, demasiadamente vinculado à diversificação da “família de

indústrias” instituídas no país (FURTADO, 1974, p. 31) com a finalidade de fomento ao setor automotivo. O que sem ambiguidades reflete as questões prioritárias do estado e a decisão de reforçar o processo da RMS em aspectos das políticas de intervenção a partir de particularidades reconhecidas, presentes nas interpretações de Furtado (1974). Oportunizando entender as especificidades da região metropolitana do estado e alguns aspectos do seu atrasado desenvolvimento.

Ainda vigoram ideias de que existe:

[...] Na prática essa miniaturização assume a forma de instalação no país em questão de uma série de subsidiárias de empresas dos países cêntricas, que se observa a partir do segundo conflito mundial e se acelerou no último decênio; corresponde à terceira fase na evolução do capitalismo industrial. Essa fase se iniciou com um processo de integração das economias nacionais que formam o centro do sistema. (FURTADO, 1974, p. 28).

Neste aspecto, as concepções de Furtado (1974) concordam com o conceito de Santos (2014; 2000; 1998) acerca do uso do território.

As inquietações elencadas acerca da centralização das políticas setoriais resgatam particularidades que se deseja compreender no território em uso. Assim, é preciso saber sobre as contribuições envolvendo o papel do Estado e ainda avaliações necessárias para o âmago do problema, quando é ressurgente expor:

A necessidade do planejamento (...) como um desdobramento das condições do subdesenvolvimento e das medidas que precisam ser adotadas para superá-lo. Do seu ponto de vista, a única instituição capaz de levar adiante essa imensa tarefa de programação do crescimento seria o Estado. Por intermédio dele, os agentes nacionais poderiam controlar as decisões mais importantes e necessárias à industrialização, organizar um sistema abrangente de planejamento dedicado à captação e à alocação dos recursos e mobilizar os pesados investimentos exigidos. Nesse aspecto, a iniciativa privada nacional e o Estado não podiam prescindir do capital estrangeiro. Este, porém, da perspectiva de Furtado, precisava ser controlado, pois não é possível se beneficiar do progresso técnico sem acesso à tecnologia gerada nos países desenvolvidos, mas, por outro lado, um ingresso indiscriminado de investimento externo cria um fluxo permanente de recursos para fora do país, colocando em risco o equilíbrio externo. (GENNARI; OLIVEIRA, 2009, p. 341).

Admite-se repensar como não só o investimento externo cria um fluxo permanente de recursos para fora do país como também perdura:

O impulso de realocação para locais mais vantajosos (o movimento geográfico do capital e do trabalho) revoluciona periodicamente a divisão territorial e internacional do trabalho, acrescentando à insegurança uma dimensão geográfica vital. A resultante transformação da experiência do espaço e do lugar é acompanhada por revoluções na dimensão do tempo, na medida em que os capitalistas tentam reduzir o tempo de giro do seu capital a um piscar de olhos. Em resumo, o capitalismo é um sistema social que internaliza regras que garantem que ele permaneça uma força permanentemente revolucionária e disruptiva em sua própria história mundial. Se, portanto, a única coisa segura sobre a modernidade é a insegurança, não é difícil ver de onde vem essa insegurança. (HARVEY, 2014, p. 103).

As políticas setoriais são manejadas para algumas destas finalidades. Os autores mencionados dialogam com a atualidade do que Milton Santos afirmou ser o papel ativo da Geografia sem perenizar o atraso estrutural do subdesenvolvimento e ter frustrações em relação ao fato de quanto menos preparada em termos de técnica a sociedade estiver, maiores são os desafios para competir e ter responsabilidade socioeconômica.

Conforme Sampaio e Vital (2015), é difícil mensurar o que seja desenvolvimento. Embora indicadores de grau de desenvolvimento sejam limitados para a complexidade do conceito, é possível adotá-los “como um compromisso mínimo com a operacionalização de um conceito complexo, qual seja o desenvolvimento e de passagem de uma fase menos para uma mais humana”. (SAMPAIO; VITAL, 2015, p. 256). No entanto, uma avaliação por meio de indicadores “depende de uma autopercepção, a qual sofre influência de múltiplos fatores como a idade, a educação e a dificuldade de ajuste à velocidade das transições, além de refletir, em alguma medida, a idealização da distância entre a situação presente e a idealizada”. (SAMPAIO; VITAL, 2015, p. 256).

A questão de desenvolvimento é abordada por estar subentendida nas questões de pesquisa, portanto, os indicadores contribuem para compreender as realidades dos municípios da RMS. Neste caso, vistos sob a ótica das políticas setoriais prevalentes para sanar questões estruturais da supracitada região.

Carvalho; Queiroz Filho (2014) afirmam que foram criados diversos instrumentos para a análise do desenvolvimento, não apenas por meio de grandezas econômica de um país, mas, sobretudo, pelo nível de bem-estar social de sua população. Os dois índices que mais se destacam são o IDH e o Índice de Condições de Vida (ICV), ambos citados por terem sido objeto de investigação dos relatórios das Organizações das Nações Unidas (ONU) para orientação aos governos e a entidades de auxílio no que concerne à aplicação de recursos e

esforços assistenciais. Vale explicitar o IDH como uma medida do grau de desenvolvimento que deve ser vista com as devidas ressalvas. O IDHM foi adaptado para populações menores, com o intuito de avaliar o perfil de uma sociedade. São consideradas longevidade, educação e renda, de modo similar ao IDH global, para serem, entre escalas e particularidades diferentes, passíveis de comparação.

O Plano Estratégico Bahia – 2020, elaborado pela SEPLAN em 2003, tinha como parâmetro metas para redução da pobreza e promoção da cidadania, conforme Declaração do Milênio - documento da ONU, aprovado na Cúpula do Milênio em 2000. Nesse Plano Estratégico, o IDH é usado como indicação de referência para o monitoramento do desenvolvimento no estado. Explicita-se que o IDH não considera elementos importantes como “o desemprego, as relações de trabalho, a distribuição de renda, a cobertura previdenciária e a qualidade da educação”, que deveriam ser considerados no monitoramento do desenvolvimento. A meta estabelecida para a Bahia era alcançar até 2020 o IDH acima da média nacional, um objetivo que não foi cumprido (LEITE; CINTRÃO; LASA, 2006, p. 177).

O crescimento econômico vinculado às precariedades sociais está demasiadamente respaldado por políticas públicas setoriais voltadas à atração de investimentos produtivos, empenhados como prioridade para o incremento do emprego e renda. Vale sinalizar que as condições para o desenvolvimento focam em aspectos de crescimento da economia, sobretudo na redução dos índices de desemprego, com isso, a possibilidade de maior renda e redução dos indicadores de pobreza e exclusão social.

A atração de capital para investimentos no estado da Bahia se perpetua como uma oportunidade para que os industriais e os grupos políticos se alinhem ao que as políticas setoriais estabelecem, tendo em vista incrementar o segmento industrial na RMS. E, a partir de então, não é difícil entender as reverberações de conflitos de uso do território, sobretudo se existirem argumentos que subsidiem a ideia de que existe uma intervenção de “utilização cada vez mais privatista”. (SANTOS, 2014).

Serpa (2007) advoga como estão presentes nos programas e planos governamentais da Bahia considerações sobre a visão hierárquica presente, respaldada no modelo em que diferenças e

não desigualdades são observadas entre as regiões e entre os estados brasileiros, como se os propósitos fossem de uma “cartilha ou manual” em que a explanação das diferenças não fosse uma lacuna considerada passível de correções. Segundo sua exposição: “[...] a diferença não é algo em si negativo, o problema é quando as diferenças são valoradas e hierarquizadas”. (SERPA, 2007, p. 43). Assim, as políticas setoriais deveriam ter mais atenção para o que o planejamento define como orientações ou diretrizes que, nas palavras de Santos, contemplassem um “híbrido de materialidade e de vida social” (SILVEIRA, 2011, p. 153).

Vieira; Lois González (2018) constatam a existência de uma ‘regulação do território’ na Bahia exercida pelos governos, inclusive com referências às políticas territoriais analisadas a partir dos Planos Plurianuais, instrumentos de planificação das entidades federativas. Na Bahia, os instrumentos de gestão são direcionados a ‘ações governamentais’ instituídas para superação de entraves infraestruturais e incentivos à cadeia produtiva empresarial. As diretrizes são, na maior parte, vinculadas à economia do agronegócio ou a projetos da indústria local com finalidade de expansão internacional. Posto isso, são adotadas iniciativas promotoras das atividades relacionadas ao planejamento em exercício e às possibilidades de crescimento econômico dentro das principais ações governamentais (VIEIRA; LOIS GONZÁLEZ, 2018).

Existe no PPA participativo 2020-2023 continuidade na orientação política que ressalta como finalidades práticas da ação do governo a atração dos investimentos (BAHIA, 2019a; BAHIA, 2019b). O início destas políticas foi em 1991, dentro do marco das análises trazidas. O modo como esse planejamento é explanado reitera propósitos para o uso do território com respaldo em considerações específicas: *“además, la ejecucion del PPA depende de una base espacial, traducida en una regionalización específica por la que cada gobierno expresa sus prioridades para las políticas territoriales”*. (VIEIRA; LOIS GONZÁLES, 2018, p. 210).

Há evidências de que existem, na exposição dos objetivos elencados por Vieira e Lois González (2018), formas de legitimação da capacidade de ação autônoma explícita na elaboração e execução de estratégias de investimento em seu espaço - analogia ao que os PPAs explicitam e que são reveladas nas políticas setoriais. Observa-se como o território pode ser o “palco” para ações de governo, a exemplo dos recursos políticos destinados para: *a) establecer mecanismos para atraer inversiones mediante la división de zonas y la formación de territorios; b) delimitar la forma en la que participa la población en la planificación de las*



*pólíticas territoriales; c) regionalizar el territorio para la ejecución de los programas y distribución de presupuesto.* (VIEIRA; LOIS GONZÁLES, 2018, p. 210).

Vieira; Lois González (2018) mostram que a proposta de regionalização em vigor nas primeiras décadas de 2000 traduz e externaliza interpretações de como os “gestores do planejamento” pensam o território. Dentro dos seus objetivos, as políticas associadas a essa direção do planejamento podem ser identificadas e colocadas em prática. Apesar do uso consensual exposto no PPA, admite-se a necessidade de também estabelecer as hierarquias como instituições político-partidárias que podem desconstruir o suporte de uma “suposta representatividade” entre a regionalização e a ideia de construção participativa da sociedade civil, desvelando o falso sentimento de participação e pertencimento, muito próprio das lideranças políticas da Bahia.

Por conta disso, justifica-se a apropriação do conceito de Território de Identidade, criado em 2003, e que também está no teor do próprio documento PPA participativo 2020-2023, tal como publicado no ano de 2019, com a finalidade de destacar a “articulação entre os representantes” do governo e da sociedade civil.

[...] Territórios de Identidade como unidade geográfica oficial de planejamento, orientadora da organização da política pública, e entendendo a importância de compreensão das necessidades e demandas de cada um, a partir da ideia de que neles realiza-se a vida, realizam-se as escutas sociais em todos os 27 territórios da Bahia, tal como delimitado em 2018. Para agrupar os atores desse processo, utilizou-se como espaço de referência para mobilização, e conseqüentemente de participação social, a rede de governança dos Territórios de Identidade, mais precisamente os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (CODETERs). Nesse âmbito, promoveu-se a articulação entre os representantes do governo estadual e os das diferentes instâncias locais, tanto do poder público quanto da sociedade civil. (BAHIA, 2019b, p. 27).

Neste caso, tenta-se compreender como o uso do território está incorporado a uma forma de participação imbuída de interesses, que se expressa pelo modo como os representantes das políticas exercem mandatos em acordo com a articulação presumida e os interesses identificados. Esse jogo de interesses acontece independentemente da agregação territorial escolhida por cada gestor, embora, para cada caso, as realizações dos mandatos e as regionalizações sejam, em alguns contextos, vistas como ajustes dos programas de governo. Sendo com isso, reforçado o entendimento de exclusividade para as políticas setoriais, sugeridas como as ações diferenciando cada programa de governo.

Cabem indagações pertinentes e argumentos com o intuito de elucidar as razões pelas quais as transformações socioeconômicas podem ou não coincidir com as diretrizes dos programas de governo e com as demandas dos Territórios de Identidade, sendo indispensável observar como o uso do território está submetido a algum tipo de regulamentação ou mesmo como instrumento de gestão para a sucessão de governos, tal como expresso no Quadro 2.

Embora para outras áreas de conhecimento simples recortes espaciais não sejam admitidos como uma regionalização, para os geógrafos este conceito é caro e identifica processos específicos, além do sentimento de pertencimento imbuído, por exemplo, nos Territórios de Identidade, que não são levados em consideração nas políticas setoriais do estado.

Eixos de desenvolvimento e Territórios de Identidade não se equivalem como agrupamentos de municípios. Nos PPA, são identificados eixos de desenvolvimento (2000-2007) e Territórios de Identidade (2008-2023). Como o que se examina são os propósitos estabelecidos nos programas de governos, é necessário se reportar a esses termos no intuito de compreender as políticas setoriais e sua relação com o território (VIEIRA; LOIS GONZÁLES, 2018). De antemão, pode-se dizer que a questão do uso do território ainda gera inquietações, que são também entendidas sob a perspectiva de agentes hegemônicos. Fica evidente como o uso do território e as necessidades do que as políticas setoriais seguiram são a partir de orientações econômicas internalizadas a cada gestão.

No Quadro 2 são descritas sínteses dos anos administrados por diferentes grupos políticos, porém com características semelhantes de planejamento da gestão em relação ao usufruto do território. Inicialmente, liderado pelo então senador Antônio Carlos Magalhães e depois por governos de oposições políticas, com orientações de “modelo específico de governo”, direcionando as metas de atração de investimentos (VIEIRA; LOIS GONZÁLES, 2018).

**Quadro 2 – Visão dos Planos Plurianuais como instrumento de gestão: 1991-2022**

Governos	Períodos administrativos	Gestão do PPA	Regionalização identificada para o período de gestão de cada PPA
Antônio Carlos Magalhães	1991-1994	1992-1995	-
Paulo Souto	1995-1998	1996-1999	-
César Borges	1999-2002	2000-2003	Eixos de Desenvolvimento

Paulo Souto	2003-2006	2004-2007	Eixos de Desenvolvimento
Jaques Wagner	2007-2010	2008-2011	Território de Identidade
Jaques Wagner	2011-2014	2012-2015	Território de Identidade
Rui Costa	2015-2018	2016-2019	Território de Identidade
Rui Costa	2018-2022	2020-2023	Território de Identidade

Fonte: Adaptado da elaboração de períodos governamentais e Planos Plurianuais de Vieira (2018b) e Vieira; Lois Gonzáles (2018, p. 217).

As regionalizações<sup>20</sup> podem ser identificadas de acordo com interesses políticos dentro de resultados da orientação governamental, conforme Quadro 2. Essa analogia resulta da reflexão de como as políticas são provenientes da discriminação através do uso do território e de como as políticas setoriais podem se tornar objeto de questionamento em torno das possibilidades de transformações socioeconômicas desejadas. Admite-se, nesse ínterim, sobretudo nas obras de referência supracitadas de Milton Santos, como prevalece a defesa de ações da hegemonia política no uso do território a cada mandato, com reivindicações dentro da mesma linha de atuação, e neste caso, a questão do uso econômico fica evidente e se sobrepõe aos partidos que assimilam conduções semelhantes.

Aproximando-se da interpretação de que as intervenções parciais não contemplam o todo, considera-se que o jogo de interesses entre os atores acaba favorecendo aqueles que buscam incentivos nos programas de governos. Conforme está explicitado no PPA Participativo 2016-2019, que reitera como compromisso garantir uma matriz produtiva eficiente e competitiva para agregação de valor as cadeias produtivas. Nas palavras de Santos (2014):

Cada combinação tem sua própria lógica e autoriza formas de ação específicas a agentes econômicos e sociais específicos. Já vimos, por exemplo, que as ações hegemônicas se estabelecem e se realizam por intermédio de objetos hegemônicos, privilegiando certas áreas. Então, como num sistema de sistemas, o resto do espaço e o resto das ações são chamados a colaborar. (SANTOS, 2014, p. 247). [...] Os lugares se distinguiram pela diferente capacidade de oferecer rentabilidade aos investimentos. Essa rentabilidade é maior ou menor, em virtude das condições locais de ordem técnica (equipamentos, infraestrutura, acessibilidade) e organizacional (leis locais, impostos, relações trabalhistas, tradição laboral). Essa eficácia mercantil não é um dado absoluto do lugar, mas se refere a um determinado produto e não a um produto qualquer. (SANTOS, 2014, p. 247-248).

---

<sup>20</sup>Segundo Limonad (2015, p. 58), “a regionalização pode fundamentar uma reflexão teórica ou atender às necessidades impostas por uma política setorial, uma prática de planejamento ou por propostas de desenvolvimento regional”. Ainda a geógrafa acrescenta a respeito desta temática que: “as regionalizações possíveis para um mesmo território, espaço social, podem apresentar variações em função da finalidade a que se propõem a atender e poderão estar pautadas em modelos neoclássicos de localização”.

No âmbito federal, a apreciação das políticas públicas setoriais da indústria é admitida através dos recursos do Banco do Nordeste (BNB), que são aplicados para financiamento de empreendimentos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e

desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). (MONTEIRO NETO; CASTRO; BRANDÃO, 2017, p. 207). Vieira (2018b) e Vieira; Lois Gonzáles (2018) propõem repensar questões pertinentes ao ajuste fiscal, reforma tributária, da previdência e da legislação trabalhista, sustentadas em discussões acerca da reestruturação do Estado e, por conseguinte, dos estados federados. Nestes termos, admite-se o fortalecimento das funções reguladoras e redistributivas, além da importância da progressiva descentralização vertical para as demais esferas de governo.

Apenas para ilustrar a relação entre os entes federativos e as fontes de financiamento de uma política pública é apresentado o Quadro 3, no qual, estão sistematizadas as fontes de financiamento estadual das políticas rurais e os diferentes fundos que viabilizam o funcionamento das políticas, ressaltando como as agências (regionais, macrorregionais, nacionais e internacionais) fazem a intermediação dos recursos.

As instituições financeiras e bancárias, particularmente as públicas ou oficiais, cumprem também um papel significativo no desenho institucional que subsidia a análise das políticas públicas, tal como descritas. Mais uma vez é importante focar o uso do território a partir das políticas em curso, não se balizando por pautas de identidade para a população local (no sentido de pertencimento ao território) ou mesmo o quanto as políticas transformam as realidades.

**Quadro 3 – Matriz de análise das políticas públicas rurais na Bahia: fontes de financiamento e agências de intermediação**

Dimensões das Políticas/ Órgão Executores	Fontes de Financiamento Orçamentários, Extra Orçamentários, Fundos e Programas destacados <sup>21</sup>	Agências de Intermediação Financeira Destacadas <sup>22</sup>
Governo Federal	Tesouro Nacional/OGU FNE FDNE FAT Recursos e Empréstimos Externos	Poder Executivo Banco do Brasil, BNB, BNDES, Banco Mundial e BID
Governo Estadual	Orçamento Estadual FUNCEP FUNDESE Recursos e empréstimos Externos	Poder Executivo Desenhahia Banco Mundial BID e FIDA
Não Governamental	Recursos Externos Recursos Governamentais Recursos Privados e Doações	Associações Cooperativas Ongs

Fonte: Leite; Cintrão; Lasa (2006, p. 230).

Em cada um dos âmbitos de governo (federal, estadual, municipal), a aplicação de recursos nos programas e ações está direcionada ao atendimento de setores específicos, por conta disso, o exemplo do que seriam as políticas públicas para o fomento da atividade agrícola, com o respectivo papel que cabe aos intermediadores financeiros respectivos. O contexto baiano tem foco nas políticas pensadas para o território, sendo importante saber a origem das instituições financeiras e bancárias, particularmente as públicas ou oficiais, que se notabilizam por financiar os setores de atividade.

Do ponto de vista das estratégias de planejamento na RMS, agravam-se os processos de periferização apontados por Serpa (2007). Segundo advertências críticas do autor, existem argumentos para avaliar a questão da pobreza metropolitana.

“[...] a ampliação dos processos de suburbanização em todas as regiões metropolitanas brasileiras condicionou a rápida (e precária) urbanização de todos os municípios das aglomerações nacionais, contribuindo para a desestruturação dos

<sup>21</sup> Fontes de financiamento: Orçamento Geral da União (OGU); Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE); Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); Fundo Estadual de Combate e Erradicação à Pobreza (FUNCEP); Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE).

<sup>22</sup> Agências de Intermediação: Banco do Nordeste (BNB); Banco Nacional de Econômico e Social (BNDES); Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA).

espaços rurais e para o rápido crescimento populacional, decorrente das migrações campo-cidade”. (SERPA, 2007, p. 33).

É importante já retratar o crescimento da população em Salvador e Camaçari, no contexto elucidado para a RMS, entre outras consequências. Com este propósito, as comparações entre os municípios dentro do que as políticas públicas priorizam serão retratadas.

### **3.1.2 As dimensões das políticas setoriais**

Saravia (2006) é um dos autores que contextualizam as políticas públicas dentro de um marco temporal a partir dos anos 1980, década em que recorrentes crises fiscais e cambiais exigiram adoção de uma “atividade governamental mais ágil” nas estratégias políticas de governo, portanto, mais distante da interpretação de planejamento governamental imperativa até a década de 1960 (SARAVIA, 2006, p. 26).

Estudos de políticas setoriais, como as que acontecem na RMS desde os anos 1990, são compreendidos sob a coordenação dos governos estaduais e do Estado, a partir de práticas neoliberais como abertura comercial, financeira e privatizações, expressamente após o Plano Real. Na Bahia, os resultados foram de “um intenso processo de fusões e incorporações, terceirizações e redução de postos de trabalho”, vistos sobretudo nos setores produtores de bens intermediários que se reestruturaram para obter ganhos de produtividade pela automação e racionalização administrativas (FERREIRA JÚNIOR, 2006, p. 39). Este contexto, de exposição à concorrência internacional, está vinculado a outras questões sistêmicas, a exemplo de taxas de câmbio, juros e regime tributário, não favoráveis aos gastos das políticas fiscais.

Nos primeiros anos da década de 1990, os impactos na economia, conhecidos como a crise fiscal e financeira, são identificados como a expressão da ausência de um planejamento regional, que foi associado à flexibilidade fiscal a partir dos anos 2000 (BRANDÃO, 2019; MONTEIRO NETO, 2017; OLIVEIRA, 2010). O estado da Bahia sofreu com mais rigor os efeitos das transformações estruturais a que a economia nacional estava submersa, dado o comportamento cíclico de superoferta de *commodities* oriundas da indústria petroquímica (FERREIRA JÚNIOR, 2006).

Apenas com a melhora nas taxas de crescimento após 2003, sob condições externas e de preços relativos mais favoráveis ao Brasil, alguns investimentos foram implantados (OLIVEIRA, 2010). Assim, foi feita mais uma tentativa para reverter a inércia, na década de 2000, pela ampliação do gasto público, conformando um típico arranjo de “ativismo fiscal” para perseguir a ampliação de produto, emprego e renda no país (MONTEIRO NETO, 2017, p. 198).

Nesse cenário, diferente das prioridades das políticas econômicas, as políticas setoriais em cada estado foram sugestivas para reforçar a expressão ‘renúncia’ em vez de benefício tributário, conforme apresentado na Lei Complementar nº 101, de 2000, e previsto na Constituição Federal (CF) de 1988, segundo definições do Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2000; TRIBUNAL [...], 2017). É ainda o TCU que aponta uma explicação do gasto tributário como desvio ou mesmo gastos indiretos por meio do sistema tributário. Neste caso, revela-se muito do cenário que precisa ser contextualizado sobre as fontes de recursos para as políticas. Esta padronização é adotada com semelhante rigor por parte da Receita Federal do Brasil (RFB), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que assimila decisivos conceitos<sup>23</sup> para interpretações do sistema tributário de referência de um país.

Os gastos tributários promovem alguns ‘efeitos’ para os estudos das políticas setoriais imprescindíveis. Entre os principais efeitos, podem-se elencar: (a) proliferação de sistemáticas diferenciadas na apuração dos tributos por meio de isenções, reduções de alíquotas, créditos presumidos, entre outros; (b) criação de diversos regimes diferenciados e favorecidos, propiciando condução distorcida de migração de grupos de contribuintes que se beneficiam ao sair da regra geral para regras específicas menos onerosas; e (c) a ideia de que o tributo não deve ser determinante para o investidor fazer sua opção, pois, neste caso, seria caracterizada uma alocação improdutiva de recursos (TRIBUNAL [...], 2017).

---

<sup>23</sup> A identificação de um gasto tributário deve ter como ponto de partida um sistema tributário de referência. Embora os países procurem definir a estrutura que será usada como parâmetro para identificar os desvios a ela, conforme expressa as definições do TCU. Os gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais que se constituem em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte (TRIBUNAL [...], 2017).

Para os objetivos de compreensão e repercussão das políticas públicas setoriais mencionadas na tese, os itens (a), (b) e (c) são elucidativos do que acontece com as políticas setoriais, em termos gerais. Como pode ser observado no Anexo B, Vieira (2012) faz a sistematização dos programas estaduais executados na Bahia nas décadas de 1990 e 2000.

O orçamento fiscal é considerado a “vontade política expressa em números”. (ROCHA; FERNANDES, 2006, p. 297). Assim é possível compreender a análise da execução orçamentária como um mecanismo de observação da implantação das políticas públicas priorizadas pelo governo. É necessária transparência na gestão fiscal, inclusive, com a necessidade de ampla divulgação das prestações de contas no âmbito estadual, por meios eletrônicos de acesso público, do que se estabelece nos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias. No caso da Bahia, é imprescindível reforçar o quanto os esclarecimentos dos governos estaduais não têm consonância com as informações obrigatórias exigidas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária e também no Relatório de Gestão Fiscal, algo que não deveria acontecer (BAHIA, 2017a).

A consolidação das políticas acontece quando elas começam a ser compreendidas como parte de um “estágio” em que os governos democráticos têm a capacidade de traduzir como “propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. (SOUZA, 2006, p. 26). Tendo em vista esta interpretação, duas questões para o entendimento das políticas públicas se consolidam: primeiramente, o fato de não ser possível menosprezar a influência de fatores externos e internos tidos como regras que balizam a elaboração e a decisão das políticas; em segundo lugar, atentar para o fato de que depois de concretizadas as intenções das políticas, os conflitos tornam-se implacáveis. As posições adotadas em cada ocasião são decisivas e assimiladas como inevitáveis (SOUZA, 2016).

Os trabalhos de Cardoso (2011), Dulci (2002), Muniz (2014) Pereira Júnior (2011), Rodriguez-Pose, Arbix (1999) e Vieira (2012), citados ao longo da tese, são fontes de consultas para os estudos de políticas setoriais nas áreas da Sociologia, Economia e Geografia. Os referidos autores abordam as responsabilidades estaduais no que se refere à intermediação de políticas de financiamento ou subsídios atrelados ao setor privado. E, principalmente, como estas políticas se sobressaem em relação aos gastos vinculados às



políticas de interesses e direitos sociais. No geral, as políticas públicas setoriais são focalizadas como práticas das renúncias fiscais que norteiam a atração de investimentos produtivos.

Na trajetória dos programas de governos baianos a partir dos decretos estudados, identificou-se que as renúncias fiscais são amplamente consideradas e fazem parte das estratégias articuladas pelos governos a cada gestão. Portanto, as renúncias fiscais são elementos presentes nos estudos das políticas setoriais.

Convém apontar que as práticas das renúncias comprometem o orçamento do governo com gastos sociais. Segundo Rocha e Fernandes (2006, p. 298), os gastos sociais podem ser classificados como gastos em educação, saúde, saneamento, nutrição, habitação, previdência e assistência social, entre outros possíveis. As interpretações do estudo *Manchas de pobreza e desenvolvimento regional na Bahia* retomam a discussão do papel do Estado no processo do desenvolvimento econômico.

O papel do Estado nas políticas sociais não acontece de forma desvinculada do processo histórico, nem ocorre da mesma forma em todos os lugares. De determinado ponto de vista, a pobreza, ou mais propriamente a desigualdade, é tida como condição necessária à sobrevivência do capitalismo, afinal, a base desse sistema é a exploração da força de trabalho e a dominação. Além disso, à medida que o Estado desempenha papel decisivo na reprodução do capital, mantêm-se as condições que inviabilizam a diminuição da pobreza, e sobretudo, a sua erradicação. A partir dessa concepção, as políticas sociais, em especial as de educação, atendem às necessidades desse capital. (...) Sabendo-se que as condições de saúde de uma população repercutem em vários aspectos da sua vida, a oferta de um serviço que atenda às necessidades nessa área não apenas colabora para o crescimento da economia, na medida em que diminui as perdas de produção, ocasionadas pelo adoecimento do trabalhador, como também melhora o rendimento escolar, por permitir que os alunos estejam mais presentes nas escolas, tomando-os mais aptos para o aprendizado; conseqüentemente, favorece a qualificação e a inserção do indivíduo no mercado de trabalho. (SUPERINTENDÊNCIA [...], 2017, p. 85).

É imprescindível refletir sobre o conceito e o papel do Estado na condução das políticas, sejam elas setoriais ou sociais. Para compreender a relação entre o papel do Estado e as políticas públicas, é preciso adotar um conceito de Estado que permita expressar as contradições e conflitos entre os atores que atuam no território.

Vieira (2018a, p. 31) admite serem praxe, na atuação dos campos de conhecimento das ciências, as definições do Estado associadas a posicionamentos mais convencionais, de modo a retratá-lo como uma instituição homogênea e unificada, sem conflitos e divergências

internas. Tal como um todo monolítico, ou mesmo uma instituição exógena à sociedade, como se “pairasse” sobre as classes sociais e os grupos de pressão e atuasse como “fiador e guardião dos interesses gerais e difusos”. Neste posicionamento, o Estado é compreendido como se fosse portador de uma racionalidade tecnocientífica incontestada e isenta de juízos arbitrários (VIEIRA, 2018a, p. 31).

Jessop (2007) é antagônico às interpretações que tentam “reificar o Estado” e tratá-lo como algo que paira “acima e fora da sociedade”. O autor reconhece como imprescindível desmistificar o posicionamento de neutralidade a respeito do Estado. Na sua interpretação, o sistema político é parte de um conjunto amplo de relações sociais em que nenhum projeto estatal ou poder estatal pode ser adequadamente entendido separado desse conjunto (JESSOP, 2007, p. 12). Sua interpretação revela inegável influência do teórico político Nicos Poulantzas<sup>24</sup>.

De acordo com Poulantzas (1978), o Estado pode ser visto como uma relação social, portanto não pode ser compreendido como “uma coisa” – sob a orientação e as determinações de projetos estratégicos de atores sociais e agentes da produção hegemônicos – tampouco como “um sujeito” que visa ao bem comum, repositório de capacidade e recursos políticos específicos com características de neutralidade. O Estado é um espaço de conflitos tanto entre as diferentes classes sociais quanto intraclasse.

O Estado se adapta “em virtude da seletividade estrutural e estratégica que torna as instituições, capacidades e recursos estatais mais acessíveis a algumas forças políticas e, por outro lado, é mais dócil para alguns propósitos do que para outros”. (JESSOP, 2007, p. 16). Segundo Pires (2019), influenciado por Nicos Poulantzas e Bob Jessop, há nessa interpretação distintas revelações ao favorecimento dos interesses das classes dominantes e frações hegemônicas da classe capitalista.

