



UNIVERSIDADE SALVADOR - UNIFACS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL E URBANO
MESTRADO EM ANÁLISE REGIONAL

MARCELO RODRIGUES VIEIRA

A EXPERIÊNCIA DE MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA NOS ÚLTIMOS CINQUENTA
ANOS (1955 A 2004)

Salvador
2006

MARCELO RODRIGUES VIEIRA

**A EXPERIÊNCIA DE MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA NOS ÚLTIMOS CINQUENTA
ANOS (1955 A 2004)**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
em Análise Regional e Urbano, Universidade
Salvador – UNIFACS, como requisito parcial
para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Noelio Dantaslé Spinola

Salvador
2006

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade Salvador -
Unifacs

Vieira, Marcelo Rodrigues

A experiência de modernização da administração pública do estado da Bahia nos últimos cinquenta anos (1955 a 2004). / Marcelo Rodrigues Vieira. – Salvador, 2006.

225 p. : il.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Análise Regional, Universidade Salvador – UNIFACS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador Prof. Dr. Noelio Dantaslé Spinola.

1. Administração pública - Bahia. 2. Reforma administrativa - Bahia. 3. Desenvolvimento econômico - Brasil - Bahia. 4. Disparidades regionais - Brasil. 5. Indicadores sociais - Brasil - Bahia I. Spinola, Noelio Dantaslé, orient. II. Universidade Salvador – Unifacs. III. Título

CDD: 350.98142

TERMO DE APROVAÇÃO

MARCELO RODRIGUES VIEIRA

A EXPERIÊNCIA DE MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA NOS ÚLTIMOS CINQUENTA ANOS (1955 A 2004)

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Análise Regional, Universidade Salvador – UNIFACS, pela seguinte banca examinadora:

Noelio Dantaslé Spinola – Orientador _____
Doutor em Análise Geográfica Regional. Universidade de Barcelona, U.B., Espanha
Universidade Salvador – UNIFACS

Fernando Cardoso Pedrão _____
Livre Docente e Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Estado da Bahia, Ufba

Sylvio Bandeira de Mello e Silva _____
Pós-Doutorado. Universität Marburg, UM, Alemanha.
Doutor em Geografia. Université de Toulouse, UT, França.

Salvador, 23 de maio de 2006

Aos

Meus pais, Aristeu e Noemi, com saudade, pelo zelo e incentivo nos estudos.

Mariema, querida esposa, e Marcela, filha amada, pela tolerância e apoio.

AGRADECIMENTOS

A Deus criador e guardião da minha vida.

Ao meu orientador, Prof. Noelio Spinola, pelo suporte, incentivo, tolerância, críticas, questionamentos e pela amizade.

Ao Ex-Secretário da Administração Marcelo Barros, Dirigentes Janmes Barbosa e Eliecim Fidelis pelo apoio e incentivo.

Ao Prof. Dr. Alcides Caldas, Coordenador do Mestrado, pelo inestimável apoio e tolerância.

À Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB) pelo apoio financeiro sem o qual esse trabalho não teria sido possível.

Ao Prof. Fernando Pedrão pelas críticas e sugestões que aprimoraram esse texto.

Ao Prof. Sylvio Bandeira pela especial contribuição com entrevista e empenho pessoal na orientação e coleta de referências bibliográficas.

Ao Dan Santana, Profa. Vera Britto e Roseli Andrade, incansáveis na sistematização e normalização desse trabalho.

À Profa. Lina Aras pelo incentivo e apoio pessoal quando da minha passagem pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFBA.

Aos colegas do Estado Raquel, Cláudio Martinelli, Erica, Briolângia, Edileusa, (SAEB), Raimundo (SEI) e Neuza Hafner (SEPLAN); da UNIFACS Léo Santos, Katiane Gama, Roberta e Karen; e amigo Alfredo Matta, pela ajuda na coleta, organização e revisão de informações.

Aos amigos Carlos César, Ary Bastos e Neuma pelas palavras de estímulo nessa longa caminhada.

À Mariema e Marcela, amadas esposa e filha, pela ajuda na superação dos momentos críticos.

Aos colegas, amigos, irmãos consangüíneos e na fé, que direta ou indiretamente participaram desse trabalho com palavras de incentivo e orações.

Para que o mal triunfe, basta que os bons não façam nada.

Edmund Burke, 1790

RESUMO

Nas últimas décadas tem havido uma tendência acentuada de modernização do aparelho do Estado brasileiro, na qual o planejamento das ações passa a ocupar uma posição de destaque na gestão pública. Concomitantemente, numa relação causal, assiste-se ao processo de consolidação das instituições democráticas que permite, aos agentes sociais, avaliar o papel desempenhado pelo governo com base nos indicadores socioeconômicos, entre eles o IDHM, o PIB estadual e o PIB *per capita*. Neste trabalho é relatada a pesquisa que foi realizada sobre o processo de modernização da administração pública da Bahia nos últimos 50 anos (1955 a 2004), com o objetivo de avaliar as ações de governo e o desempenho dos indicadores socioeconômicos, fazendo uma comparação com outras unidades da Federação e comparando esses mesmos indicadores entre as diferentes regiões do Estado. Naquilo que diz respeito à modernização, os marcos adotados na pesquisa consideram o primeiro planejamento econômico da Bahia datado de 1956 e a reforma administrativa de 1966, bem como suas implicações políticas, econômicas e sociais nos períodos subsequentes como, por exemplo, a adequação político-institucional, a divisão institucional do trabalho, o surgimento do “carlismo” e o programa de desestatização que adota, como estratégia, a terceirização na prestação dos serviços públicos. A modernização diz respeito, também, à adesão do Estado da Bahia aos novos processos e sistemas tanto no sistema administrativo, quanto nos sistemas fazendário e de planejamento, tripé básico norteador das suas ações políticas. Para melhor compreender os efeitos produzidos por essa modernização, e compará-los nos níveis nacional e estadual, foi enfatizada a política espacial baiana a partir das teorias das localizações e das zonas urbanas, com as contribuições dos geógrafos. O processo de regionalização em substituição às zonas fisiográficas é considerado um passo significativo para o planejamento numa concepção moderna. Os esforços governamentais, do ponto de vista orçamentário e institucional, são traduzidos no dispêndio público por função de governo e na busca da regionalização. Isso culminou com a mudança conceitual de um “Estado empreendedor” para um “Estado apenas planejador e regulador” das atividades econômicas e sociais. Com toda essa trajetória, é decepcionante constatar que um Estado, situado entre os seis primeiros da Federação em desempenho econômico medido pelo PIB, não consiga transferir para a sua população os frutos dessa riqueza.

Palavras-chave: Modernização do aparelho do Estado - Bahia; Indicadores socioeconômicos; Carlismo; Desestatização; Política espacial baiana; Regionalização.

ABSTRACT

In the last decades there has been a strong trend for the modernization of the apparatus of the