---

<sup>24</sup> Poulantzas tem uma vasta produção sobre a natureza do Estado capitalista. Para o autor, o Estado mantém a unidade e a coesão a sociedade dividida em classes, bem como é o *locus* que exprime as contradições de classe do conjunto da formação social. (POULANTZAS, 1978).

Neste aspecto, é possível analisar como as políticas públicas não podem ser descartadas dentro do que se projeta como articulação oriunda do Estado posto a ideia de estar submetido às orientações e determinações de projetos estratégicos de agentes hegemônicos da produção.

Vieira (2012) compreende as políticas públicas ativas de desenvolvimento e de planejamento regional como uma articulação que possibilita a reconstituição das margens de manobra fiscais e financeiras para a implementação de uma nova institucionalidade. Neste sentido, deve-se resgatar com essa institucionalidade a responsabilidade por articular diferentes instâncias de poder do Estado, explicitando a total ausência de uma política nacional de desenvolvimento e os argumentos de conciliação dos interesses nacionais. Todavia os anseios de equiparação, cooperação, harmonização e coesão cabíveis ao Estado não são reconhecidos.

Reforça-se o quanto a proposição de fração hegemônica da classe capitalista interpretada por Milton Santos e Ruy Moreira, que não dialogam com a noção totalizadora pertinente às políticas, não são responsáveis por articular diferentes instâncias de poder. Sobretudo com influências devastadoras de atuações do governo federal e estadual e o modo como acabam se tornando omissos nas responsabilidades que lhes cabem nos processos em prática. Em tudo deixando visível o quanto o processo de redução da autoridade estatal perde para a autoridade do sistema financeiro e as empresas globais, ocorrendo, neste aspecto, supressão de aparatos institucionais voltados ao atendimento de como as “reivindicações democráticas de cidadania” só perdem espaço (MONTEIRO NETO, 2005, p. 11).

O papel do Estado precisaria ser analisado no que tange à elaboração de políticas públicas, especialmente das políticas mais específicas voltadas à equidade social. Vale resgatar que a CF de 1988 propugnou pela criação de sistemas universais para as políticas de saúde, educação e previdência, que viriam a ser Sistema Único de Saúde (SUS), o atual Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e a previdência rural.

Esses sistemas citados representam a base para melhorias das condições de vida com bens e serviços públicos essenciais, provisionando a saúde, educação e assistência social. Quando o Estado deixa de promover os direitos e garantias fundamentais por meio de uma política pública universal e assume a função exclusiva de regulador da economia, acaba desprezando as “intenções dos constituintes de 1988”. (INSTITUTO [...], 2018, p. 25).

Sobre as alterações em regras de redistribuição federativa de recursos, a redução das disparidades elevadas de recursos tributários entre entes da federação, por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundos de Participação dos Municípios (FPM), foi feita por alterações da CF/1988, ressaltando autonomia para os gastos públicos.

Considerando que o estudo é para a Bahia e para a RMS, vale constatar o fato de estar em um contexto mais geral, pois:

No Brasil, a experiência histórica e institucional da política regional mostra que esta se torna mais relevante e eficaz quando aplicada em contexto de estratégias nacionais de desenvolvimento amplas e robustas. Foi entre 1950 e 1970, em diversos governos, que propuseram esforços de expansão de infraestruturas para o crescimento econômico. No período 2003-2015, o governo federal, em face do contexto de expansão das receitas fiscais, voltou a dar amplo apoio à mobilização de políticas, ações e recursos. (INSTITUTO [...], 2018, p. 50).

Neste caso, ressalva-se o quanto as políticas são associadas, ou seja, se expressam em um conjunto de políticas e programas para alcançar determinados objetivos.

[...] o padrão de atuação governamental no território caracterizou-se pela busca de articulação e coordenação das ações das políticas regionais e urbanas com as políticas sociais universais (saúde, educação e assistência) ou de bem estar, representadas, entre outras, pela aplicação do Programa Bolsa Família (PBF) de transferências de renda a famílias pobres, pelos benefícios de prestação continuada (BPCs) – que se referem a recursos do Tesouro para provisão de apoio à aposentadoria rural e a deficientes- bem como dessas com os investimentos públicos federais e os recursos do sistema bancário público (...) na forma de fundos constitucionais do desenvolvimento regional, e os advindos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) para setores produtivos e infraestrutura. (INSTITUTO [...], 2018, p. 51).

Dentro do que pode se captar das decisões é fácil visualizar o tripé de ações resumidas em: (1) políticas sociais universais de saúde, educação e assistência com recursos constitucionalmente definidos; (2) sistema federativo de redistribuição de recursos, propiciadores de elevação de capacidade de financiamento em regiões e estados de menor desenvolvimento socioeconômico; e (3) recurso de políticas setoriais e de instrumentos de financiamento de bancos públicos para o desenvolvimento (INSTITUTO [...], 2018, p. 47). Nem sempre agilizados para todos os estados dentro das mesmas proporções.

No Quadro 4, sumarizam-se sugestões a partir do desenho da plataforma Constitucional concebida em 1963. Com estas características, são reforçados os elementos necessários para que o Estado nacional disponha das condições requeridas para conciliar o crescimento

econômico com a redução das disparidades sociais. As políticas nacionais são indispensáveis e devem, neste sentido, ser reforçadas na conjuntura do país.

Com a atualização do próximo Censo, excepcionalmente no ano de 2022, a partir de agosto, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) contabilizará 5.570 municípios, além do distrito estadual em Pernambuco, 26 estados e o Distrito Federal – nível intermediário de governo. Isso representa o conjunto pelo qual o país pode equalizar o arranjo institucional de políticas que se articulam com diversos propósitos para o alcance social.

**Quadro 4 – Critérios abordadas no plano nacional de crescimento e desenvolvimento: Brasil**

Cooperação	Cooperação dos estados é condição essencial para a obtenção dos resultados desejados.
Coesão	Necessário que seja reforçada por meio de políticas nacionais que tratem de corrigir desequilíbrio inter-regionais e fortaleça o processo de integração nacional.
Equiparação	Um novo modelo de equiparação fiscal deve buscar a equiparação dos recursos que integram os orçamentos dos entes federados à parcela das responsabilidades do Estado a eles atribuídas no plano constitucional.
Harmonização	Adotar regras locais que não contradigam as regras nacionais e não gerem conflitos de interpretação que inviabilizem a cooperação.

Fonte: (INSTITUTO [...], 2018, p. 26).

Nos propósitos do Quadro 4, há explicações dos critérios sugeridos para serem adotados no país. Certamente, em relação à harmonização está a parcela de responsabilidade do Estado para “corrigir desequilíbrio inter-regionais e fortalecer o processo de integração nacional”. Neste quesito, as constatações explicadas prezariam mais a democratização de serviços sociais de boa qualidade alinhada a todas as políticas públicas em voga no país, sem contradizer as regras nacionais e as metas mais igualitárias almejadas, no que tange à questão das guerras fiscais e à discriminação do que seriam as responsabilidades dos estados principalmente.

Nesta alternativa, a adoção dos quatro critérios, se contemplados, fariam com que o Estado integrasse mais esforços para amenizar os conflitos entre os entes federados, como se a cooperação, coesão, equiparação e harmonização consolidassem alguns discursos imprescindíveis para que a sociedade seja mais beneficiada através das políticas. Algo inevitável para as realizações ainda não dimensionadas no país, imprescindíveis no intuito de sanar estratégias de interesses comuns presentes nas políticas públicas planejadas. A necessidade de combinar a intervenção do Estado nos três níveis de governo fica explícita.

A Bahia tem assumido aspectos em que as prefeituras têm poder de oferecer a isenção de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e algumas taxas, além de redução do Imposto sobre Serviços (ISS) até o piso de 2%. Registra-se ainda que os governos devem combinar a condução de investimentos em infraestrutura, empréstimos subsidiados, com os principais agentes financeiros do setor público, responsáveis pelo repasse de financiamento via BNDES, BNB e Desenhahia<sup>25</sup>, “além de incentivos fiscais federais, estaduais e municipais” direcionados para a oferta do sistema de crédito, algo que os programas de governo também se responsabilizam em concretizar (ALMEIDA, 2006, p. 129).

Mas para que essas políticas sejam adotadas, o arranjo institucional de políticas que se constituiu pela articulação de diversos propósitos deveria ter vínculos com: (a) cooperação dos estados, (b) correção dos desequilíbrios inter-regionais e (c) adoção de regras locais que não contradigam as regras nacionais, pois, com isso, os possíveis conflitos de interesses seriam amenizados. Nesta linha de construção, também Nunes (2014) reforça que cabe ao Estado assegurar aos indivíduos acesso aos bens e serviços públicos essenciais para que o exercício dos seus direitos civis, sociais e políticos seja possível, ainda que a isonomia ou a sua ausência persista na prática. Neste particular, a pesquisadora reafirma que as políticas públicas – a despeito das mudanças nos modos de regulação – devem ser por princípio orientadas para garantir acesso a bens, serviços públicos e justiça social (NUNES, 2014, p. 155).

Em todo este contexto, é sugestivo repensar como a questão do papel do Estado é um estímulo ao aprofundamento das razões pelas quais as políticas públicas têm sido desenhadas dentro de posições que importam aos grupos e instituições privadas e públicas. Assim, as intervenções do Estado, para a garantia da segurança de provisão, devem superar a exclusão social que prevalece no território. Nesse sentido, o papel do Estado deveria ser o de construir um projeto coeso, unificado e atento às características espaciais, territoriais e mesmo regionais, e as intervenções via políticas públicas, com finalidades distintas, deveriam ser feitas através da fiscalização de uma maior cobrança de concretização dos anseios socioeconômicos. Deste modo, é possível observar como o caráter dos objetivos de

---

<sup>25</sup> Agência de Fomento do Estado da Bahia (S/A).

transformações sociais - expressos pelos programas de governos, principalmente nos estados federados - pouco pode ser identificado pelas pretensões a que é feita alusão.

Guimarães Neto; Galindo (1992) adotam as iniciativas da Sudene como uma operacionalização da inserção industrial, construída para representatividade da região nordeste. No fim da década de 1960, a fase de articulação nacional da indústria iniciante por meio de subvenção do capital fomentador da Sudene expressa os vínculos de interesses do país como incentivos para os estados da Bahia, Pernambuco e Ceará. Assim, adequando-se aos imperativos do governo federal, inclusive, para dar às políticas setoriais coesão na integração vislumbrada nestes termos. Logo que, a partir de fins da década de 1950, através do Plano de Metas, durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), esse intuito da integração fica mais visível. Até porque o que se prescindia de suprimentos de bens intermediários era um fator fundamental. posto o suporte das intituladas indústrias incentivadas serem consideradas fundamentais para a integração dos estados marginalizados pela lógica da economia nacional (GUIMARÃES NETO; GALINDO, 1992).

Na Bahia, desde a conformação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE)<sup>26</sup>, elaborada por Rômulo Almeida, privilegiavam-se setores seletivos em prol do desenvolvimento. As condições financeiras, de suporte aos programas e projetos articulados socioeconomicamente aos propósitos setoriais, eram reescritas com o objetivo de implementar melhorias sociais ainda não experimentadas neste prelúdio e nem na contemporaneidade (ALMEIDA, 1958; SPÍNOLA, 2003). Em outras palavras: ao analisar o impacto das políticas públicas setoriais na transformação socioeconômica não se observam mudanças significativas.

Não custa rememorar como o surgimento da Sudene teve o compromisso de reforçar a ideia pujante de que o prelúdio das políticas setoriais objetivava mitigar as desigualdades entre as regiões brasileiras. O acirramento da guerra fiscal, historicamente institucionalizado, explicita a permanência das desigualdades regionais e das ações direcionadas às indústrias como setor

---

<sup>26</sup> Para mais explicações sobre a época, recomenda-se a leitura da publicação de Spínola (2003) em que as questões do planejamento na Bahia se reportam à institucionalização do Programa de Recuperação Econômica da Bahia, através do Plano de Desenvolvimento da Bahia (PLANDEB), concluído em 1959, e às ações de planejadores articulados com a atividade industrial em expansão.

seletivo, até porque as vantagens voltadas à competição entre estados da federação possibilitava, desde então, essa condução da política.

Entende-se que os estados fora do eixo Centro-Sul eram os menos industrializados e as atuações de fomento através das políticas em ação seriam estratégicas. Propositamente, o segmento de atividade (industrial) era indispensável para as projeções em relação ao processo de industrialização com independência no país. No que tange ao estigma do quanto os estados nordestinos eram marginalizados, a motivação da Sudene era o passo inicial dentro da visibilidade para projetar as atividades econômicas. O apelo de redução das disparidades sociais entre as regiões do país deveria ser a partir de então orquestrado.

A prioridade setorial na indústria focada por este setor de atividade foi semelhante ao que ocorreu na RMS. A projeção econômica evidencia mais uma vez que a concepção promotora das políticas do setor industrial revele outras demandas sociais. As iniciativas das políticas adotadas nesta parte do território promoveram a seletividade industrial, que, por sua vez, tentaram contemplar as dimensões do social a partir da política setorial. Ou seja, busca-se por meio das políticas setoriais na RMS promover transformações na sociedade. Ainda vale ressaltar que, assim como as metas da administração pública federal, os PPAs dos estados são definidos por diretrizes, objetivos, metas e orçamentos para quatro anos de governo, outro elemento importante nesta discussão.

Afinal, se pensada a cronologia das políticas setoriais, elas foram iniciadas desde 1950, época em que os incentivos para a indústria nacional foram propostos como instrumentos indispensáveis para o desenvolvimento (SINGER, 1974). Apenas a partir de fins da década de 1970, ocorreria de fato a integração entre as regiões do país, correspondente aos interesses econômicos atrelados a ações da indústria incentivada do Nordeste, dada a disponibilidade dos recursos de produção e das respectivas indústrias incentivadas nos ramos de atividade. Tradicionalmente a região econômica compreendida como ‘à margem do processo industrial’, ou seja, era vista como sem alternativas de complementaridades capazes de promover mais competitividade e impactos das dimensões do desenvolvimento social (GUIMARÃES NETO; GALINDO, 1992; MONTEIRO NETO, 2017). Embora sejam colocadas para décadas distintas, o arcabouço de políticas industriais era exclusivamente para reforçar os aspectos socioeconômicos (empregos, melhorias de renda, atração de investimentos, qualificação de mão de obra) em total sincronia com as políticas setoriais



cabíveis no discurso político e nas ações concretizadas, sobretudo nos estados de Pernambuco, Ceará e Bahia.

Nesse contexto, identifica-se um relevante debate sobre maiores responsabilidades na execução das políticas. Na prática, comprovam-se evidências de que as políticas adotadas pelos programas de governo para os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Goiás, Sergipe, Ceará, e Mato Grosso vinculam-se a prioridades e a responsabilidades admitidas a partir do recurso público administrado. Nos estudos de Cardoso (2011), Clementino; Ferreira (2016), Monteiro Neto; Vergolino; Santos (2015), Muniz (2014), Pereira Júnior (2011), Raud (1999), Vieira e Grasel (2018), os casos dos respectivos estados elucidam as características pertinentes das políticas, justificando assim as interpretações do legado de Milton Santos para pensar o território à luz das políticas setoriais e do entendimento do território usado como “matriz da vida social”. Nesse aspecto, compreende-se que “regiões e lugares” vistos como totalidade, estão sempre em transformação (SILVEIRA, 2011, p.156). E as práticas de atratividade do capital são recorrentemente alicerçadas por meio das políticas para o aporte dos investimentos produtivos nos territórios (MONTEIRO NETO; VERGOLINO; SANTOS, 2015; MOREIRA, 2014; OLIVEIRA, 2010). Com isso, a divisão territorial do trabalho envolve, de um lado, a repartição do trabalho vivo nos lugares e, de outro, uma distribuição do trabalho morto e dos recursos naturais (SILVEIRA, 2011).

Cada estado federado assimilou investimentos e práticas de atração na tentativa de que por intermédio de acordos firmados com as empresas haveria motivações representativas e convenientes para a superação do atraso. Certamente tais iniciativas tinham propósitos de estabelecer uma divisão inter-regional do trabalho, com moldes em que as estruturas da divisão de setores de atuação estrategicamente privilegiavam alguns estados em detrimento de outros.

Pereira Júnior (2011) mostrou que os distintos governos no estado do Ceará, principalmente os das últimas décadas, procuravam desmistificar a ideia das políticas para industrialização com foco apenas nas especializações do setor industrial. Assim, se concretizaria o intuito de tornar a realidade estadual cearense mais atuante a partir de iniciativas de modernização e reestruturações, além do setor têxtil e calçadista. Embora os incentivos fiscais se consolidassem também para este processo de modernização absorvido como conveniente, no caso do Ceará, não diferente de outros estados, o que se viu na prática foi uma

incompatibilidade entre as aspirações de intenções econômicas e os interesses da sociedade (MUNIZ, 2014; PEREIRA JÚNIOR, 2011). No entanto, como apontam Santos e Silveira (2005, p. 13), cabe observar que “[...] cada região não acolhe igualmente as modernizações nem seus atores dinâmicos, cristalizando usos antigos e aguardando novas racionalidades”.

No estado da Bahia, especialmente no ano de 1967, através da Petrobrás Química S/A Petroquisa, seriam dadas as diretrizes do marco regulatório para participação da Petrobras, com intuito de abastecer o mercado nacional pela substituição de importações, compatibilizando o aporte das vantagens de incentivos fiscais dentro do planejamento federal. A Consultoria de Planejamento da Bahia realizou a produção do termo de referência<sup>27</sup> “Desenvolvimento da Indústria Petroquímica no Estado da Bahia”, elaborado em 1968, para justificar a necessidade de um programa petroquímico, à época voltado para as questões de caráter regional (PESSOTI; SAMPAIO; SPINOLA, 2007; WONGTSCHOWSKI; SÁ, 2007). Explicações para isso podem ser compreendidas pela implantação de infraestrutura voltada para a indústria e logística durante o primeiro e segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). A participação da petroquímica no cenário brasileiro intensificou-se a partir da década de 1970. O estado de São Paulo, em 1972, liderou a atuação, seguido pelo Nordeste e Sul, respectivamente em 1978 e 1982.

Conforme Rattner (1978), a indústria nacional contou com um conjunto de ações de governos nas escalas federais e estaduais conhecidas por serem facilitadoras “de condições estruturantes”. Não obstante, as estratégias de desenvolvimento econômico adotadas foram limitadas no que se refere às mudanças estruturais, sobretudo nos estados com maiores desigualdades socioeconômicas.

As relações intergovernamentais do federalismo brasileiro, conquanto sejam benéficas ou não para ampla maioria dos entes subnacionais, devem ser consideradas dentro do contexto específico das disparidades territoriais/regionais em que estão inseridas. As ações, os instrumentos e os recursos do governo federal à disposição dos governos estaduais em regiões de mais baixo desenvolvimento econômico e social, como são os estados nordestinos, podem ser eventualmente necessários para viabilizar estratégias mínimas de desenvolvimento, mas podem ser claramente insuficientes para promover trajetórias robustas e substantivas de desenvolvimento naqueles estados da federação. (MONTEIRO NETO; VERGOLINO; SANTOS, 2015, p. 16).

---

<sup>27</sup> Consultoria de Planejamento presidida pelo economista Rômulo Almeida com intuito de estruturar o parque da indústria de transformação na Bahia.

As teses de Abdal (2015) e Lencioni (1991) trazem argumentos esclarecedores para a compreensão do processo de desconcentração da produção brasileira, especialmente no que tange às prioridades estabelecidas para a economia a partir da década de 1970 e viabilizadas pelos PND I e II. É neste cenário nacional que a participação baiana se projetou de forma complementar pela produção de bens intermediários, principalmente em relação à função de abastecer a indústria do Centro-Sul, avançada nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro (SINGER, 1974).

A partir daí, por mais duas décadas as questões regionais tiveram visibilidade através das políticas regionais, que estabeleciam as ações para a promoção da atividade econômica. As questões macroeconômicas e institucionais, dos anos 1990, com mais flexibilidades, dariam condições para as ‘capacidades governativas’ federal e subnacionais serem promotoras de uma atuação mais ativa das administrações das políticas propostas (MONTEIRO NETO; VERGOLINO; SANTOS, 2015). Neste contexto, o desenvolvimento econômico e social do país, embora ainda vinculado a ações de viabilização da infraestrutura e dos incentivos, é repensado. As pautas setoriais tornam-se notáveis no âmbito das políticas públicas e das referências para as disputas fiscais em voga.

A conjuntura macroeconômica dos anos 1990 – abertura comercial, taxa de juros e câmbio – possibilitaram a atração de novos aportes de capital de origem nacional ou estrangeira, que se realizaram através da realocização de empresas no país por conta dessas vantagens. Assim é que a guerra fiscal é revelada dentro de um contexto de total subordinação do poder público às forças de mercado (CARDOSO, 2011; DULCI, 2002, VIEIRA, 2012). Ou mesmo pelo que poderia se classificar como “colonização do Estado por interesses de grupos empresariais ou políticos”. (RODRIGUEZ-POSE; ARBIX; 1999, p. 71).

A desarticulação do Estado brasileiro, a partir da década de 1990, se materializa no desmonte da sua capacidade estruturante e sistêmica pela abertura e desregulamentação dos mercados (ABDAL, 2015; BRANDÃO, 2019; BRANDÃO, 2012; CARDOSO, 2011; DULCI, 2002; MONTEIRO NETO; VERGOLINO; SANTOS, 2015; OLIVEIRA, 2010; PORTO GONÇALVES, 2006; SANTOS, 2014; SANTOS; SILVEIRA, 2005; SILVEIRA, 2011; SOUZA, 2017; VIEIRA, 2012). A década é marcada pelas práticas de liberalização comercial

e financeira, abertura da economia ao capital transnacional, desestatizações e especialização das estruturas produtivas. As práticas neoliberais comprometeram o que se caracterizou como elos importantes das cadeias produtivas da economia nacional. Em paralelo, foi desenhado um conjunto de ações políticas, favoráveis às disputas por incentivos entre os estados federados, envolvendo a necessidade de reestruturação de mecanismos fiscais, sobretudo para atração de investimentos (OLIVEIRA, 2010; PESSOTI; SAMPAIO; SPINOLA, 2007).

Cavalcante e Uderman (2008) descrevem o acompanhamento da redução expressiva da capacidade de investimentos do governo federal a partir dos anos 1980, assim como de recursos direcionados à diminuição das desigualdades. As medidas macroeconômicas de ajustes fiscais impulsionaram a redução do papel do Estado – de superação das desigualdades regionais – sem poder contar como as instituições de desenvolvimento regional, pois:

[...] Em 2001, sob fortes suspeitas de irregularidades, carentes de recursos e prestígio, a Sudene e a Sudam foram extintas e substituídas por agências praticamente inoperantes: a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e a Agência de Desenvolvimento da Região Amazônica (ADA). (CAVALCANTE; UDERMAN, 2008, p. 9).

A existência de um alinhamento de que o centro de decisão se encontra possivelmente no estrangeiro, no mesmo continente ou em outro expõe contradições. Pode-se afirmar que o comando político se subordina à disposição da mais valia, o que facilita a interpretação de que a dialética do território explicita o controle local da parcela técnica da produção mediante um controle remoto da parcela política da produção. Enfim, localmente concatenados os aspectos da circulação, distribuição e regulação sob o comando político de instâncias superiores, as quais alienam os espaços e os homens, no geral, pouco conscientes dos seus direitos (SANTOS, 2014).

A conjuntura baiana está referendada em questões histórias vinculadas inicialmente à fase de ‘especialização monoexportadora agrícola’ e, sequencialmente, a esta fase, ocorreria, no âmbito da política industrial, o salto progressivo da modernização com a implantação da Petrobras nos anos 1950 e com o Polo Petroquímico de Camaçari, projeto pensado por Rômulo Almeida desde 1959 como um processo contínuo para alicerçar a consolidação desta ocupação no território estadual, sob a condução das atividades oriundas do setor onde o capital se concentrava.

As características de seletividades setoriais relacionadas às razões de natureza geográfica e histórica enaltecem a importância da metalurgia, petroquímica e química, priorizadas como relevantes para os avanços socioeconômicos na RMS. E esses setores, como basilares para a cadeia de produção industrial, retratariam a trajetória do almejado desenvolvimento econômico, mediante a ideia da inseparabilidade entre a economia e o social (AGUIAR, 1973; ALMEIDA, 1977; ALMEIDA, 1958; ANDRADE, 2009; ARAÚJO, 2010; AVENA, 2006; AVENA, 2002; AZEVEDO, 1975; BRANDÃO, 1985; BRITO, 2008; BRITO, 2007; SILVA, 2003; SPINOLA, 2003).

Os ganhos do capital, embora se reportem às exigências atendidas para infraestruturas de suporte logístico e de suprimentos, na Bahia têm como atração de investimento outras contestações visíveis (AZEVEDO, 1975; AVENA, 2006; BRANDÃO, 1985; RODRIGUES; AZEVÊDO, 2018; UDERMAN, 2001; UDERMAN, 2008; VIEIRA, 2018b; VIEIRA, 2013). Assim, as consequências de desestabilização por conta do que é cabível à proteção social em qualquer realidade devem ser problematizadas mesmo que os méritos das políticas propaladas também tenham o foco social como meta das demandas explícitas (INSTITUTO [...], 2018).

A atuação da petroquímica possibilitou estruturar um setor terciário produtor de bens finais, como se pensou estrategicamente, em termos de articulação entre as empresas e as sistemistas<sup>28</sup>, fato concretizado com a chegada da Ford em 2001 (ALMEIDA, 2006; ALMEIDA, 1958; AVENA, 2002; BRITO, 2008; PESSOTI; SAMPAIO; SPINOLA, 2007; UDERMAN, 2002).

Nesta senda, a “conformação territorial da indústria” é viabilizada no estado pelas condições de infraestrutura arregimentadas na RMS (UDERMAN, 2002, p. 141), a partir de uma escolha seletiva de critérios que qualificam a compreensão em relação ao uso do território. O uso do território, a política setorial e a seletividade para atrair este tipo de investimento estão imbricados aos programas setoriais.

---

<sup>28</sup> Para o setor automotivo, a nomenclatura de sistemistas é atribuída aos fornecedores locais de primeira camada, termo técnico adotado neste segmento.

A seletividade da indústria foi definida pelo uso corporativo do território. Nas palavras de Santos (2000):

[...] Para os atores hegemônicos, o território usado é um recurso, garantia da realização de seus interesses particulares. Desse modo, o rebatimento de suas ações conduz a uma constante adaptação de seu uso, com adição de uma materialidade funcional ao exercício das atividades exógenas ao lugar, aprofundando a divisão social e territorial do trabalho, mediante a seletividade dos investimentos econômicos que gera um uso corporativo do território. (SANTOS, 2000, p.108).

O debate sobre o papel do desenvolvimento, visto anteriormente com as questões de Furtado (1974) e Myrdal (1965), reforça como nas fases de transição da economia, assim como na mudança entre os planejamentos de programas de governo, o que permanece são as atitudes que pouco prezam pelos avanços sociais em detrimento do capital. Sendo, na maior parte dos casos, as iniciativas de incentivo à industrialização a principal prioridade a ser seguida pelos gestores das políticas. Nesta lógica, a concessão de crédito, o financiamento e o apoio para executar a infraestrutura, uma exigência necessária para viabilizar a instalação do capital privado endossada com justificativas de que a redução das desigualdades entre as regiões, são desejados. Nas palavras de Avena (2002), existe uma síntese que define tal acordo, nestes termos:

A guerra fiscal não foi o melhor instrumento para se enfrentar a questão regional, mas terminou por evidenciar o fracasso da política federal de combate às desigualdades regionais e por premiar aqueles estados que possuíam sistemas de planejamento mais avançados e, por suposto, força política mais expressiva. No futuro, a guerra fiscal deverá ser substituída por uma política mais harmônica e coordenada de direcionamento espacial dos investimentos (...)Todavia, no contexto da inexistência de tal política, a Bahia, mais uma vez, demonstrou que a intervenção governamental, quando articulada com planos e programas estratégicos e de longo prazo, pode gerar resultados significativos. Essa é a noção que se pode aferir da política estadual de atração de investimentos levada a cabo nos últimos dez anos. (AVENA, 2002, p. 14).

Os programas setoriais são pensados no âmbito de uma política industrial, tendo em vista a execução de “investimentos infraestruturantes”, expressão de Rattner (1978) coerente com os propósitos das políticas setoriais na atualidade. Assim, oportuniza-se a “seletividade dos investimentos econômicos, que geram um uso corporativo do território” sem compatibilização com a ideia de “território como um abrigo”, o que expressa um conflito evidente e distante das prioridades nas pautas de transformações sociais pleiteadas (SANTOS, 2000, p.109).

A intervenção do governo, através dos programas setoriais, é admitida por interesses articulados dentro da ideia de uso do território. Nesta senda, “[...] os distintos atores não têm o mesmo poder de comando, levando a uma multiplicidade de ações, fruto do convívio dos atores hegemônicos com os hegemonzados”. (SANTOS, 2000, p. 108). Os programas de governos do estado e as respectivas políticas públicas setoriais adotadas podem ser compreendidos pelo que Santos (2000) definiu como uso do território.

No caso da Bahia, a implantação do complexo automobilístico de Camaçari representou uma batalha por atração de investimento (AVENA, 2006; DULCI, 2002; FINATTI, 2017; SPINOLA, 2003). Este exemplo é ilustrativo de duas questões relevantes: a) do quanto a competitividade do capital é representativa para viabilizar uma ação da estrutura econômica; e b) do quanto essa ação não se compromete com outras transformações. Ou seja, para além das repercussões nas questões econômicas, houve poucos avanços nas transformações socioeconômicas.

A respeito dessa questão, Avena (2006) enfatiza o quanto a Bahia foi estereotipada como estado que mais se utilizou de mecanismo para obtenção de benefícios, posto sua atuação dentro de políticas setoriais e as contrapartidas de encadeamentos nos efeitos para fortalecer os “vínculos industriais”. Estes vínculos são constatados com possibilidade de oferta de “incentivos fiscais e financeiros”, os quais baixavam o custo de capital das empresas e equalizava-os, comparativamente com o valor de implantação de atividades da economia em operação em outros estados. (AVENA, 2006, p. 19).

De certo modo, a ideia é que os impactos dos gastos tributários dirigidos à atração de investimentos permitam mapear as tendências do que as políticas públicas setoriais orientam, necessariamente pelo fato de que este tipo de política se adapta às oportunidades de negócios. Segundo o próprio TCE, os moldes de atração de investimentos no estado ocorreram a partir de programas governamentais e políticas públicas com estes objetivos. Cronologicamente, estes exemplos remetem à década de 1990 e início dos anos 2000, tendo os incentivos fiscais como instrumento de atração planejado para tal finalidade (BAHIA, 2017a).

Brandão (2012) expõe seu ponto de vista ao defender que, independentemente de serem industriais, agrícolas, de emprego, entre outras, as políticas no cenário brasileiro têm a finalidade da universalização da cidadania, tarefa desafiadora em qualquer âmbito de governo.

É preciso compreender de forma empírica como as políticas se desdobram multidimensionalmente, de certo modo se remetendo à totalidade de Santos (2000).

Enquanto as políticas públicas já eram divulgadas como necessárias desde a década de 1980, apenas em 1991, na Bahia, foi iniciado o processo de incentivos fiscais para atração de capital. Através de participações seletivas das políticas, os “dirigentes econômicos” tinham metas de alcançar não apenas a inserção no âmbito nacional, como também internacional. Vale ressaltar como as metas de promoção de uma atividade como a indústria eram coerentes ao contexto promissor da sua economia (ALMEIDA, 1958). Os impactos das políticas de subsídios trouxeram visibilidade para realidades como a RMS<sup>29</sup>, sobretudo pela participação da petroquímica, metalurgia e siderurgia, setores seletivamente estratégicos, e com idealizações para proporcionar transformações no âmbito social (SILVA, 2003). Pelo menos sempre foram as intenções dos planejadores de política.

Neste âmbito, o fortalecimento de um legado concernente à idealização da RMS devido a características de suporte para projeção do que se teria de mais moderno para a indústria estadual, quiçá internacional<sup>30</sup>, começaria ser mencionado. A projeção da política industrial se vincula às necessidades de promover as “áreas para instalação de plantas industriais e de estrutura de suporte para as atividades designadas a cada atividade” em torno dos vínculos da cadeia petroquímica e de outros investimentos como a siderurgia e a metalurgia do cobre, implantados entre os anos de 1970 e 1980. No caso dos últimos setores, com impactos mais limitados do ponto de vista das articulações intersetoriais (BAHIA, 2013, p. 4). É assim que os programas de governo federal e depois estadual iriam se moldar, adequando-se a cada prioridade projetada por setor.

---

<sup>29</sup> Segundo publicação do governo estadual, a partir da década de 1950, a dinâmica urbana alterou-se substancialmente, com a intensificação do processo de industrialização da Bahia, iniciada com a implantação da refinaria da Petrobras em Mataripe. E, em décadas posteriores, com a criação de polos industriais – Centro Industrial de Aratu (1967) e Polo Petroquímico de Camaçari (1978) – em um processo de atração de contingente populacional das áreas agrícolas do interior (BAHIA, 2013).

<sup>30</sup> O Polo Industrial de Camaçari é o maior Complexo Industrial Integrado do Hemisfério Sul. Em 2018, completou 40 anos de operação, com a atuação de grandes empresas como Braskem, Ford e O Boticário, instaladas nesta localização. O município de Camaçari está a apenas 12 quilômetros do Aeroporto Internacional da capital, com proximidade dos portos de Aratu e Salvador, além de rodovias importantes, como as BRs 116 e 101, conforme extraído da Revista do Complexo Industrial de Camaçari (2018).



A expressão política pública reporta-se a classificações específicas, assumidas como: (a) setoriais-econômicas, (b) espaciais e (c) sociais. Em certo sentido, com a finalidade de concatenar um “conjunto” de anseios extensivos à população a partir destas particularidades de intervenção demasiadamente focadas pelas pautadas descritas por cada uma expressa em (a), (b) e (c) (FERNANDES, 2015). Dentro do que se compreende para políticas setoriais, acompanha-se como, após as reestruturações econômicas da década de 1990 e a implantação do Plano Real, a abertura comercial brasileira tenha sido propícia para a reconcentração do capital industrial na região Sul e Sudeste. Localizações nas quais os setores de maior modernização tecnológica prescindiriam de condicionantes já estabelecidos na base produtiva existente.

Com a extinção da Sudene em 2001 e a falta de uma política nacional de desenvolvimento, as guerras fiscais foram um caminho para os estados. Posto isso, os cenários de (des) regulamentação da atuação do Estado via políticas neoliberais são mantidos nas duas primeiras décadas do século XXI e, assim, torna-se inevitável a redução das barreiras espaciais e temporais aos fluxos de capital. Estes fluxos foram vistos de duas formas: a) “forma financeira”, a qual tornou mais exequível a concorrência pelo capital não produtivo; b) “competição entre os lugares”, com a proposta de admissão de uma das “faces dos processos de reestruturação produtiva” com atuação intensificada para o favorecimento de alguns estados em detrimento de outros (OLIVEIRA, 2010, p. 31).

Neste caso, entre tantos exemplos que poderiam ter sido dados sobre a competição dos lugares, a vinda da multinacional Ford para o município de Camaçari envolve a disputa entre estados. O comprometimento do governo estadual com o benefício fiscal e a doação do terreno para a instalação da empresa revelam a vitória da Bahia sobre o Rio Grande do Sul. E esta disputa externaliza a autenticidade que a guerra fiscal representou (DULCI, 2002). Obviamente, isso ocorreu dentro das condições planejadas para contemplar a competição entre lugares (OLIVEIRA, 2010; SANTOS; SILVEIRA, 2005).

O caso da Ford é um exemplo concreto da deliberação dos recursos públicos direcionados à consolidação dos contratos firmados nas políticas do Programa Especial de Incentivo ao Setor automotivo da Bahia (PROAUTO), que reverberam algumas incertezas sobre suas contrapartidas. E é sobre estas ausências que as políticas deveriam estender as responsabilidades. Mas a falta de previsão para uma possível desistência contratual

exemplifica como as responsabilidades não é tratada com a devida propriedade. A Ford é um exemplo do quanto os alcances dos aportes de programas setoriais foram limitados, especialmente no que se projetou para o impacto do desemprego em Camaçari, uma contrapartida prevista aos munícipes residentes no município.

A analogia das guerras fiscais – de suma importância na tese – por vezes subentendidas como guerra de lugares<sup>31</sup>, reporta-se às posições preconizadas por Santos e Silveira (2005) e Santos (2014) para estudar o uso do território. Em demasia, entre os objetivos de aprofundar elementos para conceber a parcialidade de interesses no território com dimensões das políticas instituídas e os anseios de classes hegemônicas favorecidas, é possível descartar, a partir desta ‘configuração’ de concorrência no território usado, como as típicas guerras dos lugares ou guerras fiscais são tratadas por esses autores. Embora as duas expressões não expressem o mesmo conceito, pois a guerra dos lugares é mais abrangente do que a guerra fiscal. Afinal, em ambos os conceitos, as percepções estão dentro de um alinhamento das políticas industriais promotoras do uso do território. Neste aspecto, os pesquisadores que estudam desigualdades regionais remetem às alusões de Milton Santos.

Fernandes (2015) e Steinberger (2013) compreendem a política pública setorial no território como consequência das guerras fiscais e sua atuação como alternativa de política industrial, reinventada para orientar as políticas em favor de menos desigualdades. A política industrial, desde a década de 1980 intitulada de política pública setorial, se restringe exclusivamente a desígnios de ‘endereços ideais’ para atração do setor industrial com intermédio das renúncias fiscais. Independentemente de também envolver outros setores de atividade, a política setorial é limitada para intervenção integral no território, no sentido de serem sem parcialidade. Deste modo, as práticas da indústria<sup>32</sup>, as quais se estabeleceriam por motivações idealizadas, poderiam ter outras alternativas para dar continuidade às estratégias de desenvolvimento.

---

<sup>31</sup> A respeito disso, Santos (2014, p. 249) reitera “guerra” pela característica de ser conduzida por organismos centrais de planejamento. “[...] Na medida em que as possibilidades dos lugares são hoje mais facilmente conhecidas na escala do mundo, sua escolha para o exercício dessa ou daquela atividade torna-se mais precisa. Disso, aliás, depende o sucesso dos empresários. É desse modo que os lugares se tornam competitivos. O dogma da competitividade não se impõe apenas à economia, mas, também à geografia”.

<sup>32</sup> Furtado foi responsável por redigir o estudo conclusivo do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), intitulado: Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste, este documento balizou a criação da Sudene, sediada em Recife. O economista tornou-se o primeiro superintendente, acumulando experiência para o cargo de ministro do Planejamento.

Anteriormente, pela vigência da Sudene, eram garantidos subsídios para a região, embora o alcance da ‘autossustentabilidade’ da atividade industrial tivesse sempre em condições defasadas, principalmente em relação à atuação da industrialização vigente no Centro-Sul do país (COSTA, 2001).

Para a Bahia, as advertências de Avena (2002) ressaltam que as estratégias empresariais são responsáveis por comandar o que a Sudene já havia institucionalizado como vantagens necessárias para as decisões de localização da atividade industrial, reconhecidas principalmente pelos subsídios recebidos para se descentralizar do Centro-Sul.

A ponderação desta análise pode ser vista através das fases da economia, reportadas por Avena (2002) ao trazer dois episódios da trajetória baiana. Estes episódios sintetizam as passagens características da sua formação, especialmente com a participação da petroquímica e das indústrias do setor vinculadas.

[...] depois de superar a especialização monoexportadora baseada no cacau, que liderou o processo econômico regional até o final dos anos 1950, a Bahia alcança novo patamar e, baseada na política de incentivos fiscais e na intervenção governamental direta, funda um setor produtor de bens intermediários, que tornou a indústria de transformação responsável por cerca de 25,2% da composição do PIB estadual. Na fase seguinte, buscou-se estabelecer um redirecionamento da matriz econômica do estado rumo à produção de bens finais, segmento capaz de gerar níveis muito mais elevados de agregação de valor e efeitos germinativos a montante e a jusante de toda a economia (AVENA, 2002, p. 14-15).

A proposta de implantação da indústria automobilística na Bahia, por exemplo, já havia sido objeto de vários estudos no âmbito do sistema de planejamento estadual, muitos anos antes de surgirem as condições políticas e econômicas para a consecução do projeto. O estudo “Elementos para a formulação de uma estratégia de desenvolvimento para o estado da Bahia”, elaborado, em 1986, pelo Centro de Projetos e Estudos (Cenpes), órgão da Secretaria do Planejamento Ciência e Tecnologia, por exemplo, sustentava que a implantação de uma montadora de automóveis no Nordeste adquiria factibilidade não só pela descentralização do mercado consumidor, pela proximidade aos mercados internacionais e pela existência de incentivos fiscais que barateavam o custo de capital das empresas, mas também porque as deseconomias de escala e aglomeração, inclusive as de origem sindical, indicavam a necessidade de descentralização do parque automotivo brasileiro. (AVENA, 2002, p. 15).

Nesses fragmentos há elementos para que mais uma vez sejam internalizados alguns conceitos da percepção de território de Milton Santos, em que o exclusivismo econômico de apropriação do território se manifesta. Algo que, de uma forma ou de outra, reincide alusões de como a pauta social foi pouco priorizada antes e hoje.

Isso pode também, ser feito a partir das características do Recôncavo: a) no período colonial - produtor de fumo e açúcar; e b) produtor de petróleo. Nas duas situações, é possível expor o modo como a política e a economia visibilizam as questões sociais, conforme sentenciam Andrade (2009) e Brito (2008) nas suas pesquisas. Assim, a intenção para a atração dos empreendimentos utilizou o mesmo critério de (des)compromisso com as mazelas sociais que são permanentes.

Alguns municípios - componentes do Recôncavo baiano - antes especializados na produção de açúcar, serão os mesmos que se tornaram parte da matriz de abrangência de formação da RMS. As prioridades para o setor industrial são vinculadas à produção da extração de petróleo, segundo as reestruturações que imperavam à época (ALMEIDA, 2006). Embora a descoberta do petróleo<sup>33</sup> seja um acontecimento da década de 1950 e a oficialização da RMS<sup>34</sup> aconteça apenas em 1973, a presença da Refinaria Landolfo Alves (RLAM) trouxe motivação envolvendo este cenário da incipiente indústria (BAHIA, 2013; BRITO, 2008; FINATTI, 2017). Em síntese, essas observações iniciais nada mais são do que uma apropriação do conceito de organização espacial no Recôncavo, entre 1940 e 2000, pautada nos investimentos econômicos da Petrobras<sup>35</sup>, posteriormente nas pretensões de instalação da indústria moderna, organizada no início dos anos 1970 na RMS (BRITO, 2008).

No processo de construção das diretrizes das políticas, o foco no emprego e renda, proferido na maior parte das ocasiões, expressa como o conteúdo dos programas setoriais sempre foi apresentado de forma a contemplar apelos necessários às melhores condições dos munícipes. Todavia, sem autonomia e igualdade de oportunidades, estas medidas não são viabilizadas da forma como os dispositivos legais sugerem, pois o emprego e a renda não são os únicos a serem avaliados. Por parte de Santos (2007), existe um olhar crítico para ressaltar

---

<sup>33</sup> Conforme descrição de Brito (2008), a Petrobras foi criada em 1953 pelo governo federal e entrou em operação em 1954. Antes da criação dessa empresa, desde 1941 o petróleo era explorado por meio do Conselho Nacional do Petróleo (CNP). Até a década de 1960, constituía a única província petrolífera nacional, embora não fosse uma região desabitada. No momento em que o CNP se instalou, encontrou uma atividade econômica organizada, a qual desfrutava de força política e econômica regionalmente e em escala nacional, a presença da grande lavoura canavieira e a industrialização do açúcar por meio de grandes usinas e o cultivo do fumo e sua manufatura.

<sup>34</sup> A RMS foi criada em 1973 pela Lei Complementar Federal nº 14/73, sendo composta por treze municípios (BRASIL, 1973).

<sup>35</sup> Embora especifique-se que a “[...] área contínua de ação da corporação estatal de petróleo nas atividades de pesquisa, extração e industrialização do óleo e do gás natural, nos municípios limitados desde o mar da Baía de Todos os Santos e a costa atlântica, até o município de Esplanada localizado ao Norte de Salvador (já fora do Recôncavo Baiano) e a oeste pelos municípios de São Sebastião do Passé e Alagoinhas”. (BRITO, 2008, p. 12).

características do quanto a interpelação dos economistas invade a forma de ver e valorizar os aspectos que aparentemente formam o sistema, embora excluam tudo que é subjacente. E pensar as políticas públicas antes e hoje permite ainda está reflexão, sobretudo quando o foco são as políticas setoriais. As condições para o uso do território seguem com semelhantes estratégias de favorecimento ao capital.

Neste âmbito, fica perceptível como a projeção das políticas setoriais se torna um foco de interesse revelador, principalmente quando se reportam às características da indústria da RMS com justificativas expressivas para projeções das transformações preconizadas.

Neste caso, as prioridades de longevidade, educação, saúde, além de melhores empregos e de remunerações poderiam ser expressas no conteúdo dos programas. Essas contrapartidas esperadas deveriam ser mais reivindicados pela sociedade, no entanto, o que se vê é que a sociedade não está consciente dos seus direitos. E, além disso, a população desconhece o alcance das políticas setoriais e das responsabilidades sociais das empresas.

As entrevistas realizadas pelos gestores envolvidos com a atração e desenvolvimento de negócios reforçam que, caso as empresas não atendam aos quesitos de responsabilidades sociais previstos, os benefícios concedidos para iniciar as atividades de produção nas empresas são suspensos. A responsabilidade social é uma cobrança feita por parte dos governos, e não teria como ser diferente, já que a atratividade nos planos de governo, expressos nas políticas setoriais, devem ter como contrapartida reforçar atuações das empresas mais alinhadas com as benesses para a sociedade a partir da sua instalação.

#### **4 OS PROGRAMAS SETORIAIS NA RMS SOB A LENTE DO TERRITÓRIO ABRIGO**

Este capítulo apresenta de forma resumida os principais programas setoriais e como foram aprimorados com a finalidade de facilitar a instalação de investimentos produtivos através de instrumentos de crédito, financiamento e infraestrutura. A ideia é, a partir do conceito de território usado, focar nas concretizações das políticas setoriais para a RMS no período compreendido entre 1990 e 2019. Além disso, a partir do conceito de território abrigo, busca-se identificar na RMS, através de indicadores socioeconômicos, avanços nas condições de

vida dos municípios. No entanto, esses avanços podem ser decorrentes tanto das políticas setoriais quanto das políticas sociais.

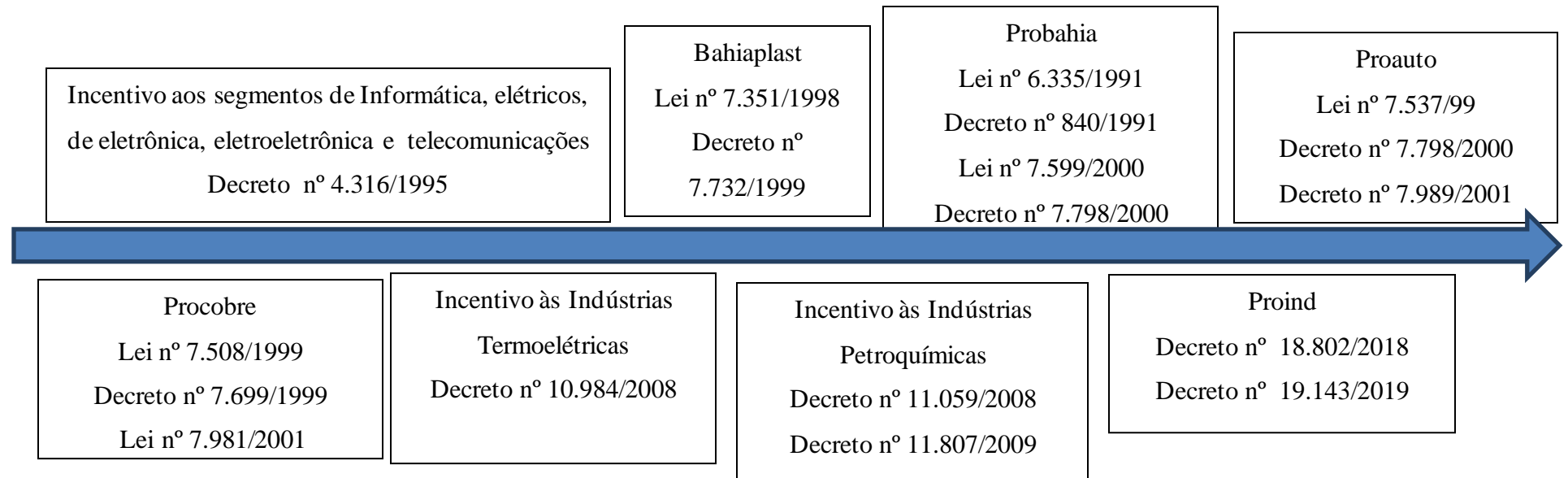
#### 4.1 OS PROGRAMAS SETORIAIS E PROPÓSITOS ADOTADOS NAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS NA RMS

Nesta seção, objetiva-se apresentar os programas de atração de investimentos aliados a incentivos fiscais que serão analisados na tese. Entre os principais programas executados na Bahia, destacam-se: Programa de Promoção de Desenvolvimento da Bahia (Probahia), Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica (Desenvolve), Programa de Desenvolvimento da Indústria Plástica da Bahia (Bahiaplast), Programa Estadual de Desenvolvimento da Mineração, da Metalúrgica e da Transformação do Cobre (Procobre), Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia (Proauto) e Programa de Estímulo à Indústria do estado da Bahia (Proind).

A Figura 1 explicita a sequência cronológica verificada nas experiências replicadas através dos principais programas de governo admitidos ao longo das três décadas. Os programas de governo passaram por fases de promoções setoriais distintas e em períodos diferentes com o intuito de favorecer o capital produtivo. Essas políticas de incentivos se imbuíram de promover a infraestrutura urbano-industrial, envolvendo questões relacionadas A licença ambiental, terraplenagem, edificação, energia, água, esgoto, gás, entre outros benefícios para o empresariado.

Diante disso, é possível analisar como os incentivos concedidos nos programas de governos para os distintos setores promovem mudanças no uso do território. Nesse sentido, mostra-se o quanto a hegemonia de uma classe está relacionada a uma lógica de interesses econômicos com visível poder de articulação das políticas propostas e com metas assertivas à manutenção do *status quo*.

**Figura 1 – Exemplificação dos principais programas de incentivos direcionados à instalação de empreendimentos industriais na Bahia: 1991-2019.**



Fonte: Bahia (2019c; 2018; 2017a; 2002; 2001a; 2000; 1997; 1991). Elaboração própria (2021).

Conforme entrevistas dos gestores públicos, os protocolos de intenções de investimentos<sup>36</sup> são gerenciados pela SDE, antiga Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração (SICM). Esses protocolos, conforme Anexo A, apreciados nos pleitos do interesse da economia estadual, são renovados a cada novo governo, através de contratos que seguem a lógica de reforçar a dinâmica dos diferentes setores de atividades, sobretudo para a indústria, uma atividade que tem precedentes históricos no estado (ENTREVISTA [...], 2019).

Para os gestores públicos de modo geral, “as políticas setoriais são benéficas para a sociedade ao propiciar contrapartidas econômicas, tais como geração de emprego e renda, sobretudo para os municípios localizados no interior do estado”. Nesse sentido, a questão relevante é avançar na instalação e expansão do parque industrial baiano. Além das variáveis econômicas citadas, “as empresas devem cumprir obrigações sociais onde estão localizadas”. (ENTREVISTA [...], 2019). Na interpretação dos gestores públicos, as empresas atraídas pelos benefícios fiscais “acabam criando consciência social e de integração nos municípios onde credenciam suas atividades”. (ENTREVISTA [...], 2019).

Como pode ser verificado no Anexo A, página 157, no protocolo de intenções as empresas devem informar sobre a existência de projetos que envolvam as questões ambientais, responsabilidades sociais e geração de primeiro emprego. Nas palavras dos gestores públicos, “essas contrapartidas são relevantes para a promoção do desenvolvimento local, e caso não cumpram, não continuarão recebendo os benefícios”. (ENTREVISTA [...], 2019).

O acompanhamento e o monitoramento dos programas setoriais é feito por meio de visitas, no entanto, essas visitas que deveriam acontecer de forma periódicas são limitadas por falta de recursos humanos e financeiros. (ENTREVISTA [...], 2019). Além disso, o estado pode acompanhar e monitorar a execução do projeto e identificar a existência de incompatibilidades pelos relatórios enviados pelas empresas.

---

<sup>36</sup> É importante saber que, para pleitear os incentivos fiscais, a empresa deve apresentar, à SDE, a Carta Consulta, um documento em que devem constar informações básicas do projeto de implantação do empreendimento na Bahia. Caso o projeto esteja de acordo com as diretrizes do programa, será celebrado o que se denomina protocolo de intenções, em que estarão formalizados os compromissos e contrapartidas assumidos tanto pelo particular quanto pela “Administração Pública” termo usado pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia (ENTREVISTA [...], 2019; BAHIA, 2017a).



Diante do exposto, entende-se que as políticas setoriais têm enfoque na viabilização de atividades produtivas, ou seja, contribuem para geração de infraestrutura urbana, industrial e de novos postos de trabalho. Nesse processo, cria-se oportunidades na RMS ao proporcionar a seus munícipes qualidade de vida, fixando-os ao seu local de origem. Mesmo que de forma limitada, as políticas setoriais modificam o uso do território.

Tendo como base o conceito de uso do território, problematizado anteriormente, foi possível compreender a guerra fiscal como uma alternativa das administrações subnacionais, diante da inexistência de um planejamento central. Rodriguez-Pose e Arbix (1999) expõem que a guerra fiscal como “estratégia de desenvolvimento” revela o “desperdício de recursos públicos”, o que confirma a produção de incertezas, dependência e instabilidade para a sociedade, além de comprometer o mercado de trabalho e os rendimentos da sua população. Nesse contexto, essa estratégia de desenvolvimento é uma das “formas perversas de competição territorial”. (RODRIGUEZ-POSE; ARBIX, 1999, p. 71). A institucionalização da disputa por recursos é ainda legitimada por grupos sociais de maior poder aquisitivo nacional e estrangeiro.

De modo geral, os incentivos dos programas seriam concedidos pela desoneração do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Os investimentos nas empresas por meio dos incentivos governamentais não só contribuem para a geração incremental de ICMS, mas também se envolvem em renúncias fiscais nem sempre claras durante o período de fruição do benefício. Essas políticas adotadas pelo estado podem ser reconhecidas como uma estratégia na ausência de um projeto nacional de desenvolvimento (CARDOSO, 2011; LOPREATO, 2002; LOPREATO, 2000; VIEIRA, 2012).

Uma característica importante destes programas é que os conselhos deliberativos são compostos por secretários vinculados às diversas secretarias, destacando-se, entre elas, a Secretaria do Desenvolvimento Econômico, da Fazenda, do Planejamento, da Ciência, Tecnologia e Inovação, Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária, Desenvolvimento Rural, Meio Ambiente, Cultura e Turismo, além do presidente da Agência de Fomento do estado S.A (Desenbahia).

O Probahia, como o primeiro desses programas, instituído em 1991, apresentou objetivos que deveriam priorizar a expansão das atividades produtivas dentro da extensão física do estado,

além buscar a ampliação do emprego e do crescimento econômico. A criação do Probahia, pela Lei nº 6.335/91, possibilitou a concessão de incentivos a novos empreendimentos instalados ou a ampliação de empreendimentos existentes. Nesse aspecto, sua instituição teve como intuito alcançar setores da agroindústria, mineração, turismo e energia elétrica, priorizados desde o começo da década de 1990 como meta estratégica direcionada ao crescimento estadual (BAHIA, 1991).

O Probahia, por meio do Fundo de Promoção ao Desenvolvimento Industrial, financiou projetos com recursos oriundos de percentuais correspondentes à arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias que viesse a ser recolhido pela 'beneficiária', variando de 40% a 75%, de acordo com o projeto que estivesse para ser posto em prática (BAHIA, 2000, p. 83).

O Bahiaplast foi instituído em 1998, o Procobre e o Proauto foram instituídos no ano de 1999 para incentivar as cadeias de produção e agregação de valor aos setores de plástico, cobre, e automóvel, respectivamente. Ao analisar os programas setoriais na RMS, identifica-se que em cada um deles existem finalidades específicas para serem priorizadas. Assim ocorreu com o Bahiaplast na busca de atração de investimentos para que as resinas produzidas no estado não fossem beneficiadas em outros mercados. Do mesmo modo, o Procobre teve por objetivo de apoiar a ampliação das indústrias voltadas à mineração, à metalurgia do cobre e à instalação de novos empreendimentos industriais no segmento de transformação do metal primário e seus derivados.

Em todos os casos, as motivações eram semelhantes e destacavam o intuito de buscar a consolidação de empresas com atuação estratégica para o estado. Nesses moldes, surgiu também o Proauto, em 1999, com o suporte do Fundese, dirigido a propagar os empreendimentos automotivos para este setor. Esse programa foi instituído com expectativas de que o governo sustentaria interesses diferenciados até mesmo por conta da alusão identificada com o prelúdio da petroquímica e com as ações correspondentes à constituição de um parque automotivo.

O Desenvolve, instituído em 2002, ainda hoje vigente, estabeleceu desoneração destinada à aquisição de bens de ativo fixo nas presunções de: a) operações de importação de bens do

exterior; b) nas operações internas relativas às aquisições de bens produzidos na Bahia; e c) nas aquisições de bens em outro estado, relativamente ao diferencial de alíquotas. Esse programa estabeleceu prevendo algumas condições para fins de apuração e recolhimento do ICMS, conforme art. 5º da Lei nº 7.980/2001, a qual instituiu o Programa (BAHIA, 2001a). Neste caso, a primeira condição: o valor do ICMS apurado, deduzido o valor do imposto incentivado, será declarado e recolhido na forma e prazos regulamentares; e a segunda condição: o valor do ICMS incentivado será escriturado em separado na escrita fiscal do estabelecimento e recolhido nos prazos deferidos na autorização.

Além disso, no 3º artigo do Decreto nº 8.205, que regulamenta o Desenvolve, foram estabelecidas - dentro dos objetivos de maior alcance - algumas metas como: a) geração de empregos; b) desconcentração espacial dos adensamentos industriais; c) integração de cadeias produtivas e de comercialização; d) vocação regional e sub-regional; e) desenvolvimento tecnológico; f) responsabilidade social; e g) impacto social (BAHIA, 2002).

As mais recentes políticas de atração dos investimentos apenas mostram como a indústria sempre teve notoriedade, haja vista reedições de programas de governos que ainda hoje têm como objetivo priorizar o setor. Tal como acontece com o Proind<sup>37</sup>, pautado no objetivo de apoiar o desenvolvimento da atividade no estado pela concessão de crédito presumido<sup>38</sup> relativo ao ICMS. No caso deste programa, criado em 2018, seus objetivos visam a atrair os setores relacionados aos artefatos de material plástico para usos industriais e outros componentes (BAHIA, 2018).

A análise do conteúdo dos programas de governo possibilitou identificar que suas diretrizes favorecem o capital produtivo. Isso pode ser notado pelas regras, renovadas de maneira homogênea, que ampliam o período de duração do programa e a abrangência de municípios. Conforme se infere das conclusões de Finatti (2017)<sup>39</sup>, as ações das políticas setoriais são direcionadas com propósitos de viabilizar a atração da indústria, ou seja, o uso do território para fins econômicos como maior prevalência.

---

<sup>37</sup> Considerando que o governo de Pernambuco concede programa de estímulo à indústria daquele estado nos termos do Decreto nº 44.766, de 20 de julho de 2017, a Bahia, em 2018, replicou o mesmo programa de atração durante o governo Ruy Costa, do Partido dos Trabalhadores.

<sup>38</sup> De modo simplificado, pode-se entender que o crédito presumido é uma espécie de desconto nos impostos a serem pagos; seu cálculo é feito com base em uma estimativa do lucro das empresas.

<sup>39</sup> Neste trabalho, Finatti (2017) entrevistou gestores públicos e privados no estado da Bahia.

Observa-se que, em geral, cada programa tem uma correspondente articulação com a expansão, modernização, consolidação e manutenção de empresas de um setor específico no parque estadual do estado. Ou seja, o território vem sendo usado para responder aos objetivos do capital que, por sua natureza, gera desigualdades e contradições em razão dos objetos criados e recriados pelos homens. Assim, pode-se afirmar que, considerando o conceito de território abrigo, a análise do conteúdo dos programas revela sua natureza limitada no que se refere às transformações socioeconômicas. Isto é, os possíveis avanços gerados pelos programas setoriais são definidos e determinados sob a lógica do capital, portanto são restritos tanto no que se refere ao número de municípios que pode contemplar, quanto ao grau de transformação que pode gerar. As proposições estabelecidas nos programas podem ser relacionadas ao desenvolvimento da cidadania, no entanto, aprecia-se o quanto estão subordinadas aos interesses do capital.

Conforme constatações de Vieira (2012, p. 177), a reorganização da política setorial prosseguiu “aprofundando seu potencial competitivo”, ao mesmo tempo que elevou o grau de seletividade com as reformas executadas entre os anos de 2002 e 2010. Para Vieira (2012), a criação de novos programas é uma ação concreta para a ampliação do alcance dos mecanismos de beneficiamento existentes e a redução substantiva da carga tributária para as indústrias incentivadas.

Essa análise confirma a ideia de exclusivismo econômico e de seletividade para o segmento industrial e mostra como a reorganização da política setorial tornou a Bahia um estado mais habilitado para disputas com outras unidades federativas. Essa competitividade não expressa que as transformações socioeconômicas ocorridas possam ser compreendidas como sinônimo de território abrigo.

Como pode ser verificado no Anexo B, página 164, Vieira (2012) apresenta uma síntese de cada programa com as ações tecidas por cada setor de atividade, priorizando determinadas iniciativas de incentivo para beneficiar as empresas. Reafirmam-se assim as políticas setoriais elaboradas com vínculos ao suporte para a ‘aquisição’ da indústria no estado, pois os incentivos à industrialização fazem parte de uma realidade notabilizada, com mais visibilidade a partir dos anos 1990. Com base no estudo de Vieira (2012), que analisou todos os programas até o ano de 2010, é possível afirmar que a Bahia criou condições favoráveis à

atratividade da indústria. Nesse sentido, vale a ênfase de que a atratividade mobilizou as indústrias, que encontrariam no estado as melhores condições de instalação.

Tendo em vista o que foi demonstrado por Vieira (2012), é possível identificar na RMS um conjunto de atributos que favorecem a seletividade para a execução dos programas setoriais. Está localizado na RMS “o maior Complexo Industrial Integrado do Hemisfério Sul”, constituído a partir do Polo Industrial, localizado em Camaçari (REVISTA [...], 2018, p. 9). Deste modo, pode-se afirmar que, de forma processual, os objetivos dos programas setoriais foram se materializando<sup>40</sup> no uso do território, conforme interesses dos atores hegemônicos.

Após 2010, os programas continuaram pautados nos mesmos critérios. O Proauto, por exemplo, tem a finalidade de estimular a implantação e o desenvolvimento de empreendimentos que beneficiam empresas fabricantes de veículos automotores. As empresas beneficiárias, isoladamente ou em conjunto com seus fornecedores, utilizam métodos, sistemas e tecnologias avançados, compartilhados, no que couber, com órgãos, agências e as universidades locais. As diretrizes do programa priorizam projetos industriais localizados em qualquer município da RMS, mas estipulam altos investimentos, que, na época, foram definidos no mínimo em 100 milhões de reais.

O Desenvolve mantém os sete objetivos definidos em 2002. O atual Proind, que data de 2018, endossa os objetivos previstos no programa anterior (BAHIA, 2018). É oportuno observar, através do Proind, como a responsabilidade no propósito de atrair capital para o segmento industrial no estado abrange alguns ‘subsegmentos econômicos’ próprios dos setores seletivos que caracterizam a RMS. Nesse caso, são priorizados sobretudo os subprodutos<sup>41</sup> da indústria de petróleo.

---

<sup>40</sup> Para detalhar as transformações nos fixos e fluxos, ver (ANDRADE, 2009).

<sup>41</sup> De acordo com a legislação os setores prioritários, seriam: I) fabricação de intermediários para resinas e fibras; II) fabricação de produtos químicos orgânicos não especificados anteriormente; III) fabricação de resinas termoplásticas; IV) fabricação de resina termo fixas; V) fabricação de elastômeros; VI) fabricação de fibras artificiais e sintéticas; VII) fabricação de sabões e detergentes sintéticos; VIII) fabricação de produtos de limpeza e polimento; IX) fabricação de laminados planos e tubulares de material plástico; X) fabricação de embalagens de material plástico; XI) fabricação de tubos e acessórios de material plástico para uso na construção; XII) fabricação de artefatos de material plástico para uso pessoal e doméstico; XIII) fabricação de artefatos de material plástico para usos industriais; XVI) fabricação de artefatos de material plástico para uso na construção, exceto tubos e acessórios; XV) fabricação de artefatos de material plástico para outros usos; XVI) fabricação de

Esse programa destina-se a estabelecimentos industriais em funcionamento há mais de um ano no estado e com exigências do montante mínimo de recolhimento do ICMS. O programa mantém as proposições de redução do imposto apurado de 50% no caso de estabelecimento localizado nas regiões metropolitanas de Salvador e Feira de Santana e de 65% no caso de estabelecimento localizado nas demais regiões do estado.

Cavalcante e Uderman (2008) caracterizam alguns tipos de incentivos que, de modo geral, estão contemplados através dos programas e, a título de esclarecimento, os apresentam como incentivos fiscais, financeiros e orçamentários. Esses incentivos são elencados respectivamente como: **a)** associados à redução ou ao financiamento de tributos devidos pelas empresas; **b)** materializados em programas de crédito a taxas de juros mais baixas ou, de maneira mais ampla, baseados em condições mais atrativas; e **c)** envolvem provisão de infraestrutura, subsídios associados a terrenos e instalações, treinamentos patrocinados e quaisquer outras formas de apoio que afetem diretamente o orçamento do governo.

No processo de execução dos programas, cabe ao estado disponibilizar informações para os órgãos de fiscalização. Segundo o relatório TCE, a omissão das informações pode implicar o cancelamento do benefício, vez que as informações demandadas constituem requisitos para a manutenção do incentivo.

Cabe ao Estado garantir que o beneficiário do programa esteja cumprindo todas as obrigações assumidas no momento da concessão do benefício. O incentivo tributário tem sempre como principal objetivo o atendimento ao interesse público, que, nestes casos, é representado pelos efeitos benéficos decorrentes da implantação ou ampliação de empreendimentos industriais, tais como: atração de investimentos, geração de emprego, aumento da cadeia produtiva, entre outros. Neste sentido, é incoerente com o interesse público a manutenção de incentivos fiscais para empresas que não atendem às contrapartidas dos privilégios oferecidos pelo Estado. (BAHIA, 2017a, p. 57).

O instituto da renúncia de receita pode ser utilizado para compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo, equalizar a renda entre regiões distintas, bem como para incentivar determinadas áreas ou setores da economia. [...] as desonerações consistem em instrumento que dispõe o poder público para promover o desenvolvimento da economia e possibilitar o incremento de empregos em determinada faixa do território onde são aplicados. (BAHIA, 2017a, p. 77).

---

equipamentos e acessórios para segurança pessoal e profissional; e XVII) recuperação de materiais plásticos (BAHIA, 2018).

As entrevistas com os gestores públicos e a análise documental do relatório do TCE mostram que houve atração de investimentos para a RMS, todavia não foi possível identificar o montante renunciado por parte do estado, tampouco o número de empregos formais e informais gerados. (ENTREVISTA [...], 2019).

O Quadro 5 mostra a síntese dos resultados das entrevistas, no Apêndice A, página 151, realizadas com os gestores públicos, e do relatório da auditoria do TCE, a partir de quatro variáveis fundamentais para a análise. É fundamental revelar que as respostas dos gestores e a indisponibilidade dos dados por parte das secretarias não permitem aprofundar a análise e demonstrar, com base nos resultados, os avanços produzidos pelos programas na RMS.

**Quadro 5** – Sistematização das entrevistas e do relatório da auditoria do TCE

Variáveis	Gestores públicos estaduais	Relatório do TCE
Números de empregos formais e informais	Os dados se referem aos termos dos Protocolos de intenções firmados entre o Estado da Bahia e as empresas que pretendem se instalar no estado, ou seja, são previsões de investimentos e número de empregos.	A SDE não fornece a lista de empresas beneficiadas.
Número de empresas atraídas	Indicou o site investinbahia.com como o canal de divulgação oficial. Todavia a página do site não está acessível.	Oito empresas foram identificadas em operação nos municípios de Camaçari, Candeias, Salvador e Simões Filho.
Total do montante renunciado	Informação necessária ao cumprimento da transparência, mas os dados não estão disponíveis ao público.	São geridos e publicados pela SEFAZ.
A Secretaria visualiza avanços no mercado de trabalho e no compromisso de responsabilidade das empresas atraídas	Os empreendimentos são fiscalizados dentro dos requisitos legais de cada programa e cumprem o que foi estabelecido.	É incoerente com o interesse público a manutenção de incentivos fiscais para empresas que não atendem às contrapartidas dos privilégios oferecidos pelo Estado.

Fonte: (BAHIA, 2017a; ENTREVISTA [...], 2019)

Segundo as informações que constam na Tabela 1, é possível perceber que, de acordo com os propósitos explícitos nos programas, as vantagens econômicas beneficiam alguns municípios da RMS mas, nem todos. A sistematização dos dados busca mostrar a evolução do ICMS nos

municípios da RMS, considerando os anos de 1999, 2009 e 2019. Os municípios de Salvador, São Francisco do Conde, Camaçari e Simões Filho, têm as maiores arrecadações em termos absolutos para os três anos definidos.

Embora não seja possível afirmar que nesses anos a evolução da arrecadação do ICMS seja decorrente estritamente dos incentivos fiscais dos programas, em valores absolutos, houve aumento de arrecadação para todos os municípios no período (BAHIA, 2022). O relatório de auditoria do TCE para o exercício de 2017 mostra que oito grandes empresas atraídas permanecem na RMS: BASF S.A (Camaçari), Botica Comercial Farmacêutica Ltda (Camaçari, Dow Brasil S.A (Candeias), Continental do Brasil Ltda. (Camaçari), Oleoquímica Industria e Comércio de Produtos Ltda. (Camaçari), Bridgestone do Brasil Indústria e Comércio Ltda, (Camaçari), M. Dias Branco S.A Indústria e Comércio de Alimentos (Salvador), Engepack Embalagens (Simões Filho), Acciona Windpower Brasil- Comércio e Indústria de Equipamentos Eólicos Ltda (Simões Filho) e Graftech Brasil Participações Ltda. (Candeias) (BAHIA 2017a).

**Tabela 1** – Evolução do ICMS nos municípios da RMS: 1999, 2010 e 2019

<b>MUNICÍPIOS DA RMS</b>	<b>1999</b>	<b>2010</b>	<b>2019</b>
Camaçari	323.846.365	730.820.591,87	3.092.587.833,80
Candeias	30.529.472	100.579.022,49	375.308.358,76
Dias D'Ávila	41.748.512	76.080.806,15	158.867.366,72
Itaparica	426.073	799.790,01	758.190,42
Lauro de Freitas	426.073	210.249.017,10	374.734.274,43
Madre de Deus	374.899	7.541.018,88	8.779.797,36
Mata de São João	551.713	7.198.808,29	29.774.471,60
Pojuca	7.555.439	56.205.585,45	91.842.537,43
Salvador	1.103.551.383	4.012.370.685,45	6.476.430.380,84
São Franc. do Conde	696.516.119	2.163.014.201,44	4.508.327.949,15
São Sebastião do Passé	-	8.687.176,09	34.293.432,83
Simões Filho	75.276.162	502.810.009,75	873.825.672,48
Vera Cruz	2.799.672	3.472.730,58	14.645.295,52

Fonte: Bahia (2022).

Segundo a publicação dos índices do ICMS para 2002, divulgadas no Diário Oficial do Estado, nesse ano o município de São Francisco do Conde estava em segundo lugar, com participação de 30% da arrecadação de todo o ICMS na Bahia. A participação da RLAM era a justificativa. Apesar da redução de produção da RLAM, de 377 mil barris/dia, para, em



média, 190 mil/dia, em razão da política de preços e dos impactos da conseqüente importação. A Refinaria e o Polo de Camaçari representam, juntos, quase 50% da arrecadação estadual de ICMS (BAHIA, 2001b; REVISTA [...], 2018, p. 18). Segundo Pessoti e Pessoti (2008, p. 93), “como é de notório saber a RMS concentrar os municípios de maior dinamismo econômico da Bahia, entre eles Salvador e Camaçari, que juntos representavam aproximadamente 35% do Produto Interno Bruto (PIB) do estado em 2004”. Estatística importante na quantificação de referência correlacionada com o ICMS estadual para a primeira década do século XXI.

A análise dos programas setoriais permite afirmar que os incentivos e as concessões dos governos para as empresas, de certo modo, constituem ônus para a população. Embora os programas estabeleçam contrapartidas socioeconômicas, não há transparência para o montante de renúncias fiscais, tampouco existe controle para o acompanhamento e monitoramentos das ações empresariais nos municípios no que tange às responsabilidades cabíveis.

Os incentivos fiscais – que são provenientes de renúncia fiscal podem ser mensurados pela diferença entre o que é efetivamente coletado e o que seria na ausência da renúncia - ou seja, possíveis receitas, proventos dos cofres públicos, vistos também como fontes de financiamentos das transformações socioeconômicas almejadas. A defesa das políticas de incentivos fiscais e creditícios continuam a ocorrer e são consideradas importantes para geração de empregos formais e crescimento do produto, no entanto, não são vistas como políticas capazes de promover transformações socioeconômicas significativas. Estas políticas (setoriais) respondam mais às expectativas de oportunidades de empregos e renda para os municípios, sem que as repercussões de responsabilidades sociais e ambientais sejam ressaltadas por cobranças obrigatórias, dentro do que caberia a sua projeção. A partir das entrevistas, foi possível identificar objetivos não cumpridos por parte das empresas que assinam os protocolos de intenção de investimento no estado (em relação às contrapartidas) e, por parte do estado e da SDE, identificou-se limite na fiscalização por não haver número de técnicos suficientes na equipe.

Segundo depoimento dos gestores públicos da SDE, é objetivo do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ): a) garantir a segurança jurídica no âmbito do ICMS; b) incentivar os investimentos pela redução da guerra fiscal; e c) garantir a estrutura necessária

para realizar a análise e a regularização dos benefícios fiscais concedidos (ENTREVISTA [...], 2019).

Sob a lente do território abrigo, compreende-se que o conteúdo dos programas de governo tem natureza limitada, favorecendo, portanto, o capital produtivo, o que pode ser notado pelas regras renovadas de maneira bastante homogênea pelo conteúdo dos programas, em detrimento das transformações socioeconômicas. A ação limitada das políticas setoriais no que tange às possibilidades de transformações socioeconômicas pode ser visualizada pelos indicadores socioeconômicos e pelas condições estabelecidas para a população, que pode se enquadrar como público das políticas sociais.

## **5 A RMS PELA LENTES DOS INDICADORES: IDH, IDHM, E UDH**

Neste capítulo busca-se apresentar de forma panorâmica alguns indicadores de transformações socioeconômicas na RMS. A análise dos indicadores, embora seja limitada, revela as mudanças ocorridas no território.

Vale ressaltar a relação dos programas setoriais com o contexto mais geral da política macroeconômica, em particular a política monetária, vez que o governo federal intensificou a capacidade de produzir orientação sobre o investimento privado pela expansão do crédito público bancário, neste aspecto, procurando salientar a presença do que alguns reconheceram como uma “política nacional de desenvolvimento regional”. (MONTEIRO NETO, 2017, p. 200). A atuação do governo central é reforçada para o desenvolvimento regional em adição às orientações federativas prevaletentes e do que representa o papel do Estado com algumas motivações expressas anteriormente.

Avigorando a insuficiência “do arranjo federativo”, (MONTEIRO NETO, 2017, p. 210), para diminuição das disparidades, ou seja, um argumento que consolidaria as estratégias de políticas públicas como as setoriais em processo, na Bahia e em outros estados da federação. A apropriação de política dos programas de governos, definidos como políticas estaduais, as quais não se atentaram aos perfis assumidos de reduzir os problemas de pequenas empresas ou de falta de recursos para os menos assistidos na sociedade. Os estudos de Monteiro Neto; Vergolino, Santos (2015), Muniz (2014), Pereira Júnior (2011) e também de Raud (1999) expressam essas tendências ao se reportarem aos casos de Curitiba, Ceará e Pernambuco, nas respectivas pesquisas.

Contextualizando como durante a fase de ativismo fiscal do governo federal pós-2003 as taxas de crescimento da economia relativamente deprimidas tiveram com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) o objetivo de aumentar o nível de investimentos na economia, através da infraestrutura e outras inversões de investimento privado. Estas ações permitiram a expansão do produto, vistas com mais oferta de emprego e renda, produzindo alterações na estrutura produtiva das regiões do país, dirigidas aos setores de transporte, comunicações e saneamento, necessários aos contextos de crescimento.

O esforço do governo federal para incremento do investimento, caracterizado por “uma macroeconomia regional da expansão do emprego e do produto” produziu alterações na estrutura regional (MONTEIRO NETO, 2017, p. 211). Segundo justificou Monteiro Neto (2017), o esforço governamental foi responsável pela aceleração das taxas de crescimento regionais, que duplicaram de nível entre 2003 e 2013, com média de 4,4% a.a relativamente ao período anterior de 1995 a 2002, com média de 2,3 % a.a (MONTEIRO NETO, 2017, p. 211).

Nesse contexto, apesar da existência de uma crescente produção física de bens e produtos traduzidas como necessárias para o crescimento do PIB estadual e da RMS, a qualidade de vida dos munícipes expressa as desigualdades, vistas pela falta de infraestrutura domiciliar prevalente e pelas taxas de analfabetismo (SERPA, 2007; ATLAS [...], 2014; RODRIGUES; AZEVEDO, 2018). O crescimento do PIB de um município, território ou país não significa necessariamente que a qualidade de vida tenha melhorado, para que isso ocorra, é necessário que a riqueza seja distribuída. Uma política setorial de atração de investimentos pode contribuir para o crescimento do PIB da RMS, mas, automaticamente, isso não se traduz em melhor qualidade para os munícipes.

A Tabela 2 apresenta os dados da área, da população e do PIB, os respectivos percentuais são referentes aos anos de 2019 (SUPERINTENDÊNCIA [...], 2021). A tabela mostra que, para o ano de 2019, a participação do PIB da RMS em relação ao PIB estadual, em torno de 38,45%, foi justificada pela contribuição da criação dos chamados polos industriais na região (Centro Industrial de Aratu e Polo Petroquímico de Camaçari), importantes para a economia. Neste caso, os destaques devem-se às diferenciações do setor que elevam a concentração do produto e da riqueza, intensivas na apropriação do capital e com reflexos na contratação de mão de obra. O desempenho do PIB, cada vez mais industrial, reforça o quanto as políticas setoriais contribuem para as condições de modernizações preconizadas, principalmente se feita a correlação de que os maiores produtos expressam a infraestrutura e a logística, desde algumas décadas, presentes na RMS.

Entre os municípios que compõem a RMS, com exceção de Salvador, destacam-se Camaçari e São Francisco do Conde, que respondem, respectivamente, por 8,94% e 2,85% do PIB na Bahia. Pode-se relacionar essa expressiva participação do PIB à presença da Ford em

Camaçari e RLAM em São Francisco do Conde. Os demais municípios apresentam pequenas taxas de participação no PIB estadual.

**Tabela 2** – Área e estimativas da população (2019) e do PIB (2019) na RMS

MUNICÍPIO	ÁREA EM KM <sup>2</sup>	POPULAÇÃO ESTIMADA –2019		PIB – 2019	
		UNIDADE	(% BAHIA)	R\$ (MILHÕES)	(% BAHIA)
Salvador	693,45	2.872.347	19,3	63.804,12	21,75
Camaçari	785,42	299.132	2,0	26.244,43	8,94
Lauro de Freitas	58,04	198.440	1,3	6.556,10	2,23
Simões Filho	201,42	134.377	0,9	5.460,73	1,86
Candeias	251,81	87.076	0,6	4.681,09	1,59
Dias D'Ávila	183,76	81.089	0,5	3.456,36	1,17
Mata de São João	605,17	46.583	0,3	1.176,32	0,40
São Sebast. Passé	536,68	44.300	0,3	691,31	0,23
Vera Cruz	297,54	43.223	0,3	527,18	0,17
São Franc do Conde	269,72	39.802	0,3	8.383,47	2,85
Pojuca	314,93	39.519	0,3	1.040,04	0,29
Itaparica	121,37	22.228	0,1	245,32	0,08
Madre de Deus	32,20	21.093	0,1	513,72	0,17
RMS	4.351,51	3.929.209	26,40	122.780,19	38,45
Bahia	564.760,43	14.873.064	100	293.240,50	100

Fonte: Oliveira, Guedes, Zebende (2019); SPERINTENDÊNCIA [...], 2021.

Na pesquisa de Rocha e Villela (1990) sobre o desenvolvimento humano e a qualidade de vida dos munícipes no contexto das regiões metropolitanas no país, algumas transformações socioeconômicas foram constatadas. Para os autores, as mudanças representativas de melhor qualidade de vida têm correlação com o destino dos recursos públicos para a promoção do desenvolvimento humano. Entretanto as questões do século XXI, assim como do século XX, estão respaldadas por poucas mudanças socioeconômicas.

Salienta-se o fato de que, para níveis diferenciados de renda, existem condições de sobrevivência distintas, com diferentes custos de vida em cada município e de condições de acesso a serviços de infraestrutura urbana. Os exemplos como da adequação alimentar, nível de conforto domiciliar, posse de bens duráveis e formas de inserção no mercado de trabalho são lembrados como prioridades dentro do que as oscilações conjunturais podem distinguir de uma região metropolitana para outra (ROCHA; VILLELA, 1990).

Fica evidente que algumas pautas desafiadoras prevalecem, a exemplo de educação e saúde. A primeira, com a importância dos desencadeamentos provocados, remetendo-se tanto à questão do acesso à escola como de um futuro com gerações menos qualificadas. Ou seja, há uma relação entre a ausência das crianças na escola e o ingresso no mercado de trabalho informal, com impactos visíveis na absorção da mão de obra e efeitos no nível médio de salário. Neste caso, os pesquisadores apontam que a existência de vagas escolares em número suficiente e em local acessível pode ser avaliada como de responsabilidade do poder público, vez que a dependência relacionada às decisões familiares e individuais na manutenção da frequência escolar devem ser levadas em consideração (ROCHA; VILLELA, 1990).

Nesta avaliação, a pesquisa reitera como a ação do poder público define, sobretudo, a prioridade dada aos indicadores sobre abastecimento de água, esgoto e coleta de lixo, serviços condicionados ao “nível de organização e à disponibilidade financeira do poder público”, com considerável possibilidade de provisões materiais para mitigar as vulnerabilidades sociais vivenciadas, em algumas regiões metropolitanas com maiores adversidades do que outras (ROCHA; VILLELA, 1990, p. 41).

Quando Rocha e Villela (1990) publicaram os dados sobre as regiões metropolitanas no país, os estudos sobre os programas de transferências de renda não existiam. Estes programas começam a ganhar visibilidade a partir da década de 2000, que ficará conhecida como a década em que as políticas públicas são desafiadas com prioridades sociais como questões permanentes. Especialmente se o cerne da discussão for algumas condicionalidades para acessar as transferências de renda para maior acesso à saúde e educação da população.

Alguns avanços nos indicadores socioeconômicos foram perceptíveis nos níveis de desenvolvimento humano nas regiões metropolitanas do país, apresentadas no Atlas de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas Brasileiras (ATLAS [...], 2014). De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano 2014, o Brasil adotou políticas públicas anticíclicas eficientes tendo em vista reduzir a desigualdade, transferir renda de forma condicionada e superar a pobreza e a pobreza extrema (ATLAS [...], 2014). A adoção de um conjunto de políticas públicas possibilitou ao país reduzir as vulnerabilidades sociais e sair do mapa da fome em 2014. É inegável que ainda há um longo caminho para “superar um passivo histórico, resultado de décadas de descaso com o desenvolvimento humano”, no entanto, é possível identificar avanços significativos quando são observadas as três dimensões do IDH

(longevidade, educação e saúde) e a “ampliação e consolidação da universalização de direitos e serviços básicos, o aumento do nível de emprego e a diminuição do trabalho informal”. (ATLAS [...], 2014, p. 9).

Convém ressaltar que não é possível fazer a comparação entre IDH de diferentes recortes espaciais, porque as dimensões e categorias geográficas são incompatíveis. Sendo assim, as comparações com unidade da federação, região metropolitana, município ou país não são passíveis de expressar se *por si*. No caso desta tese, as comparações entre os municípios da RMS foi possível.

Segundo divulgado pelo Atlas (2014) no ano de 1991, o Brasil foi classificado como um país de baixo desenvolvimento humano, já em 2010, passou a ser de alto desenvolvimento humano. As definições são distintas e captadas para certas características que divergem entre as escalas estudadas. A Bahia, por exemplo, é considerada um estado de médio desenvolvimento humano. Vale explicitar que, de acordo com o ATLAS, as faixas de desenvolvimento humano foram definidas em intervalos fixos: a) baixo Desenvolvimento Humano, menor que 0,550; b) médio Desenvolvimento Humano entre 0,550 e 0,699; c) alto Desenvolvimento Humano entre 0,700 e 0,799; e d) muito Alto Desenvolvimento Humano acima de 0,800.

Cabe esclarecer que, com base nos dados do Censo Demográfico, no ano de 1998, o país foi pioneiro na adaptação e cálculo de um IDH subnacional para todos os municípios brasileiros, a partir de então, foi possível priorizar os critérios de educação, longevidade e renda. O IDHM foi construído para ser uma referência nacional que permita comparações, considerando critérios de uma vida longa e saudável, acesso ao conhecimento e padrão de vida. A interpretação deste indicador é de que quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de uma unidade federativa, município, região metropolitana ou mesmo Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH<sup>42</sup>).

---

<sup>42</sup> As UDHs são formadas a partir da agregação dos setores censitários estabelecidos pelo IBGE. A definição do IBGE para setor censitário é que este seja a unidade territorial estabelecida para fins de controle cadastral, formado por área contínua, situada em um único quadro urbano ou rural, com dimensão e número de domicílios que permitam o levantamento por um recenseador. Assim sendo, cada recenseador procederá à coleta de informações tendo como meta a cobertura do setor censitário que lhe é designado (ATLAS [...], 2014).

A análise com o IDHM registra os níveis de desigualdade intrametropolitana, ou seja, dentro da mesma região metropolitana, e até mesmo entre residentes em diferentes UDH. As UDHs são recortes espaciais, e se aproximam do que seriam os ‘bairros’ em cada região metropolitana, neste caso, com variações de renda oscilando desde municípios abastados até os carentes de infraestrutura básica. As UDHs são formadas pela agregação dos setores censitários estabelecidos pelo IBGE (ATLAS [...], 2014). Os dados sobre UDHs possibilitam aprofundar o conhecimento sobre cada município.

Pelas informações divulgadas pelo PNUD, podem ser comparadas as evoluções do IDHM<sup>43</sup> para os municípios da RMS. A referida publicação sugere que a redução da vulnerabilidade para os níveis significativos de desigualdade intrametropolitana pode ser constatada pelo que tem sido chamado de ações de ‘políticas públicas inclusivas’, necessárias para certas regiões mais do que para outras (ATLAS [...], 2014).

Conforme definido nos objetivos específicos, as políticas setoriais compreendidas como instrumentos para intervenções embora sejam limitadas no que se refere à expressiva transformação socioeconômica, podem contribuir para melhores condições de vida, podendo ser vistas pelos indicadores de longevidade, educação e renda.

Em especial para a RMS, em relação às UDHs dos municípios que a compõem, no ano de 2010, a esperança de vida ao nascer de menor valor era de 67,8 anos e a de maior valor era 81,4. Enquanto o percentual de pessoas de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo variava entre 34,47% (menor valor) até 95,24% (maior valor) e, por fim, a renda *per capita* média mensal variava entre R\$ 259,17 e R\$ 5.656,14. É importante reiterar o quanto na mesma região metropolitana há distantes estimativas de renda. O critério de diferenças de renda é uma das características que causam mais impacto para as avaliações feitas pelo PNUD Brasil. “Uma diferença impactante que mostra que, na mesma RM, a renda das pessoas que moram na UDH mais abastada é 35 vezes maior que aquela das pessoas que vivem na UDH mais carente”. (ATLAS [...], 2014, p. 9).

---

<sup>43</sup> O IDHM é obtido pela média geométrica dos três subíndices das dimensões que compõem o índice longevidade, educação e renda (ATLAS [...], 2014, p. 115). Os critérios podem ser verificados na ficha técnica do Atlas de Desenvolvimento Humano.



Para os dados de UDH na RMS, o PNUD conta com apoio da colaboração técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR) e da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER). Além destes órgãos oficiais, apela-se ao apoio das empresas Braskem (empresa do ramo petroquímico), Petrobras, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), BNB e Furnas Centrais Elétricas S/A, hoje, a Eletrobras Furnas. Estas empresas são intituladas como parcerias institucionais do PNUD Brasil, consideradas fundamentais para o processo de auxílio para elaborar o Atlas do Desenvolvimento Humanos nas Regiões Metropolitanas Brasileiras.

Os indicadores são importantes para a tomada de decisões dos investidores na RMS, ou seja, podem ser considerados atributos que interessam a quem fará o uso do território. Neste aspecto, as classificações da Bahia nas décadas de 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e 2017 contemplam esse processo de notoriedade em relação ao IDH, em comparação com outros estados nordestinos. Conforme Tabela 3, a análise para o que acontece na Bahia é resumida pelo do IDH e sua evolução, que, em 1970, sai de 0,33 e atinge 0,71 em 2017 (PROGRAMA [...], 2020).

**Tabela 3 – IDH para os estados do Nordeste: 1970-2017**

<b>ESTADO</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>	<b>2017</b>
Alagoas	0,286	0,41	0,474	0,649	0,631	0,683
Bahia	0,332	0,515	0,53	0,688	0,66	0,714
Ceará	0,293	0,44	0,517	0,7	0,682	0,735
Maranhão	0,285	0,405	0,456	0,636	0,639	0,687
Paraíba	0,277	0,402	0,485	0,661	0,658	0,722
Pernambuco	0,332	0,502	0,572	0,705	0,673	0,727
Piauí	0,267	0,385	0,468	0,656	0,646	0,697
Rio Grande do Norte	0,273	0,444	0,539	0,705	0,684	0,731
Sergipe	0,303	0,477	0,539	0,682	0,665	0,702

Fonte: Monteiro Neto (2005); (PROGRAMA [...], 2020). Elaboração Própria (2021)

Os dados mostram que a Bahia mantinha a participação expressiva entre os demais estados nordestinos. Vale ressaltar que nos períodos de 1991, 2000 e 2010 os índices da Bahia eram inferiores aos de Pernambuco e nos períodos 2000, 2010 e 2017 os índices eram inferiores aos do Ceará e aos do Rio Grande do Norte.

Embora não exista uma correlação direta entre as estatísticas apresentadas e as políticas setoriais, conforme mencionado anteriormente, ter um bom IDHM reflete prioridade ao desenvolvimento social, algo desejável para qualquer política, inclusive as setoriais. Para os gestores públicos, quando as políticas setoriais geram emprego e renda, elas estão promovendo desenvolvimento econômico e social (ENTREVISTA [...], 2019).

É possível ressaltar o quanto os indicadores são promissores para a visibilidade do estado em relação aos investimentos que são atraídos, principalmente altos indicadores de condições favoráveis para os empregadores do mercado de trabalho. Além disso, há uma perspectiva criada em torno das políticas que se dedicam a fazer uma ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, partindo do pressuposto de que o acesso às condições de saúde, educação e de convivência familiar e comunitária aumenta as oportunidades de desenvolvimento social.

A Tabela 4 mostra as estimativas para a RMS, com extensão de 4.354 km<sup>2</sup>, que, em 2010, representava 98% de urbanização, e concentrava 25,5% dos residentes da população baiana. No entanto, convém mencionar que 75% dos 3.573.973 habitantes viviam em Salvador, município sede da RM (ATLAS [...], 2014, p. 90-91). É relevante ressaltar a taxa de crescimento da população da RMS de 1,37%, entre os anos de 2000 e 2010. Ainda neste ínterim, o crescimento do PIB saiu de R\$ 24,9 para R\$ 75,6 em valores absolutos.

Entre 2000 e 2010 o IDHM cresceu de 0,636 para 0,743, ou seja, atingiu a faixa de Alto Desenvolvimento Humano, crescimento que expressa melhores condições de vida dos municípios.

Observa-se que o IDHM cresceu nas três dimensões. O IDHM Educação foi o que mais cresceu em termos absolutos (0,164). O IDHM Longevidade está entre os indicadores que mais se aproximaram de 1, saiu de 0,743 para 0,824, atingindo entre os demais (Educação e Renda) os melhores patamares alcançados no intervalo de dez anos. Infelizmente, não há como saber se essa é uma relação com as políticas setoriais, apenas se as melhorias de vida da população estivessem 100% relacionadas as suas ações políticas.

**Tabela 4** – Evolução dos indicadores socioeconômicos da RMS: 2000-2010

<b>ESTIMATIVAS</b>	<b>ANO 2000</b>	<b>ANO 2010</b>
População	3.120.303 (23,9% do estado)	3.573.973 (25,5% do estado)
PIB (em bilhões)	R\$ 24,9 (51,6% do estado)	R\$ 75,6 (49,1% do estado)
Densidade Demográfica	716,67 hab./km <sup>2</sup>	820,87 hab./ km <sup>2</sup>
IDHM	0,636	0,743
IDHMEducação	0,497	0,661
IDHMLongevidade	0,743	0,824
IDHMRenda	0,698	0,754

Fonte: (ATLAS ..., 2014)

O Quadro 6 mostra os detalhes de localização dos maiores valores de IDHM em termos de localização da UDH<sup>44</sup>, sendo, assim, possível entender a distribuição dos resultados do IDHM na RMS. Considerando o ano de 2000, “parte das UDHs com valores mais altos de IDHM situam-se no município sede da RM, assim como em sua faixa litorânea” e a maior parte das UDHs com valores mais baixos de IDHM se situa no centro da RMS. Especificamente, as UDHs avaliadas nas faixas de Desenvolvimento Humano mais baixas concentram-se os municípios de Pojuca, Dias D’Ávila, Candeias, Camaçari e Simões Filho (ATLAS ..., 2014), p. 93). Entretanto nesses municípios que têm localizações de vantagens e concentração das indústrias no estado (BAHIA, 2013), com crescente arrecadação de ICMS (BAHIA, 2022), também se identifica expressiva incidência de repasses financeiros via políticas sociais. Ou seja, nos referidos municípios, as políticas setoriais com enfoque industrial se contradizem, dado o ‘suporte’ de contrapartidas mencionadas nos programas de desenvolvimento dos governos estaduais ao não promover impactos econômicos ou mitigar as desigualdades expressas pelos indicadores.

Os dados da Tabela 4 mostram que, até o ano de 2000, os programas setoriais que tinham como contrapartida reduzir vulnerabilidades sociais nos municípios menos desenvolvidos ainda não haviam cumprido seu objetivo na RMS. Ou seja, os programas setoriais que deveriam atrair empresas para gerar empregos nos municípios mais afastados da sede não possibilitaram a esses municípios até o ano de 2000 valores expressivos de IDHM. Os baixos valores de IDHM nas UDHs também podem ser associados à necessidade de implantação de programas sociais. Se os programas setoriais promovessem emprego e renda, certamente, as famílias que vivem nesses municípios não seriam enquadradas na regra definida para o público beneficiário do PBF e do BPC.

<sup>44</sup> Salvador tem 225 UDHs

Considerando o ano de 2010, observa-se que as UDHs correspondentes aos maiores valores de IDHM estão concentradas no município sede e “na faixa litorânea dos municípios vizinhos”. E as UDHs correspondentes às menores faixas de desenvolvimento foram encontrados nos municípios de Camaçari, Vera Cruz e São Sebastião do Passé. (ATLAS ..., 2014, p. 93). Quando se comparam esses indicadores entre os anos 2000 e 2010, os dados do ATLAS mostram que de certa forma houve uma pequena mudança na distribuição das faixas dos indicadores. Convém mencionar que o município de Camaçari foi um dos quatro municípios com maior valor absoluto de arrecadação de ICMS.

**Quadro 6** – UDHs com maiores e menores IDHM: 2010

		UDHs com maior IDHM	
		UDH	IDHM
RMS		Candeal: Cidade Jardim	0,959
		Chapada do Rio Vermelho/ Santa Cruz: Hospital Aliança	0,959
		Ondina	0,959
		Brotas/ Rio Vermelho: Horto Florestal	0,952
		Caminho da Árvores	0,952
		Itaigara	0,952
		Patamares	0,952
		Vitória	0,952
		UDHs com menor IDHM	
		UDH	IDHM
		Ilha de Maré	0,578
		Ilha dos Frades	0,578
		Nova Constituinte	0,578
		Aratu/ Ilha de São João/ São Raimundo	0,584
		Coroa da Lagoa/ Baixa da Jaqueira/ Cia II; Riacho Doce/ Milagre de Santa Luzia	0,584
		Cotegipe/ Santa Luzia/ Dambe	0,584
		Santo Antônio do Rio das Pedras	0,584

Fonte: (ATLAS [...], 2014)

Ainda no Quadro 6 é possível detalhar a localização das UDHs com valores altos e baixos de IDHM. Em outras palavras, a tradução do IDHM a nível intramunicipal da RMS é feita pelas UDHs, ou seja, pela presença ou ausência de serviços essenciais para atender aos residentes nos endereços da RMS. Em algumas situações, apenas contemplativos do que seriam as condições ideais de suprimento dos serviços prestados com qualidade.

Ao analisar a Tabela 4 e o Quadro 6, é possível fazer algumas correlações com o debate das políticas setoriais presentes na RMS, pois os índices apresentados são possíveis respostas das políticas setoriais oportunizadas desde a década de 1990. A redução da vulnerabilidade social entre 2000 e 2010 resulta da adoção de um conjunto de políticas públicas, portanto não pode ser explicada exclusivamente pela adoção de políticas setoriais. A avaliação foi possível a partir dos três últimos Censos Demográficos, 1991, 2000 e 2010, com destaque para o fato de que as UDHS com menor e maior IDHM estão na cidade de Salvador, análise para o ano de 2010.

Sobre a evolução dos indicadores, vale destacar alguns percentuais expressivos. Os dados mostraram a dinâmica dos valores de IDHM. No período compreendido entre 2000 e 2010, houve redução no número de UDHS com IDH baixo e muito baixo e crescimento no número de UDHS com IDHM alto e muito alto, ou seja, constata-se retração na desigualdade entre as UDHS (ATLAS [...], 2014, p. 93). Nesse ínterim, as UDHS (62%) estão concentradas nas faixas mais elevadas de desenvolvimento humano, 35% na faixa média e 4% na faixa baixa. As UDHS na faixa mais baixa de desenvolvimento passaram de 14%, em 2000, para 0%, em 2010 (ATLAS [...], 2014, p. 92). De modo geral, para a RMS sentenciamos:

[...] Em 2000, 12% das Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHS) da RM de Salvador encontravam-se na faixa de Muito Alto Desenvolvimento Humano, enquanto 21% apresentavam Alto Desenvolvimento. Em 2010, essas proporções correspondem, respectivamente, a 32% e 30%. No mesmo período, o percentual de UDHS na faixa de Baixo Desenvolvimento Humano passou de 25% para 4% e o percentual de UDHS na faixa de Muito Baixo Desenvolvimento Humano passou de 14% para 0%. (ATLAS [...], 2014, p. 92).

Essa dinâmica dos indicadores expressa que de certa forma as políticas setoriais, entre outras políticas públicas, podem ter contribuído para a elevação dos indicadores. Ou seja, não se pode afirmar que o crescimento do IDHM nas suas três dimensões se deva exclusivamente às ações das políticas setoriais ou em decorrência das alterações estruturais e sociais que deveriam ocorrer. O crescimento dos indicadores é inegável, tampouco se pode negar que a partir de 2003, nos governos do PT, um conjunto de políticas e programas sociais foram implantados tendo em vista, sobretudo, reduzir as vulnerabilidades sociais.

Quando se analisa o nível de desigualdade da RMS entre as UDHS, observa-se que houve queda em termos absolutos. A redução da desigualdade do IDHM entre as UDHS é

representada pela “diferença entre o menor e o maior IDHM”, que, no ano de 2000, era de 0,474 e em 2010 era de 0,381. (ATLAS ..., 2014, p. 93).

Em Salvador, no ano de 2000, o IDHM era de 0,654. Quando se consideram todas as UDHS, observa-se que o IDHM do município variou entre 0,435 e 0,908. A metade das UDHS do município tinha IDHM que variou entre 0,582 e 0,752. No ano de 2010, o IDHM variou entre os valores 0,578 e 0,959, “ou seja, tinha uma amplitude menor que em 2000”, e “metade das UDHS apresentavam índices concentrados entre 0,690 a 0,854”. Em suma, houve “uma redução da amplitude total dos dados, associada a um aumento do IDHM”. (ATLAS [...], 2014, p. 93).

Para os demais municípios da RMS, com os mesmos parâmetros de mensuração, em 2000, o IDHM variou entre 0,434 e 0,885, ao passo que, em 2010, variou entre 0,584 e 0,934. A metade das UDHS tem IDHM que variou entre 0,500 e 0,621. Em 2010, o IDHM variou no intervalo de 0,635 a 0,755 para metade das UDHS. (ATLAS [...], 2014, p. 93). Ou seja, também se observou redução da amplitude total dos dados devido ao aumento do IDHM.

Conforme informações do PNUD, comparando as estimativas na RMS, o destaque em relação à amplitude de UDH do município núcleo (Salvador) foi o crescimento de 0,176, visto para a Ilha de Maré: Santana. Com amplitude de 0,162, as melhorias dos municípios fora do núcleo em relação às UDHS consideradas são o “Polo Petroquímico/ Mar e Rios/ Vale da Landirana/ Barra do Jacuípe/ Sítio Boa Esperança/ Várzea da Meira/Coqueiros de Monte Gordo/ São Bento (Camaçari-BA)”, conforme as descrições trazidas no documento supracitado (ATLAS [...], 2014, p. 93).

As Tabelas 5, 6 e 7 apresentam consideração sobre o IDHM para a educação, longevidade e a renda para todos os municípios da RMS. Para que detalhes dos municípios sejam passíveis de ser comparados, é apresentada a média do município, com o menor e o maior valor do IDHM, entre as UDHS componentes, respectivamente, a cada município. É importante esclarecer o fato que, os valores são referentes aos menores valores dos bairros (UDH) de cada um dos municípios estudados. Neste caso, os valores são referentes aos maiores valores de IDHM nos bairros de cada um dos respectivos municípios. Outra informação esclarecedora nestas tabelas são o fato da sigla (nd) apontar que não existe a informação solicitada. Também é indispensável esclarecer que, dentro dos procedimentos adotados, esses índices foram

extraídos conforme os maiores e menores valores entre todas as UDHS da RMS, em cada município, responsáveis pela média entre o menor e o maior IDHM.

Vale ratificar que as UDHS dos municípios da RMS contemplam números diferentes de ‘agregações’ do setor censitário. É expressivo como o quantitativo de UDHS em ordem decrescente seria: Salvador (225), Camaçari (39), Simões Filho (30), Lauro de Freitas (25), Vera Cruz (15), Mata de São João (7), Dias D'Ávila (7), Pojuca (7), São Sebastião do Passé (5), Candeias (5), São Francisco do Conde (4), Madre de Deus (1) e Itaparica (1).

Entre 2000 e 2010 é possível comparar a evolução da educação, renda e longevidade entre o valor da média do IDHM nos municípios da RMS, observando entre todas as UDHS qual o menor IDHM e o maior. As Tabelas 5, 6 e 7 apresentam indicadores relevantes para os 13 municípios. A Tabela 5 apresenta o IDHM educação, a Tabela 6, o indicador de longevidade, e a Tabela 7, o indicador de renda. Conforme Tabela 5 a média do IDHM educação evolui entre 2000 e 2010 para todos os municípios. Os municípios Mata de São João (66,3%), São Francisco do Conde (60,8%), Camaçari (56,7%) e Madre de Deus (56,6%) apresentaram as maiores taxas de crescimento entre os demais na RMS. Os municípios de São Sebastião do Passé e de Vera Cruz apresentam as menores médias, 0,354 e 0,355, respectivamente.

**Tabela 5 – IDHM (Educação) para os Municípios da RMS: 2000/2010**

MUNICÍPIOS	2000			2010		
	MÉDIA MUNICÍPIO	MENOR IDH	MAIOR IDH	MÉDIA MUNICÍPIO	MENOR IDH	MAIOR IDH
Camaçari	0,393	0,232	0,836	0,616	0,467	0,869
Candeias	0,414	0,273	0,638	0,616	0,541	0,794
Dias D'Ávila	0,375	0,3	0,638	0,584	0,519	0,794
Itaparica	0,371	Nd	nd	0,553	nd	nd
Lauro de Freitas	0,455	0,311	0,76	0,663	0,494	0,89
Madre de Deus	0,426	Nd	nd	0,667	nd	nd
Mata de São João	0,338	0,283	0,638	0,562	0,496	0,794
Pojuca	0,369	0,3	0,732	0,559	0,501	0,869
Salvador	0,525	0,234	0,855	0,679	0,475	0,94
São Fran. do Conde	0,365	0,429	0,472	0,587	0,569	0,71
São Seb. do Passé	0,354	0,337	0,638	0,551	0,507	0,794
Simões Filho	0,398	0,255	0,638	0,591	0,485	0,7
Vera Cruz	0,355	0,333	0,638	0,52	0,473	0,794

Fonte: (ATLAS BR, 2021). Elaboração própria (2021)

Entre as três dimensões que compõem o índice, o indicador de educação apresenta a maior taxa de crescimento. Conforme pode ser observado na Tabela 5, a média do IDHM Longevidade evoluiu para todos os municípios no período 2000 a 2010. O IDHM Longevidade foi o indicador que apresentou menor discrepância entre os indicadores da educação, renda e longevidade, nas taxas de crescimento, sendo a menor taxa 12,1% e a maior 21,6%.

Os municípios São Sebastião do Passé (21,6%), Pojuca (20,4%), Candeias (20,3%) apresentaram as maiores taxas de crescimento entre os demais na RMS. A análise do Relatório do TCE mostra que nesses municípios não foram identificadas empresas beneficiadas pelos programas setoriais. Os municípios Madre de Deus, Salvador e Dias D'Ávila apresentaram as menores taxas de crescimento, 12,1%, 12,2%, e 13,3%, respectivamente. Pode-se observar que para o ano de 2000 Pojuca tem o menor índice em média (0,600), no entanto, em 2010, o IDHM Longevidade desse município é de 0,819, isto é, apresentou taxa de crescimento de, aproximadamente, 20%, tampouco nesse município foi identificada alguma empresa beneficiada pelos programas setoriais.

**Tabela 6 – IDH-M (Longevidade) para os Municípios da RMS: 2000/2010**

MUNICÍPIO	2000			2010		
	MÉDIA MUNICÍPIO	MENOR IDH	MAIOR IDH	MÉDIA MUNICÍPIO	MENOR IDH	MAIOR IDH
Camaçari	0,708	0,677	0,871	0,798	0,728	0,933
Candeias	0,684	0,668	0,821	0,823	0,716	0,892
Dias D'Ávila	0,716	0,686	0,821	0,811	0,721	0,892
Itaparica	0,689	nd	Nd	0,826	nd	nd
Lauro de Freitas	0,725	0,694	0,854	0,827	0,734	0,933
Madre de Deus	0,708	nd	Nd	0,794	nd	nd
Mata de São João	0,686	0,671	0,821	0,818	0,719	0,892
Pojuca	0,68	0,686	0,841	0,819	0,722	0,904
Salvador	0,744	0,673	0,877	0,835	0,714	0,94
São Franc. Conde	0,689	0,709	0,755	0,812	0,754	0,838
São Sebast. Passé	0,668	0,686	0,821	0,812	0,716	0,892
Simões Filho	0,694	0,666	0,821	0,813	0,715	0,846
Vera Cruz	0,689	0,667	0,821	0,817	0,72	0,892

Fonte: (ATLAS BR, 2021). Elaboração própria (2021).



Na Tabela 7 pode-se verificar que todos os municípios apresentaram IDHM Renda com crescimento superior ao município de Salvador (8%).

**Tabela 7 – IDH-M (Renda) para os Municípios da RMS: 2000/2010**

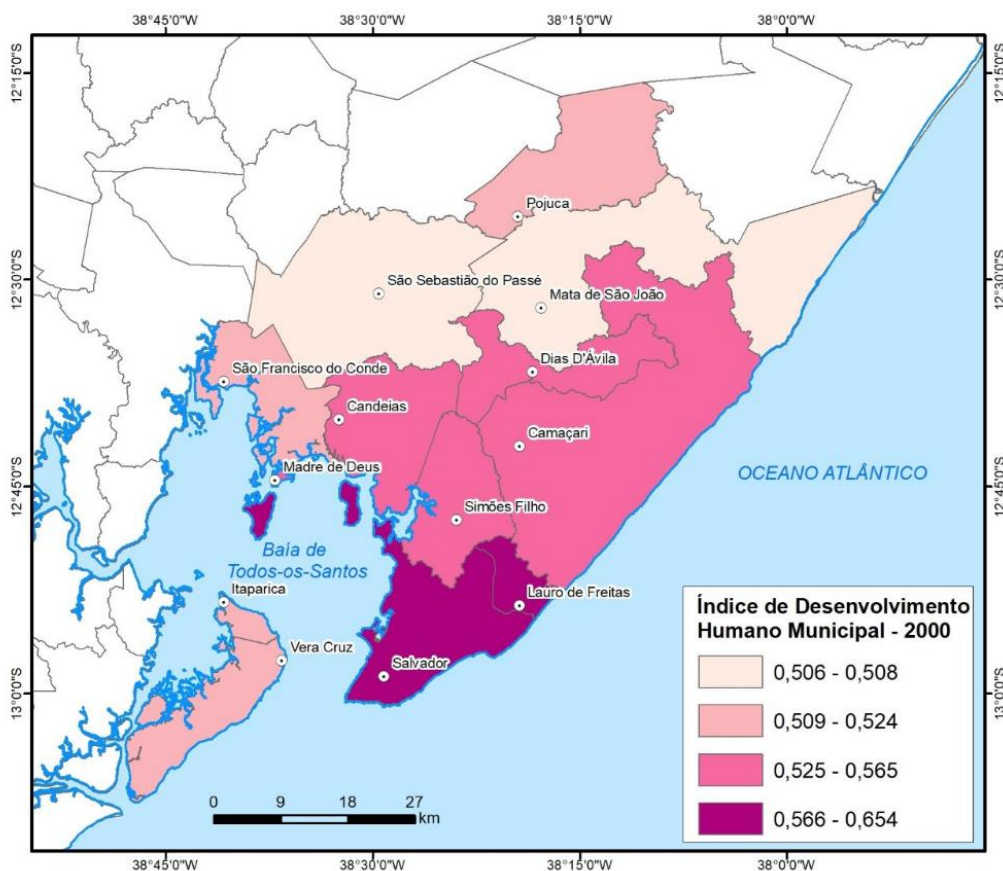
MUNICÍPIO	2000			2010		
	MÉDIA MUNICÍPIO	MENOR IDH	MAIOR IDH	MÉDIA MUNICÍPIO	MENOR IDH	MAIOR IDH
Camaçari	0,6	0,526	0,952	0,681	0,601	0,979
Candeias	0,582	0,496	0,747	0,652	0,576	0,83
Dias D'Ávila	0,585	0,54	0,747	0,651	0,595	0,83
Itaparica	0,558	Nd	nd	0,657	nd	nd
Lauro de Freitas	0,707	0,561	0,874	0,781	0,612	0,98
Madre de Deus	0,599	Nd	nd	0,67	nd	nd
Mata de São João	0,56	0,509	0,747	0,648	0,593	0,83
Pojuca	0,572	0,54	0,839	0,645	0,596	0,867
Salvador	0,715	0,518	1	0,772	0,559	1
São Fran. do Conde	0,552	0,593	0,635	0,641	0,634	0,7
São Seb. do Passé	0,553	0,541	0,747	0,633	0,579	0,83
Simões Filho (BA)	0,585	0,481	0,747	0,641	0,573	0,714
Vera Cruz (BA)	0,579	0,495	0,747	0,632	0,593	0,83

Fonte: (ATLAS BR, 2021). Elaboração própria (2021).

Considerando as dimensões educação, renda e longevidade, o IDHM Renda apresentou taxas de crescimento menos expressivas, sendo a menor taxa 8% e a maior taxa 17,7%. Os municípios Itaparica (17,7%), São Francisco do Conde (16,1%) e Mata de São João (15,7%) apresentam as maiores taxas de crescimento. Os dados sobre renda apontam que o processo de atração de investimentos não gerou transformações significativas para mitigar as desigualdades socioeconômicas.

Os Mapas 2 e 3 expressam o IDHM para os 13 municípios da RMS, associados aos valores definidos por faixas de intervalos. Como pode ser observado no Mapa 2, no ano de 2000, os municípios de São Sebastião do Passé e Mata de São João têm os menores IDHM. Os municípios São Francisco do Conde, Itaparica, Vera Cruz e Pojuca estão na faixa de IDHM entre 0,509-0524. Candeias, Camaçari, Dias D'Ávila, Madre de Deus e Simões Filho têm IDHM na faixa entre 0,525-0565. Os municípios Salvador, Lauro de Freitas têm os melhores indicadores.

**Mapa 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal: 2000/RMS**



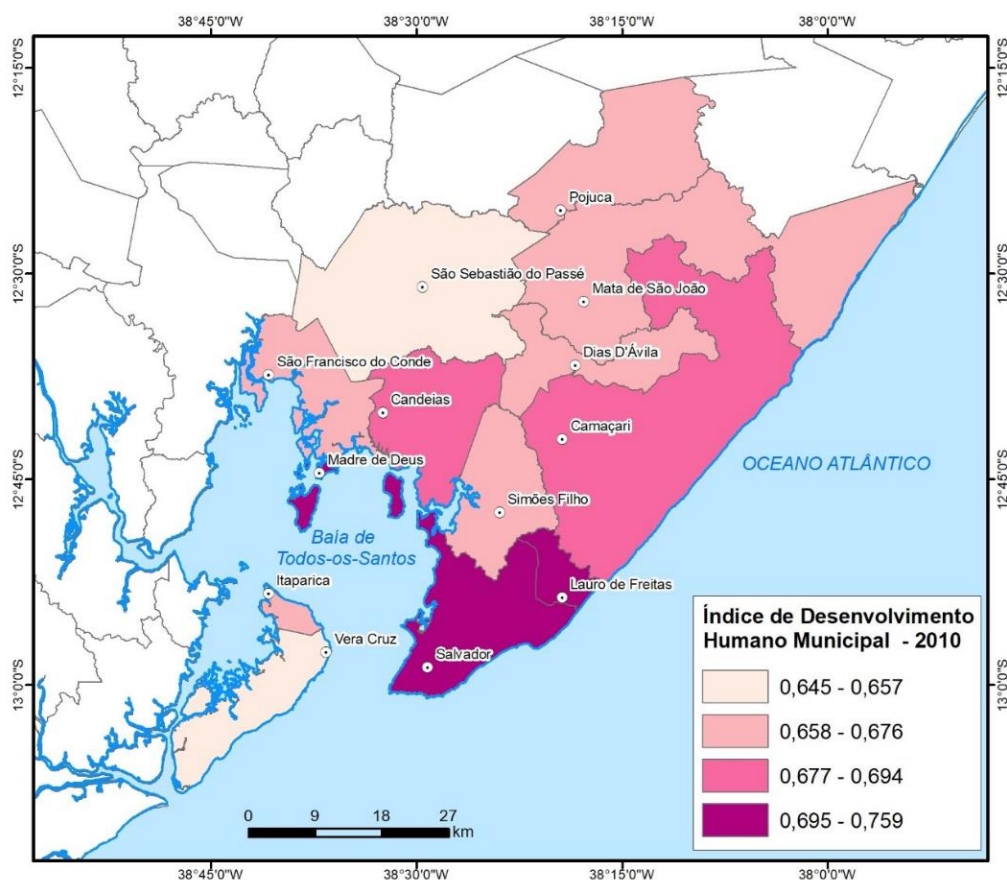
Fonte: (SUPERINTENDÊNCIA [...], 2016; ATLAS BR, 2021). Elaborado por Patrícia Santos.

O Mapa 3 mostra o IDHM para os municípios da RMS no ano de 2010. Os municípios de São Sebastião do Passé e Vera Cruz têm os menores IDHM, estando no intervalo mais baixo (0,645-0,657).

Os municípios de São Francisco do Conde, Itaparica, Dias D'Ávila, Mata de São João, Simões Filho e Pojuca estão na faixa de IDHM entre 0,658-0,676. Candeias e Camaçari têm IDHM na faixa entre 0,677-0,694. Os municípios Salvador, Lauro de Freitas e Madre de Deus têm os melhores indicadores, situados na faixa entre 0,695-0,759.

Em tese, municípios que têm infraestrutura urbana e industrial tendem a atingir melhores indicadores. Além disso, variáveis como educação formal, capacitação, número de emprego, nível salarial, suporte de serviços tais como saúde, assistência médico hospitalar, entre outras variáveis, contribuem para melhorar as condições de vida dos municípios.

**Mapa 3 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal: 2010/RMS**



Fonte: (SUPERINTENDÊNCIA [...], 2016; ATLAS BR, 2021). Elaborado por Patrícia Santos.

No Quadro 7 constam as UDsHs que têm maior e menor índice de IDHM, considerando cada componente das dimensões Longevidade (L), Educação (E) e Renda (R) para o ano de 2010. Neste caso, as faixas são constituídas por cinco quintos<sup>45</sup>: 1º quinto: 0,000-0,646; 2º quinto: 0,647-0,712; 3º quinto: 0,713-0,775; 4º quinto: 0,776-0,854; e 5º quinto: 0,855-1,000. (ATLAS [...], 2014).

No que se refere ao IDHM Longevidade, as UDsHs com maiores valores se concentram no mesmo município, Salvador (0,940), e os valores mais baixos (0,714) são encontrados em Ilha de Maré, Ilha dos Frades, Nova Constituinte, UDsHs que também pertencem a Salvador. Para o IDHM Educação, as UDsHs com maiores valores também são encontrados no mesmo município de Salvador (0,940) e os menores valores são encontrados em Barra do Pojuca: Bom Jesus, Lagoa Seca, Tiririca, Itapeçerica, Baratas, Vila Camaçari - UDsHs localizadas no município de Camaçari. As UDsHs com maiores indicadores para o IDHM Renda também são

<sup>45</sup> “Os quintos se referem ao agrupamento dos dados ordenados em cinco partes iguais de modo que cada amostra contenha 20% desses dados” (ATLAS [...], 2014, p. 94).

encontradas em Salvador (1,00) e os valores mais baixos (0,559) são encontrados na Ilha de Maré, Ilha dos Frades, Nova Constituinte. Observa-se que Ilha de Maré, Ilha dos Frades, Nova Constituinte são identificados com os mais baixos IDHM Longevidade e IDHM Renda.

**Quadro 7 - UDHs com maiores e menores IDHM (Longevidade, Educação e Renda): 2010**

UDHs com maior IDHM Longevidade	
UDH	IDHM-L
Brotas/Rio Vermelho: Horto Florestal	0,940
Caminho das Arvores	0,940
Itaigara	0,940
Patamares	0,940
Vitória	0,940
UDHs com menor IDHM Longevidade	
Ilha de Maré	0,714
Ilha dos Frades	0,714
Nova Constituinte	0,714
UDHs com maior IDHM Educação	
UDH	IDHM-E
Candeal: Cidade Jardim	0,940
Chapada do Rio Vermelho/ Santa Cruz: Hospital Aliança	0,940
Ondina	0,940
UDHs com menor IDHM Educação	
UDH	IDHM-E
Barra do Pojuca: Bom Jesus/ Lagoa Seca/ Tiririca/ Itapecerica/ Baratas/ Vila Camaçari	0,467
UDHs com maior IDHM Renda	
UDH	IDHM-R
Brotas/ Rio Vermelho: Horto Florestal	1,000
Caminho das Arvores	1,000
Candeal: Cidade Jardim	1,000
Chapada do Rio Vermelho/ Santa Cruz: Hospital Aliança	1,000
Itaigara	1,000
Ondina	1,000
Patamares	1,000
Pituba	1,000
Vitória	1,000
UDHs com menor IDHM Renda	
UDH	IDHM-R
Ilha de Maré	0,559
Ilha dos Frades	0,559
Nova Constituinte	0,599

Fonte: ATLAS [...], 2014, p. 94.

A oferta de serviços de saúde e educação contribui para os melhores índices sociais nos municípios de Lauro de Freitas, Madre de Deus e Salvador, exemplos de referências dos mais altos indicadores e produtos econômicos no estado. Salvador e Madre de Deus também apresentavam as melhores condições de acesso geral ao saneamento e, em contraposição, as piores condições sanitárias estavam em Itaparica, São Francisco do Conde e Candeias (SUPERINTENDÊNCIA [...], 2008a, p. 170; SUPERINTENDÊNCIA [...], 2008b).

É importante salientar que, como Itaparica e Vera Cruz não apresentam um perfil industrial, e pouco pode ser acrescentado em relação aos reflexos das políticas setoriais estudadas. Até porque esses municípios têm características que podem atrair empreendimentos em favorecimento do setor de turismo. Sobre a questão de mobilização do turismo nesses municípios, o governador atual do estado, Rui Costa, assinou o contrato para a construção da ponte Salvador - Itaparica, com custo de R\$ 7,7 bilhões, sendo do seu governo o aporte de R\$ 1,5 bilhão e R\$ 6,2 bilhões provenientes de três empresas chinesas. A concessão via Parceria Público Privada tem uma estimativa de duração de 35 anos e a construção do projeto tem previsão de gerar 7.000 empregos nos primeiros cinco (ROCHA; PINTO, 2020). Certamente uma política para sanar os desafios vivenciados pelos municípios que não contemplam o setor da indústria.

De maneira geral, os municípios da RMS não têm uma rede de serviços bem distribuídas e há assimetria de coberturas em relação às questões da dimensão socioeconômica (escolaridade média, emprego, renda, condições de saneamento do domicílio, entre outras). A disparidade nos indicadores mostra que a tentativa de a política setorial priorizar aspectos associados para o desenvolvimento dos municípios não resolve as questões relevantes postas na dimensão socioeconômica, que marcam a heterogeneidade neste território. Além disso, as condições de reprodução intergeracional expressam fragilidades no processo de transformações socioeconômicas adequadas.

Neste sentido, vale resgatar o quanto as medidas adotadas por programas estaduais, na verdade, reiteram o quanto a competição fiscal costuma gerar perdas na arrecadação e comprometimento aos cofres públicos estaduais. Com medidas que viabilizam a concessão de benefícios às empresas - que preferem aportar seus créditos em iniciativas vistas como mais rentáveis ou atentas aos interesses de lucro - o ônus das renúncias passa despercebido. Os incentivos são concedidos às empresas instaladas, que são beneficiadas pela desoneração

tributária, ou seja, tornam-se o público-alvo das políticas setoriais, enquanto a sociedade e/ou contribuinte ficam em situação de desvantagem.

São confirmadas as premissas defendidas nesta tese, vez que os programas de governo no estado com base nos incentivos fiscais e creditícios continuam sendo motivados por conta das renúncias flexibilizadas. Ou seja, uma forma de as disputas fiscais prevalecerem revelando como “os vencedores acabam sendo os estados financeiramente mais poderosos, que conseguem arcar com os ônus das renúncias fiscais, além dos custos para manter as condições de produção”. (INSTITUTO [...], 2018, p. 38).

Como a questão socioeconômica das políticas setoriais tem correlações com o mercado de trabalho, vale afirmar que as constatações do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) comprovam o quanto a situação de disparidades pode ser observada em termos dos rendimentos médios das famílias nas regiões metropolitanas do país (DEPARTAMENTO [...], 2012).

Para o ano de 2009, particularmente para a Região Metropolitana de Recife (RMR) e de Salvador (RMS), foram apontados os menores patamares de rendimentos, com faixa salarial entre os valores de R\$ 487,00 e R\$ 489,0 (valores ancorados na moeda corrente entre os anos 1999 e 2009). Esses valores foram classificados como faixas salariais com rendimentos insuficientes para a provisão da família. Os rendimentos do mercado formal de trabalho, exclusivamente, são os que interessam para a avaliação do Departamento, que assume São Paulo como a região metropolitana de maior rendimento do país, na sequência, Belo Horizonte, Distrito Federal e Porto Alegre (DEPARTAMENTO [...], 2012, p. 44). A taxa de desemprego total da RMS em 2012 foi 17,7% e em 2013 foi 18,3%, seguida da RMR (Recife) com 12% (2012) e 13% (2013) e Fortaleza (8,9%) e (8%) também nos respectivos anos estudados.

A avaliação, conforme ressalvas para cada região metropolitana, tem a possibilidade de traçar um perfil de características retratando ‘alcances’ da qualificação e escolaridade para o mercado de trabalho, neste caso, inalcançadas por “parcelas mais vulneráveis da população”. (DEPARTAMENTO [...], 2012, p. 49). Os residentes que têm menores níveis de escolaridade são os mais desassistidos de direitos no mercado de trabalho. As gerações submetidas ao

menor tempo de estudos são vistas como futuras justificativas para o excesso de oferta de trabalhadores com menos qualificação, portanto, com menores salários.

Em relação à escolaridade, são identificadas unidades de ensino na RMS, em favor da educação de nível técnico e superior, incluindo Universidade Federal da Bahia, Universidade do Estado da Bahia, que detém um campus em Salvador, o campus da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, em São Francisco do Conde. Além dos recém-criados estabelecimentos “Cimatec Industrial e Escola Técnica do Senai em Camaçari” (REVISTA [...], 2018, p. 27; TAVARES; NASCIMENTO, 2014).

A inexistência de oportunidades no mercado de trabalho é uma prova desta constatação de que o ingresso no mercado de trabalho abarca limitações da educação. A escolaridade está relacionada à dependência econômica das famílias, que, num ciclo vicioso, dependem das políticas públicas de transferências de renda para continuidade dos estudos, desde as creches até o nível superior. As consequências deste suporte de incentivo a escolarização, em distintos momentos, reflete na inserção do mercado de trabalho. Considerando que as políticas setoriais são limitadas no que se refere à promoção de transformações socioeconômicas, é possível identificar se a população da RMS atende às condições estabelecidas para o acesso aos programas sociais instituídos pelo governo federal.

## 5.1 PARTICULARIDADES DOS PROGRAMAS SOCIAIS NO ESCOPO DA ANÁLISE

Esta seção objetiva apresentar dois programas sociais instituídos pelo governo federal para as populações de baixa renda que vivem em condições de vulnerabilidade social (pobreza e extrema pobreza). Considerando que uma das metas definidas nos programas setoriais é reduzir as vulnerabilidades na RMS, parte-se da hipótese de que se os municípios se enquadram nas condições de pobreza e extrema pobreza, então possivelmente os programas setoriais foram limitados na geração de empregos formais e melhores condições de vida.

Os programas sociais instituídos pelo governo federal para a população de baixa renda se referem especificamente ao BPC e ao PBF, por se tratar de transferência de renda e inclusão social. As regras de acesso a esses programas sinalizam que os municípios da RMS vivem em condições de vulnerabilidade social, isto é, o número de municípios que se enquadram nesses

programas expressam, em parte, a limitação dos programas setoriais que foram implantados no território, tendo em vista elevar número de emprego e renda, entre outras responsabilidades sociais.

Os repasses financeiros aos municípios que se enquadram no BPC objetivam viabilizar condições mais dignas à população. Os repasses foram instituídos pela CF de 1988, regulamentados pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 e implementados em 1996. Esse benefício foi modificado ao longo das duas primeiras décadas do Século XXI pelos decretos e leis (BRASIL, 2018). O Decreto nº 8.805, publicado em julho de 2016, altera o Decreto 6.214/2007 e exige a ‘obrigatoriedade’ de requerentes e beneficiários do BPC estarem incluídos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

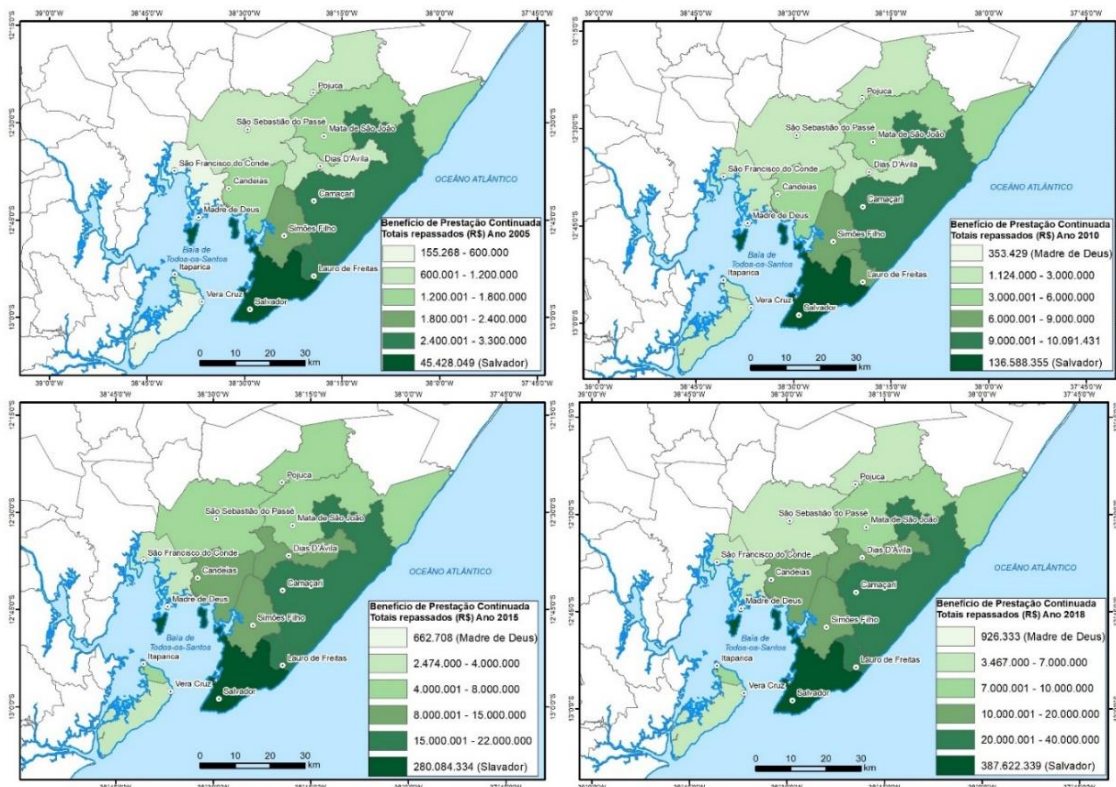
O BPC se intitula como garantia de direitos previstos constitucionalmente. Sua proposta se refere à promoção do repasse mensal com salário-mínimo para idosos com 65 anos ou mais e, adicionalmente, a qualquer portador de deficiência de qualquer idade que tenha renda familiar *per capita* inferior a 25% de salário-mínimo. Essas condições definidas em lei demonstram que o acesso ao programa está restrito aos cidadãos que vivem em algum grau de vulnerabilidade social. Por exemplo, alto número de municípios idosos acessando esse programa sinaliza que durante sua idade ativa ocuparam postos de trabalho informal sem garantias de direitos trabalhistas e previdenciários. A existência de programas setoriais na RMS desde 1991, com o Probahia, não foi capaz de modificar as condições de vida dos municípios no que se refere à informalidade ou ao subemprego. O limite de renda familiar *per capita* inferior a 25% de salário-mínimo estabelecido para os portadores de deficiência expressa que apenas famílias com alta vulnerabilidade social podem acessar esse programa, ou seja, provavelmente os membros da família não estavam integrados ao mercado de trabalho formal. Desse modo, identificar o número elevado de municípios enquadrados nesse programa implica que essas famílias viviam em condições de vulnerabilidade.

A Figura 2 apresenta a distribuição de transferência através do BPC para os anos 2005, 2010, 2015 e 2018. Os intervalos mostram, em termos monetários, como os valores repassados cresceram nos períodos mencionados. Convém mencionar que, entre os municípios menores, Madre de Deus se destacou nos anos 2010, 2015 e 2018, conforme expresso nos intervalos



definidos na Figura 2. O município de Salvador também se destaca em todo o período de análise.

**Figura 2 – Evolução das transferências do BPC na RMS: 2005/2010/2015/2018**



Fonte: BRASIL (2021a). Elaborado por Patrícia Santos (2021).

O PBF, criado no governo Lula, foi adotado como política de inclusão social e redistribuição de renda para as famílias mais pobres. Por meio desse programa, o Estado busca proporcionar melhores condições de vida e acesso aos serviços básicos de cidadania, especialmente educação e saúde. O programa foi instituído pela Medida Provisória nº 132/2003, transformada na Lei nº 10.836/2004, a qual estabelece a transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, utilizando de um limite de renda para definir essas duas situações (BRASIL, 2003; BRASIL, 2004).

Como pode ser verificado na Lei nº 10.836/2004, as condições de acesso aos programas estão vinculadas à situação de pobreza e extrema pobreza. No Artigo 2º foram definidos o benefício básico “destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza” e o benefício variável “destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de

pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos”. (BRASIL, 2004).

O benefício básico foi instituído no valor de R\$ 50,00 para famílias com renda *per capita* de até R\$ 50,00 mensais e o benefício variável no valor de R\$ 15,00 por beneficiário até o limite de R\$ 45,00 por família. Em 2007, o programa foi alterado, o benefício variável para adolescentes foi limitado ao número de três por família, mas foi ampliado para até 17 anos (BRASIL, 2004).

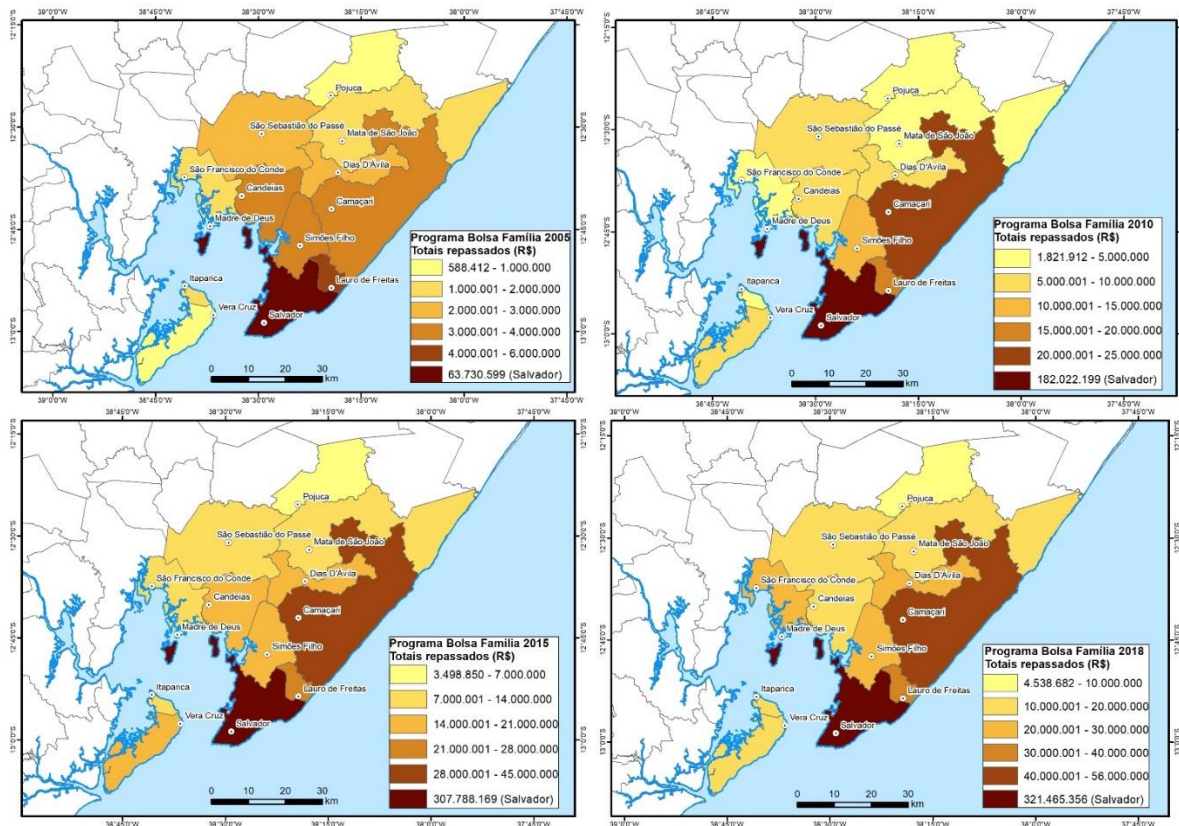
As condições de acesso ao programa não sofreram mudanças significativas. Os limites e faixas de renda *per capita* do PBF foram ajustados por meio de dispositivos legais no processo de consolidação do programa.

Em 2020, para fazer parte do PBF, as condições estabelecidas seriam: (a) famílias em situação de extrema pobreza, todas as famílias com renda por pessoa de até R\$ 89,00 mensais, e (b) famílias com renda por pessoa entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 mensais, desde que a comprovação de crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos seja feita (BRASIL, 2020).

O acesso ao programa é definido por um limite de renda familiar *per capita*, número de filhos, número de filhos no período escolar. Um grande número de municípios acessando esse programa sinaliza que as famílias não têm acesso ao mercado de trabalho formal ou ocupam postos de trabalho informal sem direitos trabalhistas e previdenciários. O limite de renda familiar *per capita* estabelecido expressa que apenas famílias com vulnerabilidade social podem acessar esse programa, ou seja, identificar um número elevado de municípios enquadrados nesse programa implica que essas famílias não estavam inseridas no mercado de trabalho formal. Daí pode-se entender que os programas setoriais não tiveram alcance para alterar a renda familiar.

A Figura 3 apresenta a distribuição do repasse do PBF para os anos 2005, 2010, 2015 e 2018. Para esse programa, também é notável como os valores nos intervalos cresceram. Considerando que entre 2005 e 2010 os valores transferidos por família não tiveram aumentos significativos, pode-se dizer que o aumento dos gastos nas transferências está no total de famílias incluídas nos programas.

**Figura 3 – Evolução das transferências do PBF na RMS: 2005/2010/2015/2018**



Fonte: BRASIL (2021b). Elaborado por Patrícia Santos (2021).

Como pode ser observado no Gráfico 1, o número de famílias enquadrado no PBF cresceu expressivamente. Esse crescimento reforça a relevância de políticas inclusivas para os municípios que vivem em condições de vulnerabilidades social na RMS. A presença significativa de pessoas com acesso ao PBF também sinaliza para a limitação das políticas setoriais que foram implantadas pelos diferentes governos no estado da Bahia.

Cabe apontar que o PBF estabelece condicionalidades que podem de fato alterar as condições de vida dos municípios por meio dos critérios de acesso à escola, acesso à saúde, acompanhamento de vacinação, entre outras. Dessa forma é possível associar os melhores índices do IDHM na RMS à implantação do PBF, entre outros programas e políticas sociais implantados nas duas primeiras décadas do século XXI.

As condicionalidades do PBF<sup>46</sup> impostas aos beneficiários podem ser verificadas no Sistema de Gestão do Programa: as questões de saúde (Ministério da Saúde) e educacionais (Ministério da Educação). Essas condicionalidades visam a assegurar direitos mínimos de inclusão social para os munícipes. O objetivo do PBF em relação à educação tem por prioridade combater a evasão e dar estímulo à progressão escolar, “por meio do encaminhamento individual dos motivos da não frequência ou baixa frequência do estudante”, entre outras dificuldades identificadas. Enquanto em relação à saúde, as condicionalidades contribuem para a realização dos compromissos estabelecidos na CF e no SUS (BRASIL, 2020, p. 8-9).

**Gráfico 1 – Total de famílias atendida pelo PBF na RMS: 2004-2018**



Fonte: BRASIL (2021). Elaboração própria (2021).

Convém destacar que o PBF faz parte de um conjunto de políticas públicas sociais que buscam ampliar a cobertura de atenção básica como o direito à alimentação e nutrição, saúde e educação, prevendo o suprimento do indispensável à sobrevivência com qualidade mínima de garantida à cidadania (BRASIL, 2020). Neste âmbito, vale compreender como a inclusão do Cadastro Único<sup>47</sup> representa uma base de informações para avaliar a gestão pública e,

<sup>46</sup> “Na área de educação: frequência escolar mensal mínima de 85% para beneficiários de 6 a 15 anos e de 75% para os adolescentes que recebem o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BV). Na área de saúde: vacinação (peso e altura) de crianças menores que 7 anos e pré-natal de gestantes”. (BRASIL, 2020, p. 8).

<sup>47</sup> A partir de 2003, o Cadastro Único se tornou o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas sociais federais, sendo usado obrigatoriamente para a concessão de benefícios do Programa Bolsa Família, da Tarifa Social de Energia Elétrica, do Programa Minha Casa Minha Vida, da isenção de taxa de concurso público, entre outros (BRASIL, 2018).

consequentemente, as dimensões quantitativas do quanto as políticas precisam atuar nos municípios e estados brasileiros. E as condições da RMS retratam essa demanda.

Como pode ser verificado nos Apêndices B, C, D e E, as transferências governamentais por meio do BPC e do PBF foram significativas em número de público atendido e valores monetários repassados. Os dados são evidências, no decorrer dos anos, da expressividade dos programas sociais via transferência direta de renda. As transferências do governo federal expressam que existem estreitas relações entre os beneficiários dos programas sociais e exclusão das famílias do mercado de trabalho formal. Assim, as políticas de proteção social são identificadas como importantes instrumentos de inclusão social, em certa medida, oportunizando as melhorias das condições de vida dos munícipes. A análise das transferências de renda, por meio do BPC e do PBF, permite identificar na RMS a presença de um considerável número de famílias em situação de vulnerabilidade social e isso sinaliza a limitação das políticas setoriais, que deveriam ser indutoras de transformações socioeconômicas, principalmente via mercado de trabalho. Anteriormente, a Figura 1 relatou o período quando cada uma das iniciativas dos programas setoriais tiveram início no estado com tal finalidade.

Os referidos programas federais foram propostos para atender a populações que sobrevivem em condições de vulnerabilidade social. Nestes casos, tanto o BPC como o PBF estabelecem as regras de acessibilidade, que possibilitam aos munícipes acessar os programas. Fazer parte desses programas implica uma baixa renda *per capita* familiar ou exclusão do mercado de trabalho. Desta forma, podem ser compreendidas as limitações das políticas setoriais a partir dos repasses recebidos por cada município, e com isso, observar com os dados apresentados que as políticas setoriais não revelam transformações previstas nas propostas das suas diretrizes.

Conforme Apêndices B, C, D e E os valores repassados pelo BPC e PBF cresceram expressivamente entre 2004 e 2018. A evolução dos dados das transferências monetárias repassadas pode ser interpretada como resultado dos treze anos de execução dos programas sociais. Os programas sociais executados, ao mesmo tempo em que sinalizam a limitação das políticas setoriais para reduzir desigualdades sociais, contribuem para melhores indicadores de vulnerabilidade social.

Uma vez explicitados os propósitos das políticas setoriais e identificados seus limites de atuação para avanços socioeconômicos na RMS, observa-se presença de condicionalidades de adesão ao PBF que podem ser associada aos avanços nos indicadores de longevidade, educação e saúde. Ou seja, a imposição das condicionalidades deste programa pode impulsionar uma relativa mudança estrutural, sobretudo no que se refere à oportunidade de acesso à escola por crianças e adolescentes e, conseqüentemente, a melhores ocupações no mercado de trabalho.

A análise e a interpretação do conteúdo dos programas setoriais e dados de IDHM permitem concluir que as políticas setoriais não promoveram mudanças socioeconômicas significativas no território, conforme revelado pela identificação de municípios na RMS com baixos IDHM e das UDHs com baixos valores de IDHM. O significativo número de munícipes que atendem as regras de acessibilidade dos programas sociais bem como o expressivo montante de transferência de renda por parte do BPC e PBF expressam a limitação dos programas setoriais na promoção de emprego e renda na RMS. Posto isso, a leitura do conteúdo dos programas e os dados socioeconômicos - IDHM, UDHs, BPC e PBF- possibilitam afirmar o quanto as políticas setoriais são limitadas como pautas propositivas para as transformações socioeconômicas.

## 6 CONCLUSÃO

Esta tese objetivou analisar se as políticas setoriais que visam à atração de capital para o segmento industrial na RMS são limitadas como pautas propositivas para as transformações socioeconômicas. Especificamente, objetivou analisar se as diretrizes das políticas setoriais na Bahia promovem um ambiente favorável à atração do capital para fomentar a indústria na RMS no período 1990-2019. Além disso, busca contextualizar a atuação das políticas setoriais na RMS e suas repercussões para o desenvolvimento mais inclusivo bem como identificar as condicionalidades em que a população da RMS se enquadra nos programas sociais no período de 2005-2018.

Para construção da tese, foi indispensável o suporte do conceito de uso do território trazido na revisão de literatura especializada na temática. Partindo da compreensão do uso do território, foi possível refletir sobre as seguintes questões: (i) existem lacunas e ineficiência na condução das políticas setoriais provenientes das intervenções parciais deste tipo de política; (ii) a implementação das políticas setoriais não resultou em expressivos incrementos de renda e emprego com capacidade de provocar relevantes transformações na socioeconomia; (iii) a limitação das políticas setoriais no que se refere à transformação social é revelada por indicadores de desenvolvimento e pela vulnerabilidade dos municípios na RMS; e (iv) os repasses por meio de transferências governamentais do tipo BPC e PBF para os municípios da RMS também podem ser relacionados à ausência ou ineficiência das políticas setoriais.

Assim, há uma compreensão dos usos do território e de como as sucessivas gestões de governos e propósitos das políticas e programas foram admitidos para a contextualização de institucionalizações das políticas públicas. As políticas públicas foram institucionalizadas a partir de propósitos explicitados por cada particularidade da dinâmica do uso do território, esclarecido nesta análise como parte das intervenções de políticas setoriais, principalmente quando essas políticas fazem menção à guerra fiscal para obtenção das vantagens que o capital busca explorar.

Por meio de decretos estaduais, o governo do estado propõe estratégias de atração de investimentos através de políticas setoriais, mas essas políticas se tornam intervenções limitadas e não abrangentes da coesão dos entes federados e da integração nacional. Além disso, as políticas setoriais apresentam impactos insignificantes no território RMS, revelando,

tal tipo de política, como as decisões verticalizadas experimentadas não confirmam as transformações sociais.

Ainda que na atualidade estas políticas públicas se sobressaiam como suporte dos pilares de uma estratégia estadual e nacional de desenvolvimento, é possível traçar o quanto as intenções das políticas setoriais são parciais e tendenciosas. Sobretudo quando se trata de incentivos para infraestrutura, crédito, subsídios e até renúncias fiscais subvencionadas pelos governos, tal como apresentado no capítulo 4. Na verdade, a competição implícita de oferta de recursos financeiros torna-se atrativa e prestigia propósitos contemplativos dos programas de governo elaborados em consonância com anseios dos seus planejadores, que manifestam em cada programa de governo expectativas sobre a política pública setorial.

Neste âmbito, são consideradas as retrospectivas históricas e as constatações alusivas aos planejamentos - através das políticas - desde a formação embrionária do setor da indústria na Bahia, remetendo-se, inclusive, aos fins da década de 1960 por intermédio da Sudene. Período em que o planejamento incrementou visibilidade às políticas setoriais, posto as possibilidades de avanço econômico e transformações sociais. Daí decorre a previsão do futuro promissor da RMS. A partir dos anos 1990, diferentes governos no estado da Bahia intensificaram, por meio de decretos e leis, políticas setoriais para a atração de investimentos.

Concordando com Milton Santos - um grande incentivador de políticas de intervenção no território, sobretudo quando se trata de intervenções para mitigar as vulnerabilidades sociais -, a análise dos dispositivos legais e dos documentos institucionais permite afirmar que as políticas setoriais se comprometem a mitigar as disparidades das condições sociais na RMS. Ou seja, a intervenção do governo via políticas setoriais para a atração de investimentos explícita, através das contrapartidas, um esforço de redução da desigualdade na RMS, todavia os impactos têm sido insignificantes.

No geral, o foco das políticas públicas setoriais foi definido dentro de particularidades, como as práticas das renúncias fiscais que norteiam a atração de investimentos produtivos. A ação limitada das políticas setoriais no que tange às possibilidades de transformações sociais pode ser visualizada a partir da análise das condições estabelecidas para os municípios. Quando são analisadas as contrapartidas explicitadas nos programas de governo e os indicadores de vulnerabilidade social, é possível a identificação das limitações da política



setorial no que se comprometia transformar em termos sociais junto à população. Ou seja, os municípios poderiam ser mais beneficiados com as contrapartidas das políticas setoriais.

Em 2017, a participação do produto na RMS, em torno de 44%, é significativa e justificada pela elevada contribuição da indústria instalada no polo petroquímico. Neste caso, os destaques se devem às diferenciações do setor, que elevam a concentração do produto e da riqueza, intensivas na apropriação do capital, com reflexos na contratação de mão de obra. O desempenho do produto, cada vez mais industrial, reforça o quanto as políticas setoriais alternam em cada município as condições de modernizações preconizadas, principalmente se feita a correlação de que os maiores produtos expressam a infraestrutura e a logística, desde algumas décadas presentes na RMS. Entre os municípios que compõem a RMS, com exceção de Salvador (23,34%), destacam-se Camaçari e São Francisco do Conde, que respondem, respectivamente, por 8,6% e 3,8% do PIB na Bahia.

A análise dos programas setoriais executados na RMS mostra um alcance limitado na geração de emprego, visto que apenas oito empresas foram relacionadas aos programas setoriais. Ou seja, é possível admitir que, embora limitadas, as políticas setoriais contribuem para melhoria nos indicadores socioeconômicos. As estimativas mostram que a RMS, em 2010, representava 98% de urbanização e concentrava 25% dos residentes da população baiana. Nesse período, o IDHM atingiu a faixa de Alto Desenvolvimento Humano, saiu de 0,636 para 0,743, conforme ATLAS (2014). Embora o IDHM apresente, para o período, crescimento nas três dimensões, o IDHM Educação foi o que mais cresceu em termos absolutos (0,164). Os municípios de Lauro de Freitas, Camaçari e Mata de São João apontam bons resultados nos IDHM de renda, escolaridade e longevidade. Apesar do crescimento dos indicadores, não se pode afirmar que existe uma forte relação entre esses dados e a ação das políticas setoriais, vez que esses municípios são, coincidentemente, os mais beneficiados pelos repasses do BPC e do PBF.

Os dados sobre UDH possibilitam aprofundar o conhecimento sobre cada município. O objetivo de apresentar o IDHM nas UDHs na região metropolitana de Salvador reporta-se à busca de correlações das condições para as transformações sociais e à compreensão do que as políticas setoriais expressam em termos de avanços desta RM. Em especial para a RMS, em relação às UDH dos municípios que a compõem, no ano de 2010, a esperança de vida ao nascer de menor valor era de 67,8 anos e a de maior valor, de 81,4. Enquanto o percentual de pessoas de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo variava entre 34,47%

(menor valor) até 95,24% (maior valor) e, por fim, a renda *per capita* média mensal variava entre R\$ 259,17 e R\$ 5.656,14. Convém reiterar o quanto na própria região metropolitana ocorrem distantes estimativas de renda. O critério de diferenças de renda é uma das características que causam mais impacto para as avaliações feitas pelo PNUD Brasil. “Na mesma RM, a renda das pessoas que moram na UDH mais abastada é 35 vezes maior que aquela das pessoas que vivem na UDH mais carente”. (ATLAS [...], 2014, p. 9-13).

Considerando o ano de 2000, as UDHs avaliadas nas faixas de Desenvolvimento Humano mais baixas concentram-se nos municípios de Pojuca, Dias D’Ávila, Candeias, Camaçari e Simões Filho (ATLAS [...], 2014, p. 93). Entretanto, nesses municípios que têm localizações de vantagens e concentração das indústrias no estado (BAHIA, 2013), também se identifica expressiva incidência de repasses financeiros via políticas sociais. Ou seja, nos referidos municípios, as políticas setoriais foram limitadas ao não promover impactos econômicos ou mitigar as desigualdades expressas pelos indicadores. Identificou-se crescimento nos índices no período 2000-2010, e essa variação positiva expressa que, de certa forma, as políticas setoriais, entre outras políticas, contribuíram para a dinâmica dos indicadores. No entanto não se pode afirmar que o crescimento do IDHM nas suas três dimensões se deva exclusivamente às ações das políticas setoriais, haja vista que a redução da vulnerabilidade para os níveis significativos de desigualdade intrametropolitana pode ser constatada através do que tem sido chamado de ações de ‘políticas públicas inclusivas’, necessárias para certas regiões mais do que para outras (ATLAS [...], 2014).

Embora não exista uma correlação direta entre as estatísticas apresentadas e as políticas setoriais, as contrapartidas definidas nos programas dos governos fazem menção a melhorias destes indicadores, tendo em vista a redução das vulnerabilidades sociais. A posição dos entrevistados na Secretaria de Desenvolvimento Econômico também reforçam as contrapartidas de promoção do desenvolvimento, geração do emprego e renda e oportunidades de instalação fora da capital do estado como parte do que se projeta nas diretrizes das políticas setoriais.

A despeito das ressalvas feitas, os indicadores quantitativos são indutores da atração de investimentos por razões que favorecem o capital e as projeções de sua razão de ser: o lucro nas melhores condições possíveis. Ter um bom IDHM reflete prioridade ao desenvolvimento social, algo desejável para qualquer política, incluindo as setoriais. É possível ressaltar o

quanto os indicadores são promissores para a visibilidade do estado em relação aos investimentos que são atraídos, principalmente os altos indicadores de condições favoráveis para os empregadores do mercado de trabalho. Além disso, há uma perspectiva criada em torno das políticas que se dedicam a fazer uma ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, partindo do pressuposto de que o acesso às condições de saúde e à educação e a convivência familiar e comunitária aumentam as oportunidades de desenvolvimento social.

No que tange à principal formulação do problema de pesquisa, observou-se o quanto as transformações socioeconômicas através das políticas setoriais são inexpressivas. A ineficiência das políticas setoriais pode ser associada ao fato de que significativo contingente da população da RMS atende às regras impostas ao público dos programas sociais instituídos pelo governo federal. As remessas de transferências de renda através BPC e do PBF são contínuas e desde os primeiros anos buscam mitigar vulnerabilidades sociais nos municípios da RMS.

Nas últimas décadas, as ações das políticas têm se apropriado de um discurso em relação às necessidades da saúde pública, educação e à preservação do meio ambiente, ou pelo menos, essa menção é o que se tenta contemplar. Conforme informações do IPEA, as contrapartidas do recurso público estão na pauta da definição de agendas e utilização de recursos por parte dos governos estaduais e municipais. Na verdade, a distribuição de recursos que possam atender as políticas setoriais, dentro de observações coerentes a cada propósito de programas de governo, visa a preservar os setores produtivos por conta de investimentos do seu interesse. Isto sem ponderar outras decisões benéficas que surgem a partir de execuções que lhes cabem. No referido estudo, aponta-se como a questão trazida pelas políticas setoriais prescindem de maiores cobranças por ações de harmonização e coerência com o destino dos recursos alocados e outros fins alternativos. Conforme diretrizes dos programas, não fica difícil pensar que os argumentos trazidos até mesmo nos PPAs reforçam interesses dos setores que objetivam se estabelecer na Bahia. E essas manifestações em torno das intituladas iniciativas de fomento ao produtor expressam práticas direcionadas às atratividades dos investimentos sem condicionalidades, que possibilitem transformações socioeconômicas. Assim, em qualquer contexto relevante, desde a criação das políticas públicas, deveria existir maior comprometimento por parte do Estado para garantir as transformações sociais.

Desde a década de 1950, com intenções de descentralização da cadeia de petróleo, a implantação da refinaria em Mataripe foi representativa e deu visibilidade para o suporte necessário que o setor automobilístico prescindia. Neste momento, a maior expressividade para ações de incentivo à integração da Bahia e da região nordeste era o mais urgente entre as tantas demandas com que o governo federal se deparava. Deste modo, pode-se dizer que historicamente pontuavam-se características de orientação de políticas setoriais tão assimétricas quanto as atuais, que se voltam às práticas de fomento ao desenvolvimento social indicado nos planos estratégicos federal e estadual. Estes arranjos expressam anseios por resultados de transformações necessárias em consonância como as necessidades econômicas e sociais insurgentes.

Um resultado que esta investigação tangencia de forma mais concreta é o caso da Ford, empresa atraída pelo programa Proauto, que, no ano de 1999, representou uma etapa promissora no setor automobilístico no estado. Mas, após vinte e dois anos no estado, mostrou o quanto as responsabilidades sociais não foram tratadas com a devida propriedade, especialmente no que se projetou para o impacto do desemprego em Camaçari. Nesse caso, a Ford seria um exemplo do quanto dos aportes de programas setoriais foram limitados. O suporte previsto para melhorias no mercado de trabalho acabou com a saída da multinacional do estado e do país.

Tal como iniciado na tese, as conclusões em relação ao suporte de conceitos e interpretações de Milton Santos aprofundam o quanto é expressiva a ideia de que nada é tão atual quanto a ponderação de que o território usado é de forma corporativa utilizado através dos acordos da política e do jogo de interesses emanado de forças econômicas, que se impõem de forma hegemônica. A realidade da RMS é reveladora dos interesses de poucos privilegiados e de como o território usado de forma corporativa pode, por fim, ser desvelado com pouca prioridade ao desenvolvimento estadual.

Deste modo, os dados mostram como, através das políticas setoriais, os incentivos para atração de investimentos são vistos sob a lente do exclusivismo econômico, sem retratar alternativas de mais cidadania no processo sob o comando do capital e da ação política, mesmo que os investimentos atraídos tentem sinalizar o contrário. A adoção da política setorial é condizente com o modo como a atuação econômica e as prioridades a que se reportam já conduzem o discurso do desenvolvimento socioeconômico, como dito desde o

início, como o apelo ao desenvolvimento na Bahia ainda não foi alcançado nos primeiros vinte anos do século XXI, julga-se pertinente que outras investigações sobre o tema persistam na tentativa de apontar outras correlações entre as políticas em voga. O debate trará respostas que contribuirão com a pesquisa sobre o desenvolvimento da RMS.

## REFERÊNCIAS

ABLAS, Luiz Augusto de Queiroz; MÜLLER, Alberto Eugênio Guido; SMITH, Roberto. **Dinâmica espacial do desenvolvimento brasileiro**. São Paulo: IPE, v. 1, 1985. 160 p.

ADBAL, Alexandre. **Sobre regiões e desenvolvimento**: os processos de desenvolvimento regional brasileiro no período de 1999-2010. 261 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, USP, São Paulo, 2015.

AGUIAR, Manoel Pinto de. Notas sobre o “Enigma Baiano”. **Revista Planejamento na Bahia**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 123-136, 1973.

ALMEIDA, Paulo Henrique. A economia de Salvador e a formação de sua região metropolitana. *In*: CARVALHO, Inaiá Maia Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (orgs.) **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. 2 ed. Salvador: Edufba, 2008. p. 13-52

ALMEIDA, Paulo Henrique. O setor serviço e a geração de trabalho e renda. *In*: AVENA, Armando (org.). **Bahia**: Temas estratégicos – subsídios para a formulação de políticas públicas. Salvador: Seplan, 2006, p. 117-141.

ALMEIDA, Rômulo. Traços da História Econômica da Bahia no último século e meio. **Revista Planejamento na Bahia**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 19-54, set./out. 1977.

ALMEIDA, Rômulo. Bahia: desenvolvimento e planejamento econômico. **Boletim da CPE**. Salvador, v. 11, n. 9, p. 10-31, 1958.

ANDRADE, Maria da Conceição Borges. **Implicações socioespaciais decorrentes da industrialização nos municípios de Camaçari e Dias D’Ávila**. 2009. 124 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, UFBA, Salvador, 2009.

ANDRADE, Aparecido Ribeiro; SCHMIDT, Lisandro Pezzi. **Metodologias de Pesquisa em Geografia**. Paraná: UNICENTRO, (sd), 56 p. Disponível em: <http://repositorio.unicentro.br:8080/jspui/bitstream/123456789/929/5/Metodologias%20de%20pesquisa%20em%20Geografia.pdf>. Acesso em 26 de mar. de 2020.

ARAÚJO, James Amorim. **Modernização Capitalista e reprodução social da classe trabalhadora na periferia de Salvador/ BA**: o Pero Vaz e as formas e práticas derivadas da escravidão. 2010. 322 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 2010.

ARAÚJO, Tânia Barcelar. Apresentação do livro. *In*: BRANDÃO, Carlos (org.). **Território e Desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. 2 ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2012, p. 17-22.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS. Brasília: PNUD, IPEA, FJP, 2014, 120 p. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/publication/>. Acesso em: maio de 2020.

ATLAS BR. Tabelas. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/consulta/planilha>. Acesso em: 20 de jun. de 2021.

AVENA, Armando. Bahia: uma nova configuração econômica. *In*: AVENA, Armando (org.) **Bahia**: temas estratégicos - subsídios para formulação de políticas públicas. Salvador: SEPLAN, 2006, p. 9-29.

AVENA, Armando. Bahia: o planejamento como instrumento de desenvolvimento. *In*: AVENA, Armando (org.) **Bahia**: século XXI. Salvador: SEPLAN, 2002, p. 9-18.

AZEVEDO, José Sérgio Gabrielle. **Industrialização e Incentivos Fiscais na Bahia**: uma tentativa de interpretação histórica. 1975, 168 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, UFBA, Salvador, 1975.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Arrecadação mensal dos municípios**. Disponível em: [https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/arrecadacao/menu\\_arrecadacao.htm](https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/arrecadacao/menu_arrecadacao.htm). Acesso em: 02 de jan. de 2022.

BAHIA. **Lei nº 14.172, de 06 de novembro de 2019a**. Institui o Plano Participativo – PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2020-2023. Disponível em: [http://www.al.ba.gov.br/fserver/:imagensAlbanet:upload:PPA\\_2020\\_2023\\_Versao\\_Final.pdf](http://www.al.ba.gov.br/fserver/:imagensAlbanet:upload:PPA_2020_2023_Versao_Final.pdf). Acesso em: 25 out. 2020.

BAHIA. Governador (Rui Costa) 2019-2022. **Plano Plurianual 2020-2023**. Salvador: SEPLAN, 2019b, 376 p.

BAHIA. **Decreto nº 19.143, de 25 de julho 2019c**. Altera o Decreto nº 18.802, de 20 de dezembro de 2018 que institui o Programa de Estímulo à Indústria do Estado da Bahia – PROIND. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=380820>. Acesso em: 31 de dez. de 2019a.

BAHIA. **Decreto nº 18.802, de 20 de dezembro de 2018**. Institui o Programa de Estímulo à Indústria do Estado da Bahia – PROIND. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=372696>>. Acesso em: 31 de dez. de 2019.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Relatório de Auditoria**: auditoria operacional da renúncia de receitas do Estado. Salvador, 2017a. 118 p.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. **Análise da situação econômica dos distritos industriais**. Salvador: SEI, 2017b. (Relatório III).

BAHIA. Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração - SICM. **Plano Diretor Polo Industrial de Camaçari**. Salvador: SICM, 2013. 128 p.

BAHIA. **Decreto nº 11.807, de 27 de outubro de 2009**. Dispõe sobre o tratamento tributário relativo às operações com nafta. Disponível em: [https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-11807-2009-ba\\_120726.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-11807-2009-ba_120726.html). Acesso em: 11 de set. de 2020.

BAHIA. **Decreto nº 10.984, de 26 de março de 2008a**. Procede à Alteração nº 100 ao Regulamento do ICMS e dá outras providências. Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=121275>. Acesso em: 11 de set. de 2020.

BAHIA. **Decreto nº 11.059, de 19 de maio de 2008b**. Dispõe sobre a carga tributária do ICMS nas operações internas e de importação com nafta e dá outras providências. Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=121266>. Acesso em: 11 de set. de 2020.

BAHIA. Governador (Jaques Wagner) 2008-2011. **Plano plurianual 2008-2011**. Salvador: SEPLAN, 2007. Disponível em: [https://seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2008\\_2011/Programas\\_de\\_Governo\\_por\\_Diretriz\\_Estrategica\\_Poder\\_Executivo.pdf](https://seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2008_2011/Programas_de_Governo_por_Diretriz_Estrategica_Poder_Executivo.pdf). Acesso em: 14 de jul. de 2021.

BAHIA. Decreto nº 8.205, de 03 de abril de 2002. Aprova o Regulamento do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia - DESENVOLVE e constitui o seu Conselho Deliberativo. **Diário Oficial [do] Estado da Bahia**, Salvador, 4 de abr. de 2002, versão impressa, ano 86, n. 17.938, p. 23.

BAHIA. Lei nº 7.980, de 12 de dezembro de 2001a. Institui o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do estado da Bahia - DESENVOLVE, revoga a Lei nº 7.024, de 23 de janeiro de 1997, que instituiu o Programa de Incentivo ao Comércio Exterior- PROCOMEX e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado da Bahia**, Salvador, 13 de dez. de 2001, versão impressa, ano 86, n. 17.853, p. 17.

BAHIA. Índices do ICMS para 2002 são divulgados pela UPB. **Diário Oficial [do] Estado da Bahia**, Salvador, 14 de dez. de 2001b, versão impressa, ano 86, n. 17.854.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. Relatório e parecer prévio: contas do Governo do estado da Bahia: exercício de 1999: Política Baiana de Incentivos Fiscais e Financeiros para o Desenvolvimento do Setor Industrial: PROBAHIA, BAHIAPLAST, PROCOBRE, PROAUTO. **Diário Oficial [do] Estado da Bahia**. Seção 3, Salvador, ano 84, n. 17.375, p. 83, 18 abr. 2000.

BAHIA. **Decreto nº 6.734, de 09 de setembro de 1997**. Dispõe sobre a concessão de crédito presumido de ICMS nas operações que indica e dá outras providências. Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=120378>. Acesso em: 11 de set. de 2020.

BAHIA. Lei nº 6.335, de 31 de outubro de 1991. Institui o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia - PROBAHIA e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado da Bahia**: seção 1, Salvador, ano 76, n. 14.902, p. 6, 1 nov. 1991.

BRANDÃO, Carlos. Mudanças produtivas e econômicas e reconfiguração territorial no Brasil no início do século XXI. **Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 258-279, mai./ago. 2019.

BRANDÃO, Carlos. **Território e Desenvolvimento**: As múltiplas escalas entre o local e o global. 2 ed. Campinas: Editora Unicamp, 2012, 238 p.

BRANDÃO, Carlos. Pacto federativo, reescalonamento do Estado e desafios para a integração e coesão regionais e para a legitimação de políticas regionais no Brasil. *In*:



BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (orgs.) **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

BRANDÃO, Maria de Azevedo. A regionalização da grande indústria do Brasil: Recife e Salvador na década de 70. **Revista de Economia Política**, v. 5, n. 4, out./dez. 1985.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **BPC por município pagador - MI Social**. Disponível: <https://dados.gov.br/dataset/bpc-por-municipio-pagador>. Acesso em 1 de dez. de 2021a.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Bolsa Família - MI Social**. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/bolsa-familia-misocial>. Acesso em: 1 de set. de 2021b.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Guia para Acompanhamento das Condiionalidades do Programa Bolsa Família**. Brasília: MC, 1 ed. jan. 2020, versão *online*. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\\_familia/Guias\\_Manuais/Acompanhamento\\_condicionalidades.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/Acompanhamento_condicionalidades.pdf). Acesso em: 1 de out. de 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Cartilha sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília. 26 p. versão *online*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/cartilha>>. Acesso em: 8 de set. de 2019.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível. **Lei do Petróleo completa 20 anos**. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/noticias/3928-lei-do-petroleo-completa-20-anos>. Acesso em: 20 de fev. de 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **O Benefício de prestação continuada (BPC): Guia para Técnicos e gestores da Assistência Social**. Brasília: MDS, 2018, versão *online*. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Guia/Guia\\_BPC\\_2018.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Guia/Guia_BPC_2018.pdf). Acesso em: 1 de out. de 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa família. Transferência de Renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social**. Brasília: MDS, jun. 2015, versão *online*. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\\_familia/Cartilhas/Cartilha\\_PBF\\_2015.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf). Acesso em: 17 de set. de 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Estatuto da Cidade**. Brasília, 2008, 101 p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf?sequence=6%20Calizay>. Acesso em: 5 de fev. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm). Acesso em: 22 de dez. de 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2003/132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/132.htm). Acesso em: 22 de dezembro de 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 25 de janeiro de 2020.

BRASIL. **Lei complementar nº 14, de 08 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm)>. Acesso em: 1 de março de 2020.

BRITO, Cristovão de Cássio da Trindade de. **A Petrobrás e a gestão do território no Recôncavo Baiano**. Salvador: Edufba, 2008.

BRITO, Cristovão de Cássio da Trindade de. Grande corporação e estruturação da região industrial e urbana nos arredores de Salvador: BA. **GeoTextos**, Salvador, v. 3, n. 1-2, p. 89-116, 2007.

CARDOSO, Soraia Aparecida. Políticas Estaduais de Atração de Investimentos baseadas em isenção fiscal: uma análise dos estados do Ceará de 1995 a 2008. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 42, n. 3, p. 641-660, jul./set. 2011.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de Carvalho; PEREIRA, Gilberto Corso. Salvador: transformações de uma metrópole da periferia. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes (orgs.). **Metrópoles brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010**. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital Observatório das Metrôpoles, 2018.

CARVALHO, Fernando Martins; QUEIROZ FILHO, Alberto Ladeia de. Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) -1991-2010. In: TAVARES, Tania Mascarenhas; NASCIMENTO, Dária Maria Cardoso. (orgs.). **Atlas socioambiental do recôncavo baiano: estado da Bahia**. Salvador: UFBA, 2014, p. 94-95. Disponível em: [http://www.lacargeo.ufba.br/publica/atlas\\_digital\\_reconcavo.pdf](http://www.lacargeo.ufba.br/publica/atlas_digital_reconcavo.pdf). Acesso em: 2 de abril de 2020.

CARVALHO, Edmilson. A totalidade como categoria central na dialética marxista. **Outubro Revista**, ed. 15, 1º sem., p. 180-193, 2007. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/edicao-15-completa/>. Acesso em: 1 de setembro de 2021.

CASTRO, Antônio Barros de; LESSA, Carlos Francisco. **Introdução à Economia: uma abordagem estruturalista**. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 1974.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo Mattos Texeira. **A era da indústria baiana na segunda metade do século XX**. Salvador: Federação da Indústria do Estado da Bahia, 2008.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo Mattos Texeira; UDERMAN, Simone. Financiamento do desenvolvimento regional no Brasil: uma análise do período 2003-2006. **Revista Desenbahia**, Salvador, v. 5, n. 9, p. 7-34, set. 2008.

CHAME DIAS, Patrícia. Produção do espaço, capitalismo e as transformações de um município da Região Metropolitana de Salvador. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 28, n. 2, p. 152-177, jul/dez. 2018.

CHAME DIAS, Patrícia. **Trabalho e lazer na metrópole: lugares e fluxos das diferentes classes sociais na região metropolitana de Salvador**. 2016. 358 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências, UFBA, Salvador, 2016.

CHAME DIAS, Patrícia; ARAÚJO, Mayara Mychella Sena. Bahia: antigos processos, novas dinâmicas e a consolidação de centros tradicionais. In: PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; FURTADO, Bernardo Alves. (orgs.). **Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces**. Brasília: IPEA, p. 183-224, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7636&catid=266](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=7636&catid=266)> Acesso em: 17 de dez. de 2019.

CHAME DIAS, Patrícia; FERNANDES, Cláudia Monteiro. Considerações Introdutórias e Elementos Metodológicos para a discussão das desigualdades na Bahia. In: Aspectos sociais das desigualdades na Bahia. Salvador: SEI, n. 78, 2008.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FERREIRA, Angela Lúcia. Transformações recentes na dinâmica urbana da região metropolitana de Natal. In: SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e; CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. PEREIRA, Gilberto Corso (orgs.). **Transformações metropolitanas no século XXI: Bahia, Brasil, e América Latina**. Salvador: EDUFBA, 2016.

CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço, um conceito-chave da Geografia. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

COSTA, Fábio Rodrigues da. ROCHA, Márcio Mendes. Geografia: Conceitos e Paradigmas- Apontamentos Preliminares. **Ver. GEOMAE**. Campo Mourão, Paraná, v. 1, n. 2, p. 25-56, 2010.

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais do Brasil**. 10 ed. São Paulo: Contexto, 2001.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. São Paulo: DIEESE, 2012.

DULCI, Otávio Soares. Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e relações federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 18, p. 85-107, jun. 2002.

ENTREVISTA REALIZADA COM GESTORES PÚBLICOS DA SDE, SEPLAN e SEFAZ. **Roteiro da entrevista com gestores públicos**. Salvador, mar./out. 2019. [Entrevista cedida a] Ana Elísia de Freitas Merelles.

- FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro. p. 959-979, nov./dez, 2016.
- FARIA, Marcelo. Público e Privado no Espaço Brasileiro. *In*: SANTOS, Jémison Mattos dos. FARIA, Marcelo. (org.) **Reflexões e construções geográficas contemporâneas**, Salvador, 2004, p. 87-108.
- FERNANDES, Suellen Wallace Rodrigues. **Contribuições da ciência geográfica às políticas públicas**. 2015. 221 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia, UNB, Brasília, 2015.
- FERNANDEZ, Ana. DANTAS NETO, Paulo Fábio. Apresentação. *In*: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira; PEREIRA, Gilberto Corso. **Como anda Salvador e sua Região Metropolitana**. Salvador, Edufba, 2008, p. 09-11.
- FERREIRA JÚNIOR; Hamilton de Moura. Inserção da Bahia no contexto nacional e internacional: cenários e diretrizes. *In*: AVENA, Armando (org.) Bahia: **temas estratégicos - subsídios para formulação de políticas públicas**, Salvador: SEPAN, 2006.
- FINATTI, Rodolfo. **Aglomerções indústrias no Brasil: uso do território e transformações recentes**. 2017. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Geografia, USP, São Paulo, 2017.
- FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- GALVÃO, Antônio Carlos F. Por que apoiar políticas de desenvolvimento regional ? Ideias sobre alguns dos dilemas atuais do desenvolvimento brasileiro. *In*: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (orgs.) **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- GENNARI, Adilson Marques. OLIVEIRA, Roberson. **História do pensamento econômico**. Saraiva, 2009.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo; GALINDO, Osmil. Quem controla o que na indústria incentivada do Nordeste? *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, n. 1, dez. 1992.
- GIL, Antônio Carlos. **Técnicas de pesquisa em economia**. São Paulo: Atlas, 1990.
- HARVEY, David. **Condição Pós Moderna**. 25 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.
- HENRIQUE. Wendel. A recente metropolização em Santa Catarina: processo geográfico - territorial ou apenas um limite político-administrativo? **GeoTextos**, Salvador, v. 3, n. 1-2, p. 47-65, 2007.
- HUGON, Paul. História das doutrinas econômica. 14 ed. São Paulo: Atlas, 1979.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 6 de fev. de 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Desafios da Nação**. Brasília, v.2, 2018, Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218\\_desafios\\_da\\_nacao\\_vol2.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_desafios_da_nacao_vol2.pdf). Acesso em: 20 de dez. de 2020.

KHUN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2013.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**: Conceitos, fontes de dados e aplicações para formulação e avaliação das políticas públicas e elaboração de estudos socioeconômicos. 4 ed. Campinas: Editora Alínea, 2009, 141 p.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p.137-160, 2005.

JESSOP, Bob. O Estado e a construção de Estados. **Outubro Revista**, ed. 15, 1º sem. p.14-43, 2007. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/edicao-15-completa/>. Acesso em: 1 de set. de 2021.

LEITE, Sérgio Pereira; CINTRÃO, Rosângela; LASA, Cláudia. Uma análise do contexto institucional e do financiamento das políticas rurais. *In*: AVENA, Aramando (org.) **Bahia**: temas estratégicos - subsídios para formulação de políticas públicas. Salvador: SEPLAN, 2006, p. 145-232.

LENCIONE, Sandra. **Reestruturação Urbano-Industrial**: centralização do capital e desconcentração da metrópole de São Paulo. A indústria Têxtil. 1991. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Geografia, USP, São Paulo, 1991.

LIMONAD, Ester. Brasil século XXI, regionalizar para que ? para quem ? *In*: LIMONAD, Ester. HAESBAERT, Rogério, MOREIRA, Ruy. (orgs.) **Brasil, século XXI**: por uma nova regionalização? Processos, escalas, agentes. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2015.

LOPREATO, L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora UNESP; Campinas: UNICAMP, 2002.

LOPREATO, L. C. **Federalismo e finanças estaduais**: algumas reflexões. Campinas: Unicamp, 2000, n. 98, set. 2000.

MARIANI, Clemente. Análise do Problema econômico baiano. **Revista Planejamento na Bahia**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 55-121, set./out. 1973.

MENDES, Victor Marcelo Oliveira. **A problemática do desenvolvimento em Salvador**: Análise dos planos e práticas da segunda metade do século XX (1950-2000). 2006. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

MONTEIRO NETO, Aristide. Federalismo e Redistribuição intergovernamental de recursos no Brasil: um mapa do padrão de atuação federal no território no período recente (2000-2015)

– região nordeste em perspectiva. *In*: MONTEIRO NETO, Aristide; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antônio (orgs.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: IPE, 2017, cap. 6, p. 197-219.

MONTEIRO NETO, Aristide. **Desenvolvimento regional em crise: políticas econômicas e restrições a intervenção estatal no Brasil dos anos 90**. 2005. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2005.

MONTEIRO NETO, Aristide; VERGOLINO, José Raimundo de Oliveira; SANTOS, Valdeci Monteiro. **Capacidades Governativas no ambiente federativo nacional: Pernambuco (2000-2012)**. Brasília: IPEA, 2015, 179 p.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Política de Desenvolvimento regional: questão periférica no pacto federativo brasileiro**. *In*: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (orgs.) **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

MOREIRA, Ruy. **A formação espacial brasileira: contribuição aos fundamentos espaciais da geografia do Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Conseqüências, 2014, 319 p.

MOREIRA, Ruy. **A reestruturação espacial e as novas formas de sujeitos e conflitos nas relações geográficas deste começo de século**. *Terra Livre*, Presidente Prudente, v. 1, n.30 p. 171-184, jan./jun., 2008.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1965.

MUNIZ, Alessandra Maria Vieira. **A dinâmica da indústria têxtil no espaço metropolitano de Fortaleza**. 2014. 400 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Centro de Ciências, UFC, Fortaleza, 2014.

NERY, Maria Goreth e Silva. **As implicações socioespaciais da instalação de fábricas de calçados em Itapetinga- BA, Nova Serrana- MG e São João Batista- SC**. 2016. 305 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, UFBA, Salvador, 2016.

NUNES, Juliana Rodrigues. **Políticas públicas e geografia: retomada de um debate**. *GEOUSP – Espaço e Tempo* (online), São Paulo, v. 18, n. 1, p. 152-164, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/issue/view/6149>. Acesso em: 19 jul. 2021.

OLIVEIRA, Hipólita Siqueira de. **Desenvolvimento regional recente no Brasil**. Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

OLIVEIRA, Hipólita Siqueira de. **Dinâmica regional brasileira (1990-2012)**. *In*: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (orgs.) **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

OLIVEIRA, Ildo Rodrigues. **Formações socioespaciais e a indústria de calçados: a espacialidade das empresas de calçados esportivos no Brasil e na Argentina**. 2018. 339 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, UFBA, Salvador, 2018.

OLIVEIRA, Sueli das Graças Silva de; GUEDES, Everaldo Freitas; ZEBENDE, Gilney Figueira. Vulnerabilidade Social e Criminalidade na região Metropolitana de Salvador: uma abordagem com métodos quantitativos. **Conj. & Planej.**, Salvador, n. 197, p.79-93, jul-dez, 2019.

PEREIRA, Mirlei Fachini Vicente. Espaço e Território – Organização, Ordenamento e uso: Notas teórico- epistemológicas. **Bol. Goiano Geografia**, v. 39, p. 1-16, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/bgg/article/view/58066>. Acesso em: jul. de 2019.

PEREIRA JÚNIOR, Edilson. **Território e Economia Política**: Uma abordagem a partir do novo processo de industrialização no Ceará. 2011. 450 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós Graduação em Geografia, UNESP, Presidente Prudente, São Paulo, 2011.

PETROBRAS. Refinaria Landulpho Alves (RLAM). Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/refinarias/refinaria-landulpho-alves-rlam.htm>>. Acesso em: 27 de jan. de 2020.

PESSOTI, Gustavo Casseb. PESSOTI, Fernanda Calasans C. Lacerda. SILVA, Denis Veloso. Os ciclos econômicos da Bahia: análise retrospectiva e perspectiva- 1975-2020. *In*: PESSOTI, Gustavo Casseb (org.). **Memórias da economia baiana**. Salvador: SEI, 2020. p. 323-361. Disponível em: [https://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/meb/meb\\_2020.pdf](https://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/meb/meb_2020.pdf). Acesso em: 19 de fev. de 2021.

PESSOTI, Gustavo Pessoti; PESSOTI, Bruno. Uma análise da política de atração de investimentos industriais da Bahia com especial referência ao Recôncavo baiano no período 2000-2004. **Revista Desenhahia**, Salvador, v. 5, n. 9, p. 119-116, set. 2008.

PESSOTI, Gustavo Pessoti; SAMPAIO, Marcos Guedes Vaz; SPÍNOLA, Noelio, Dantaslé. Política de incentivos fiscais como estratégia de industrialização na Bahia. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 17, n. 3, p. 1045-1057, out/dez. 2007.

PIQUET, Rosélia Périssé da Silva; RIBEIRO, Ana Clara Torres. Tempos, Ideias e Lugares. O ensino do planejamento urbano e regional no Brasil. **Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais**, v. 10, n. 1, p., maio, 2008.

PIRES, Elson Luciano Silva. A espacialidade do desenvolvimento brasileiro em questão. **Geografia**. Rio Claro, v. 44, n. 1, p. , jan./jun. 2019.

POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

PORTO, Edgar. Desenvolvimento Regional na Bahia. *In*: PESSOTI, Gustavo Casseb (org.). **Memórias da economia baiana**. Salvador: SEI, 2020. p.291-321. Disponível em: [https://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/meb/meb\\_2020.pdf](https://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/meb/meb_2020.pdf). Acesso em: 19 de fev. de 2021.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>. Acesso em: 15 de maio de 2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD, IPEA, FJP. **Relatório de Desenvolvimento Humano Regional para a América Latina e o Caribe**. Progresso Multidimensional: o bem-estar para além da renda. Resumo Executivo, 2016.

PRUDENTE, Leonardo Martins; PORTO, Rafael Barreiros; VIEIRA, Valter Afonso. Influência da Gestão estratégica de marcas na aprovação de políticas Públicas. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, v. n. 1, p., jul-dez. 2018.

QUATRO cantos da Bahia. Salvador, BA: Superintendência de Planejamento Estratégico, 2001. 110 p. (Estudos estratégicos).

QUEIROZ, Thiago Augusto Nogueira de. Espaço geográfico, território usado e lugar: ensaio sobre o pensamento de Milton Santos, **Para Onde?** Porto Alegre, p. 154-161, ago/dez. 2014,

RATTNER, Henrique. **Planejamento urbano e regional**. 2. ed. São Paulo: Nacional, 1978.

RAUD, Cécile. **Indústria, Território e Meio Ambiente no Brasil**: perspectivas da industrialização descentralizada a partir da análise da experiência catarinense. Florianópolis: Editora da UFSC, 1999.

REVISTA DO COMPLEXO INDUSTRIAL DE CAMAÇARI. Polo com olhos no futuro. Salvador: COFIR, 2018, 78 p.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Regionalização: Fato e Ferramenta. *In*: LIMONAD, Ester. HAESBAERT, Rogério, MOREIRA, Ruy. (orgs.) **Brasil, século XXI**: por uma nova regionalização? Processos, escalas, agentes. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2015.

ROCHA, Ludmylla; PINTO, Paulo Silva. Bahia assina contrato de R\$ 7,7 bilhões da ponte Salvador-Itaparica. **Poder 360**, Salvador, nov. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/bahia-assina-contrato-de-r-77-bilhoes-da-ponte-salvador-itaparica-nesta-5a/>. Acesso em: 4 fev. 2021.

ROCHA, Denise Cristina Correia; FERNANDES, MariaAlice Cunha. Análise do Gasto Público Social. *In*: AVENA, ARMANDO (org.) **Bahia**: temas estratégicos - subsídios para formulação de políticas públicas. Salvador: SEPLAN, 2006.

ROCHA, Sonia. VILLELA, Renato. Caracterização da subprodução pobre metropolitana nos anos 80 – Resultados de uma análise multivariada. **R. Bras, Econ**. Rio de Janeiro, p. , jan./mar. 1990.

RODRIGES, Maria Angélica dos Santos; AZEVEDO, Lívia Maria Gabrielle de. Como andam o planejamento e a governança metropolitana no estado da Bahia: um desafio político, técnico e institucional. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 28, n.2, p. 124-151, jul./dez. 2018.



RODRIGUEZ-POSE, Andrés; ARBIX, Glauco. Estratégias do desperdício: A guerra fiscal e as incertezas do desenvolvimento. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 54, p. 55-71, 1999.

SAMPAIO, Theodoro. **O Estado da Bahia**: agricultura, criação de gado, indústria e comércio. Salvador: Secretária da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, 1925.

SAMPAIO, Yone de Sá Barreto; VITAL, Tales Wanderley. Desenvolvimento sócio-econômico-ambiental: conceito e problemas para mensuração. **Reflexões Econômicas**, v. 1, p. 249-274, abr./set. 2015.

SANTANA, Paola Verri. Dimensões espaciais de cidades amazonenses: do dinheiro do petróleo aos serviços públicos de educação. In: MONTEIRO NETO, Aristide; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antônio (orgs). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2014.

SANTOS, Milton. **Território e Sociedade**. [Entrevista cedida a] SEABRA, Seabra; CARVALO; Mônica de; LEITE, José Corrêa. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2007.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. 7 ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SANTOS, Milton. O Papel Ativo da Geografia: um manifesto. **Revista Território**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, p. 103-109, jul./dez. 2000.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de. SILVEIRA, Maria Laura. (orgs.). **Território: Globalização e Fragmentação**. 4 ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.) **Políticas Públicas**, Brasília, ENAP, v. 2, 2006.

SERPA, Angelo. Políticas Públicas e o Papel da Geografia. **Revista Anpege**. v.7, n. 1, p.37-47, 2011. Disponível em:<<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/issue/view/271/showToc>>. Acesso em: 5 de dez. de 2018.

SERPA, Angelo. Periferização e metropolização no Brasil e na Bahia: o exemplo de Salvador. **GeoTextos**, Salvador, v. 3, n. 1-2, p. 31-46, 2007.

SILVA, Simone Affonso da. **A questão regional brasileira no âmbito das políticas públicas federais**. 2019. 558 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Geografia. USP, São Paulo, 2019.

SILVA, Sylvio C. Bandeira de Mello; SILVA, Barbara-Christine Nentwig, SILVA, Maina Pirajá. A região metropolitana de Salvador na rede urbana brasileira e sua configuração interna. **Scripta Nova**, Barcelona, v. 18, n. 479, jun. 2014.

SILVA, Sylvio C. Bandeira de Mello. O problema regional baiano: novas e velhas questões. *In: SILVA, Sylvio C. Bandeira de Mello; SILVA, Barbara-Christine Nentwig. (orgs.). Estudos sobre globalização, território e Bahia.* Salvador: UFBA, 2003.

SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil: território e sociedade no início do século 21- a história de um livro. **ACTA Geografia**, Boa Vista, ed. esp., p. 151-163, 2011. Disponível em: <https://revista.ufr.br/actageo/article/view/556/586>. Acesso em: 2 de fev. de 2021.

SINGER, Paul Israel. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. São Paulo: Editora Nacional, 1974.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8. n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Editora Leya, 2017.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. **Terra Livre**. São Paulo, n. 15, 2000.

SPINOLA, Noelio Dantaslé. O Plandeb. Salvador: **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 11, n. 20, p. 15-29, jul. 2009.

SPINOLA, Noelio Dantaslé. **Política de localização industrial e desenvolvimento regional**: a experiência da Bahia. Salvador: Unifacs, 2003, 342p.

STEINBERGER, Marília. Território e federação na retomada da produção de políticas públicas espaciais pós 2003. *In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (orgs.) Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional.* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

STEINBERGER, Marília. Território, ambiente, e políticas espaciais. *In: STEINBERGER, Marília. (org.). Território, ambiente, e políticas espaciais.* Brasília: Paralelo 15 e LGE, p. 29-82, 2006.

SUPERINTENDENCIA DE ESTUDOS ECONOMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. PIB municipal. Disponível em: [https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=561&Itemid=335](https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=561&Itemid=335). Acesso em: 8 de mar. de 2021.

SUPERINTENDENCIA DE ESTUDOS ECONOMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Manchas de pobreza e desenvolvimento regional na Bahia. Salvador: SEI, 2017, 109 p. (Série Estudos e Pesquisa, 101).

SUPERINTENDENCIA DE ESTUDOS ECONOMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Divisão Político-Administrativa do Estado da Bahia**. Salvador: 2016, mapa color. Escala 1:100.000. Disponível em: <https://geoportal.ide.ba.gov.br/geoportal/consulta?conteudo=f00ebb40-5c54-433b-add5-b7a5d24c92c5>. Acesso em: 27 de out. de 2019.

SUPERINTENDENCIA DE ESTUDOS ECONOMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Metr pole baiana: dinâmica econômica e socioespacial recente. Salvador: SEI, 2012. (Série Estudos e Pesquisas, 93).

SUPERINTENDENCIA DE ESTUDOS ECONOMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Aspectos sociais das desigualdades na Bahia. Salvador: SEI, 2008a, 268 p. (Série Estudos e Pesquisa, 78).

SUPERINTENDENCIA DE ESTUDOS ECONOMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Evolu o e caracteriza o das manchas de pobreza na Bahia (1991-2000). Salvador: SEI, 2008b, 274 p. (Série Estudos e Pesquisa, 79).

TAVARES, Tania Mascarenhas; NASCIMENTO, D ria Maria Cardoso. (orgs). **Atlas socioambiental do recôncavo baiano**: estado da Bahia. Salvador: UFBA, 2014, 204 p. Disponível em: [http://www.lacargo.ufba.br/publica/atlas\\_digital\\_reconcavo.pdf](http://www.lacargo.ufba.br/publica/atlas_digital_reconcavo.pdf). Acesso em 02 de abril de 2020.

TAVARES, Luís Henrique Dias. **O problema da involu o industrial da Bahia**. Salvador: Centro Editorial e Didático da Universidade Federal da Bahia, 1966.

THÉRY-MELLO, Neli Aparecida de. Política (E a o) pública, território e o papel da Geografia. **Revista Anpege**, v. 7, n. 1, p. 11-19, out. 2011. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/issue/view/271/showToc>>. Acesso em: 5 de dez. de 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Evolu o dos Gastos Tributários**. Ministério da Fazenda, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15EAB92B3015F77D6A7A75E95>. Acesso em: 22 de dez. de 2020.

UDERMAN, Simone. **Indústria de desenvolvimento regional**: uma análise das estratégias de industrializa o na Bahia. Salvador: Federa o das Indústrias do Estado da Bahia, 2008.

UDERMAN, Simone. Planejando o desenvolvimento industrial: considera es metodológicas sobre a formula o de políticas de interven o na Bahia. *In*: AVENA, Armando (org.) **Bahia**: século XXI. Salvador: SEPLAN, 2002, p. 131-148.

UDERMAN, Simone. Estratégias de Desenvolvimento regional: uma análise dos desembolsos do sistema BNDES para a Bahia nos anos 90. Salvador: Secretária de Planejamento, Ciência e Tecnologia. Superintendência de Planejamento Estratégico. 2001.

VIEIRA, Danilo Jorge. Políticas públicas no Brasil em período recente: balanço e perspectivas. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 28, n. 2, p. 28-51, jul./dez. 2018a.

VIEIRA, Danilo Jorge. Apontamentos sobre a guerra fiscal no Brasil. *In*: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (orgs.) **Pacto federativo, integra o nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Funda o Perseu Abramo, 2013.

VIEIRA, Danilo Jorge. **Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil**. 2012. 232 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2012.

VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. **Novos estudos**. São Paulo, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, v. 37, n. 3, p. 375-393, set./dez, 2018. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/produto/112/>>. Acesso em: 19 de dez. de 2019.

VIEIRA, Fernando Souza de; GRASEL. Dirceu. Os incentivos fiscais e suas contribuições para o desenvolvimento econômico : o caso do programa de desenvolvimento industrial e comercial de Mato Grosso (PRODEIC) de 2003 a 2014. **Planejamento e políticas públicas**. Brasília, IPEA, n. 51, jul./dez. 2018.

VIEIRA, Vanessa da Silva. **O Estado e as políticas territoriais na Bahia**: entre o discurso e a prática. 2018. 256 p. Tese (Doutorado em Geografia) – Escola de Doutorado Internacional. Programa de Doutorado em História, Xeografía e História da Arte. Santiago de Compostela, 2018b.

VIEIRA, Vanessa da Silva; LOIS GONZÁLEZ, Rubén Camilo. Planificación, políticas territoriales y competencias de los gobernadores de los estados em la reciente dinámica del federalismo brasileño: el caso de Bahia. **Geopolítica (s) Revista de estudios sobre espacio y poder**. Ediciones Complutense, p. 209-230, 2018.

WONGTSCHOWSKI, Pedro; SÁ, Luís Guilherme de. Estratégias Competitivas da Indústria Petroquímica. In: Petroquímica na Bahia. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 17, n. 2, p. 865-875, jul./set. 2007.

## **APÊNDICES**

**APÊNDICE A** – Roteiro da entrevista com gestores públicos estaduais

Considerando o período entre 1990 e 2019 e as políticas setoriais implantadas e executadas na RMS, pergunta-se:

- 01) Sobre os programas PROBAHIA, PROAUTO, DESENVOLVE, PROCOBRE, PROIND seria possível ter acesso aos números de empregos formais e informais, número de empresas atraídas após as renúncias recebidas, total da receita renunciada.
- 02) Em quais municípios da RMS estão as empresas atraídas pelos programas?
- 03) A Secretaria visualiza avanços no mercado de trabalho e no compromisso de responsabilidade das empresas atraídas?

**APÊNDICE B** – Municípios da RMS: totais repassados BPC R\$ 1,00 (2004-2010)

Municípios	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Camaçari	2.405.038	3.209.675	4.134.624	5.081.055	6.263.368	8.223.269	10.091.431
Candeias	1.202.671	1.657.514	2.292.377	2.753.921	3.302.073	4.033.122	4.666.901
Dias D'Ávila	582.700	862.646	1.040.637	1.331.638	1.752.078	2.317.656	2.860.536
Itaparica	558.496	775.619	1.065.583	1.300.777	1.503.518	1.790.173	2.048.713
Lauro de Freitas	1.824.484	2.528.249	3.324.090	3.930.697	4.682.775	5.668.532	7.212.851
Madre de Deus	99.577	155.268	233.784	252.204	282.721	322.550	353.429
Mata de São de João	1.002.418	1.297.915	1.645.227	1.956.457	2.304.325	2.795.391	3.288.726
Pojuca	564.256	723.957	961.125	1.116.250	1.300.003	1.694.446	2.058.337
Salvador	32.699.930	45.428.049	59.898.891	72.261.289	88.017.224	112.425.216	136.588.355
São Francisco do Conde	368.839	451.419	559.816	602.425	680.012	880.020	1.124.750
São Sebastião do Passé	703.618	885.439	1.128.573	1.321.401	1.583.868	1.992.829	2.310.288
Simões Filho	1.323.189	1.970.411	2.635.047	3.182.374	4.006.147	5.214.644	6.447.325
Vera Cruz	393.128	575.291	754.907	940.884	1.231.054	1.555.457	1.853.333

Fonte: BRASIL (2021a)

**APÊNDICE C** – Municípios da RMS: totais repassados BPC R\$ 1,00 (2011-2018)

Municípios	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Camaçari	11.496.415	14.016.296	16.646.891	19.277.137	21.866.832	25.886.443	30.592.623	33.472.205
Candeias	5.106.477	6.082.460	6.884.191	7.365.105	8.208.128	9.173.108	9.912.490	10.340.385
Dias D'Ávila	3.500.839	4.764.980	5.894.391	7.121.930	8.672.081	10.848.457	12.705.297	14.056.328
Itaparica	2.295.793	2.726.143	3.207.525	3.727.057	4.579.519	6.022.547	7.979.742	8.849.759
Lauro de Freitas	8.565.058	10.901.103	13.493.804	15.596.978	18.832.933	22.571.321	25.738.446	27.392.068
Madre de Deus	399.995	467.743	534.263	577.026	662.708	762.077	890.146	926.333
Mata de São de João	3.713.134	4.422.712	5.083.986	5.551.879	6.312.285	7.529.726	8.704.756	9.186.290
Pojuca	2.449.997	2.994.302	3.427.923	4.070.986	4.615.911	5.552.574	6.054.697	6.390.716
Salvador	157.871.578	192.070.602	222.699.667	249.324.239	280.084.334	325.987.132	364.755.554	387.622.339
São Francisco do Conde	1.318.760	1.523.523	1.696.286	2.018.505	2.474.309	2.856.473	3.266.371	3.467.784
São Sebastião do Passé	2.559.779	3.105.017	3.570.179	3.941.455	4.386.790	5.099.592	5.796.268	6.210.154
Simões Filho	7.374.313	8.924.738	10.428.368	11.569.216	13.410.583	16.320.406	18.248.397	19.216.232
Vera Cruz	2.072.731	2.466.811	3.092.112	3.630.348	3.995.897	4.343.097	4.532.700	4.680.318

Fonte: BRASIL (2021a)



**APÊNDICE D** – Municípios da RMS: totais repassados PBF R\$ 1,00 (2004-2010)

Municípios	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Camaçari	1.388.678	3.171.092	11.015.677	13.170.034	16.101.745	18.784.766	24.558.114
Candeias	3.070.952	3.202.652	3.411.388	3.881.939	5.333.460	7.102.578	7.915.412
Dias D'Ávila	2.142.788	2.957.779	3.542.705	3.758.496	4.055.277	5.572.371	6.739.982
Itaparica	889.332	1.210.455	1.495.743	1.862.530	2.228.582	2.816.209	3.517.902
Lauro de Freitas	3.143.882	5.767.379	7.741.170	8.358.274	9.349.862	13.993.347	18.486.000
Madre de Deus	431.535	588.412	776.310	890.970	1.009.330	1.286.676	1.821.912
Mata de São de João	1.399.928	1.847.318	1.551.692	1.712.640	2.853.754	3.575.460	4.403.211
Pojuca	715.267	911.888	1.652.736	2.007.624	2.271.114	2.907.104	3.733.866
Salvador	51.494.828	63.730.599	76.900.827	99.000.468	117.083.006	156.817.327	182.022.199
São Francisco do Conde	1.195.025	1.524.239	1.805.648	2.135.011	2.630.328	3.167.688	3.901.226
São Sebastião do Passé	1.561.976	2.517.716	2.957.695	3.484.495	4.227.608	5.093.299	5.885.789
Simões Filho	3.063.454	3.965.310	5.789.432	7.038.744	8.458.733	9.688.720	10.881.658
Vera Cruz	700.617	948.443	2.174.876	3.117.810	3.650.083	4.619.399	6.541.947

Fonte: BRASIL (2021b)

**APÊNDICE E** – Municípios da RMS: totais repassados PBF R\$ 1,00 (2011-2018)

Municípios	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Camaçari	29.564.305	37.291.992	40.689.882	44.934.222	45.273.492	49.034.811	51.419.618	55.978.672
Candeias	9.287.983	10.475.758	11.682.076	13.098.742	14.128.741	14.788.653	14.514.273	14.552.369
Dias D'Ávila	8.008.955	9.675.492	11.851.440	14.729.475	15.281.579	16.621.472	20.085.931	23.339.449
Itaparica	3.854.667	5.183.968	7.438.148	9.104.598	10.050.772	11.492.076	11.405.977	12.756.308
Lauro de Freitas	21.500.227	24.547.480	26.870.264	26.247.070	25.639.645	28.869.000	30.544.331	31.455.803
Madre de Deus	2.244.941	2.673.910	3.182.722	3.456.519	3.498.850	3.827.466	4.232.941	4.538.682
Mata de São de João	6.066.462	8.313.892	9.403.700	9.149.026	8.660.508	9.100.724	8.885.250	10.021.897
Pojuca	4.410.044	4.955.888	5.417.966	5.694.018	5.555.705	5.514.083	6.582.833	8.318.980
Salvador	225.015.490	254.349.338	291.808.652	283.088.962	307.788.169	341.272.113	328.660.803	321.465.356
São Francisco do Conde	4.480.706	6.750.732	9.714.120	10.397.427	11.261.627	13.446.099	18.482.229	20.322.156
São Sebastião do Passé	6.610.039	7.294.362	8.071.000	8.803.135	8.921.293	9.599.282	10.602.533	12.015.729
Simões Filho	14.506.936	17.007.632	18.338.082	19.374.641	19.100.407	19.003.031	19.956.511	24.301.029
Vera Cruz	7.705.921	9.958.398	11.910.132	13.403.516	14.139.834	13.170.364	13.740.733	17.459.300

Fonte: BRASIL (2021b)

**ANEXOS**

**ANEXO A – Modelo do protocolo de intenções celebrado entre o estado da Bahia e as empresas****PROTOCOLO DE INTENÇÕES QUE ENTRE SI CELEBRAM O ESTADO DA BAHIA E  
A XXXX**

O ESTADO DA BAHIA, pessoa jurídica de direito público, inscrito no CNPJ/MF, sob o no 13.937.032/0001-60, neste ato representado pela SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, inscrita no CNPJ/MF, sob o no 13.937.040/0001-06, situada na 4a Avenida, no 415, Centro Administrativo da Bahia, Salvador - Bahia, representada, neste ato, por seu Secretário, XXXXXXXX, doravante denominada simplesmente SDE, e da SECRETARIA DA FAZENDA, inscrita no CNPJ/MF, sob o no 13.937.073/0001-56, situada na 2ª Avenida, no 260, Centro Administrativo da Bahia, Salvador - Bahia, representada, neste ato, por seu Secretário, xxxxxxxx, doravante denominada simplesmente SEFAZ, e a ., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF no XXXXXXXX com sede na XXXXXXXX, município de XXXXXXXX, Estado Bahia, representada, neste ato, por seu sócio, xxxxxxxx, doravante denominada simplesmente EMPRESA,

**CONSIDERANDO**

que é atribuição do Estado regular e fomentar as atividades econômicas, conforme prevê o art. 174 da Constituição Federal e o art. 164 da Constituição do Estado da Bahia;

que tal atribuição tem, como um de seus maiores objetivos, o incremento do nível de emprego e a redução das desigualdades regionais e sociais do Estado, sendo, para tanto, fundamental estimular novos investimentos;

que esses objetivos demandam comprometimento público e atuação focada e contínua por parte dos agentes e órgãos da Administração Pública, posto que novos investimentos exigem ações de médio e longo prazos, ultrapassando o período da atual Administração;

que é indispensável que o Estado, visando ao incremento do desenvolvimento industrial e comercial, propicie condições para a realização de investimentos no setor produtivo, mediante a formação de parcerias com o setor privado;

que os benefícios que o empreendimento projetado pela XXXXXXXX., deverá proporcionar para a economia abrangem o desenvolvimento social do Estado da Bahia, em decorrência do incremento da base produtiva e circulatória de bens, e a geração de novos empregos e renda na região;

que o estudo para a concessão dos incentivos fiscais e financeiros a ser realizado pelo Estado da Bahia constitui elemento fundamental para a viabilização do referido empreendimento;

#### RESOLVEM

celebrar o presente PROTOCOLO DE INTENÇÕES, tendo por base o que consta no Processo no XXXXXXXXXXXXX, mediante as seguintes cláusulas e condições:

#### CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

Constitui objeto do presente Protocolo de Intenções a formalização da intenção dos seus Partícipes no sentido de viabilizar a implantação do projeto industrial XXXXXXXX no Estado da Bahia, mediante ações reciprocamente condicionadas, visando ao incremento socioeconômico e produtivo no Estado, proporcionado pela redução das desigualdades sociais bem como pelo desenvolvimento industrial e comercial.

#### CLÁUSULA SEGUNDA - DAS INTENÇÕES DA EMPRESA

Para a consecução dos objetivos deste Protocolo, compromete-se a EMPRESA a:

a) realizar a implantação, no município de XXXXXXXX, neste estado da Bahia, de uma unidade industrial XXXXX, com investimentos de até R\$ XXXXX (XXXX), faturamento anual de até R\$ XXXXXXX (XXXXX) e capacidade de produção XXX

- b) promover a geração de XXXXXXXXX (XXXXXXXXXXXX) empregos diretos e de XXXXX (XXXXXXXX) empregos indiretos;
- c) aderir ao Projeto Estadual de “Incentivo à Primeira Experiência Profissional - Estágio, aderir ao Projeto Estadual de “Incentivo à Primeira Experiência Profissional - Estágio, Aprendizagem e Ocupação Formal - Projeto Primeiro Emprego - PPE, destinado a estudantes e egressos dos cursos técnicos de nível médio da Rede Estadual de Educação Profissional e egressos do ensino médio e fundamental público estadual, qualificados por programas governamentais executados pelo Estado da Bahia e sem experiência formal de trabalho na habilitação cursada”, via assinatura do “Termo de Adesão”, utilizando o banco de dados mantido pelo SINEBAHIA, em atendimento à Lei Estadual 14.395 de 16/12/2021;
- d) contribuir para o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza, conforme estabelece a Lei no 13.564 de 20/06/2016, regulamentada pelo Decreto no 16.970 de 19/08/2016;
- e) iniciar a implantação da unidade objeto deste protocolo no prazo máximo de (01) um ano, contado após a obtenção da Licença de Instalação, junto ao órgão competente;
- f) empregar e desenvolver moderna tecnologia de processo de produção de modo a participar direta e intensamente no desenvolvimento do Estado da Bahia;
- g) promover o treinamento e a capacitação de mão de obra especializada, prioritariamente local, a ser aproveitada no processo fabril;
- h) informar à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, a cada seis meses, após a assinatura deste Protocolo e até a entrada em operação, o estágio do empreendimento e a previsão de implantação;
- i) apresentar relatórios semestrais sobre o andamento do empreendimento objeto deste Protocolo, durante todo o período de fruição dos incentivos fiscais, contendo dados referentes ao investimento efetivamente realizado, produção, empregos criados e/ou mantidos, assim como permitir que os técnicos credenciados pelo ESTADO, notadamente através da SDE e da

SEFAZ, façam visitas às suas dependências, inclusive à área de produção, durante o prazo global dos benefícios;

j) atender a todos os requisitos exigidos pelo INEMA – Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos e pelo IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e seguir as normas de preservação ambiental de acordo com a legislação em vigor;

k) priorizar a contratação de empresas estabelecidas neste Estado para a realização das obras civis, contratação dos serviços e aquisição dos insumos necessários à implantação e operação do empreendimento, obrigando-se a disponibilizar a lista completa dos serviços a contratar e dos insumos a adquirir, bem como sua política de contratação e/ou aquisição destes, com o objetivo de subsidiar a SDE no adensamento da cadeia produtiva dentro do estado.

PARÁGRAFO ÚNICO - o não cumprimento, por parte da EMPRESA, do estabelecido nesta Cláusula poderá resultar inicialmente na suspensão temporária dos incentivos concedidos pelo ESTADO à EMPRESA, sendo que a reincidência na negativa por parte da EMPRESA poderá determinar o cancelamento definitivo dos referidos incentivos.

#### CLÁUSULA TERCEIRA - DAS INTENÇÕES FISCAIS E FINANCEIRAS DO ESTADO

Em contrapartida aos compromissos assumidos pela EMPRESA e como condição indispensável à realização do objeto deste Protocolo, incumbe ao ESTADO, de acordo com a Constituição e leis estaduais, conceder, conforme previsto no Decreto 8.205/2002:

a) dilação do prazo de pagamento de parte do imposto devido por um período de até 72 (setenta e dois) meses, contados a partir da data do pagamento da parcela correspondente à diferença do saldo devedor mensal do ICMS normal e o percentual da parcela fruto da dilação;

a.1) o percentual do imposto a ser dilatado, prazo de fruição do benefício, bem como o encargo financeiro que incidirá sobre a parcela do imposto objeto da dilatação e os percentuais de desconto a serem concedidos pelo pagamento antecipado da parcela do imposto postergado serão definidos de acordo com as condições estabelecidas em Regulamento segundo a análise do projeto de investimento que deverá ser apresentada pela empresa ao Conselho do DESENVOLVE, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SDE;

- b) diferimento do ICMS incidente sobre as aquisições do exterior de máquinas e equipamentos necessários à produção e destinados a integrar o ativo fixo da Empresa, devendo ser pago quando da desincorporação do bem;
- c) diferimento do ICMS nas operações internas relativas às aquisições de bens destinados ao ativo fixo produzidos neste Estado;
- d) diferimento do ICMS nas aquisições de bens destinados ao ativo fixo em outra unidade da Federação, relativamente ao diferencial de alíquotas.

PARÁGRAFO PRIMEIRO - os incentivos fiscais previstos nesta Cláusula somente serão concedidos pelo Conselho Deliberativo do Desenvolve após confirmada a viabilidade econômico-financeira do projeto apresentado pela empresa e atendidas as exigências estabelecidas para habilitação do benefício fiscal.

PARÁGRAFO SEGUNDO - as condições constantes da CLÁUSULA TERCEIRA – DAS INTENÇÕES FISCAIS E FINANCEIRAS concedidas pelo ESTADO através deste Protocolo de Intenções poderão ser alteradas ou ter os seus efeitos suspensos devido a modificações introduzidas em decorrência da Reforma no Sistema Tributário Nacional.

#### CLÁUSULA QUARTA – DAS RESTRIÇÕES E PENALIDADES

Para a materialização da concessão e a da eventual manutenção dos incentivos fiscais delineados neste Protocolo de Intenções, a EMPRESA deverá cumprir o disposto na Lei Estadual no 11.479, de 01 de julho de 2009.

#### CLÁUSULA QUINTA - DO APOIO INSTITUCIONAL DO ESTADO DA BAHIA

O Estado da Bahia envidará esforços junto às instâncias públicas e/ou privadas das diversas esferas (estadual, federal e municipal) objetivando dar apoio à EMPRESA quanto:

- a) à redução do imposto de renda nos termos da legislação Federal;



- b) à assistência na obtenção de licenças necessárias, a nível federal, estadual e municipal, para a operação do empreendimento;
- c) ao financiamento junto a instituição financeira oficial (BNDES, DESENBAHIA e/ou BNB) para a implantação do empreendimento. A EMPRESA deverá atender às exigências legais da instituição financeira no que tange à capacidade gerencial, viabilidade do projeto e garantias para o financiamento;
- d) aos serviços e o banco de dados, de forma gratuita, mantidos pelo Sistema Estadual de Intermediação para o Trabalho – SINEBAHIA, para o processo de recrutamento e seleção dos profissionais a serem contratados pela EMPRESA;
- e) às questões referentes à infraestrutura, linhas de crédito e sustentabilidade, visando a otimizar a implantação do empreendimento;
- f) à contratação dos serviços e aquisição dos insumos necessários à operação do empreendimento de empresas estabelecidas neste Estado.

#### CLÁUSULA SEXTA - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

- a) A eficácia dos benefícios fiscais e financeiros se dará na medida em que os pré-requisitos legais forem atendidos pela EMPRESA, na forma da legislação em vigor;
- b) O presente Protocolo de Intenções constitui as premissas das vontades das partes, expressas em compromissos e condições gerais do acordo integral, e será consolidado em suas diversas etapas por contratos e/ou outros instrumentos jurídicos específicos e definitivos, na medida em que forem implementadas as ações necessárias e suficientes à plena execução do objeto deste instrumento.

#### CLÁUSULA SÉTIMA – DA DIVULGAÇÃO

A empresa autoriza o Estado a divulgar as informações do projeto, constantes neste Protocolo, a qualquer tempo, em campanhas publicitárias, matérias jornalísticas e publicações oficiais,

bem como para as Entidades do Sistema S, que poderão entrar em contato com aquela no intuito de apoiar a execução do objeto deste instrumento.

#### CLÁUSULA OITAVA - DA VIGÊNCIA

O presente Protocolo de Intenções entrará em vigor na data de sua assinatura, pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses.

E, por estarem justos e acordados, os Partícipes assinam o presente Protocolo de Intenções em três vias de igual teor e forma.

Salvador, de..... de .....

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA

XXXXXXXXXXXX

Secretário de Desenvolvimento Econômico

XXXXXXXXXXXX

Secretário da Fazenda

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXX

Fonte- Secretária de Desenvolvimento Econômico, enviado por e-mail pela Diretoria de Análise e Monitoramento de Incentivos Fiscais, 2022.

**ANEXO B** – Transformações ocorridas na política de fomento industrial da Bahia, antes e durante a primeira década do século XXI.

<b>Período</b>	<b>Ano</b>	<b>Características Gerais</b>	<b>Formas de incentivo dominante</b>
Pré ajuste	1991	<p>- Criação do Probahia, pelo qual passou a ser ofertado financiamento subsidiado a investimentos em instalação e expansão de unidades industriais no estado, suprido pelo fundo Proind.</p> <p>-Ampliação do escopo do Probahia, com a diversificação das atividades sujeitas a apoio: agroindústria, mineração e outras consideradas relevantes.</p>	Crédito subvencionado suprido por fundo abastecido por receita incremental dos empreendimentos incentivados
	1993	<p>-Ampliação do escopo do Probahia, que passou a suprimir recursos para a reativação de unidades industriais, introdução de novos produtos, planos de geração de energia elétrica e projetos de investimento do setor de turismo.</p> <p>-Ampliação do potencial de financiamento do Probahia, que passou a considerar na fixação de seus incentivos a receita de ICMS incidente na aquisição de máquinas e equipamentos, além da receita incremental.</p> <p>-Ampliação da competitividade do Probahia, mediante a melhoria das condições de seus financiamentos.</p>	
	1995	-Reforço da competitividade do Probahia, mediante a flexibilização das condições de acesso aos incentivos mais vantajosos.	
	1996	-Reforço da competitividade do Probahia com medidas adicionais flexibilizando o acesso aos incentivos mais vantajosos.	
	1997	<p>- Novas medidas reforçam ainda mais a competitividade do Probahia, relaxando o acesso aos benefícios mais vantajosos.</p> <p>-Adoção de regras aumentando o poder decisório dos gestores governamentais no direcionamento e fixação de benefícios diferenciados a projetos de investimento de setores</p>	

		<p>específicos.</p> <p>-Criação do Procomex para prover crédito às exportações da indústria local e para a cobertura do imposto incidente sobre as importações das empresas do setor automotivo instaladas no estado.</p> <p>-Fundecon passou a fornecer apoio creditício para estimular a instalação de empresas do setor automotivo e agropecuário no estado.</p> <p>-Fundese passou a prestar apoio financeiro a projetos de instalação de empresas de diversos setores no estado, entre os quais o automotivo, agropecuário, petroquímico, telecomunicações, informática etc.</p>	
Pós ajuste	1998	<p>-Reforço da seletividade do Probahia, com a criação de uma classe especial de setores econômicos sujeitos a tratamento privilegiado.</p> <p>-Criação do Bahiaplast, visando a estimular investimentos no setor petroquímico, mediante crédito presumido e diferimento do ICMS sobre determinadas transações e mercadorias, bem como suprimento de terreno industrial e obras de infraestrutura.</p>	Crédito subvencionado suprido por fundo abastecido por receita incremental dos empreendimentos incentivados
	1999	<p>-Aprofundamento do caráter seletivo do Probahia, mediante o reforço do poder decisório dos gestores governamentais em termos de fixação e direcionamento de incentivos diferenciados a projetos de investimento de setores produtivos selecionados.</p> <p>-Criação do Proauto, com a finalidade de estimular investimento de fabricantes de veículos e seus fornecedores, mediante financiamento subvencionado, equalização de custos financeiros, diferimento do ICMS, dispensa de recolhimento do imposto e crédito presumido em diversas transações, além de suprimento de infraestrutura.</p> <p>-Reestruturação do Fundese, que incorporou outros fundos.</p>	
	2000	-Continuidade da reestruturação do	

	Fundese, vinculado a ele um conjunto extenso de programas, novos e já existentes, o que redundou na ampliação do alcance e do caráter seletivo da política estadual de fomento.	Apoio infraestrutural: terrenos, instalações e infraestrutura básica
2001	-Criação do Desenvolve, para apoiar investimentos industriais e agroindústrias, por intermédio da concessão estrita de incentivos de caráter extraorçamentário: diferimento e dilação do ICMS. A dilação, em verdade, abria a possibilidade para redução expressiva da carga tributária vigente, mediante aplicação de desconto para o pagamento à vista do saldo parcelado.	Formas extraorçamentárias de subsidiamento calcadas no ICMS: crédito presumido, diferimento, dilação do prazo do pagamento, dispensa do recolhimento, crédito fiscal
2002	-Flexibilização das regras de acesso à sistemática de incentivos prevista no Desenvolve, tornando cada vez mais usual e abrangente a prática da dilação e do desconto do ICMS.	
2004	-Mudanças na sistemática de dilação e desconto do ICMS devidas à incorporação dos encargos financeiros incorridos tornaram o benefício mais vantajoso e competitivo.	
2005	-Criação do Pronaval, para estimular a implantação de estaleiros no estado, mediante formas extraorçamentárias de subsidiamento: diferimento e dispensa do recolhimento do ICMS em algumas transações e dilação do prazo de pagamento do ICMS, com possibilidade de desconto para pagamento antecipado, com parâmetros ainda mais generosos do que o previsto no Desenvolve. -Autorização para os beneficiários do Procomex e do Protec usarem crédito fiscal em substituição aos incentivos antes concedidos nos respectivos programas.	
2008	-Ampliação do uso do crédito fiscal na política estadual, uma vez que os beneficiários do Procomex foram autorizados a usar o saldo não absorvido no pagamento de obrigações tributárias diversas. -Ampliação do alcance do	

	<p>Desenvolve, beneficiando novas atividades específicas.</p> <p>-Reformulação do Prodece ampliou seu escopo, minimizou seu caráter seletivo e, ao mesmo tempo, reforçou o poder decisório dos agentes governamentais de direcionar incentivos diferenciados seletivamente.</p> <p>-Ampliação do escopo do Prodecon e melhorias nas condições previstas de subsidiamento do Pronaval.</p>
2009	<p>-Benefício do Protec foi alargado, permitindo a utilização do crédito fiscal de ICMS para compensar o IPI (Imposto sobre Produto Industrializado) e o Imposto de Importação II incidente em importação de determinados bens.</p>
2010	<p>-Reforço da competitividade do Prodece, que passou a financiar obras de infraestrutura e a operar linhas de financiamento mais atrativa.</p>

Fonte: Vieira (2012, p. 168)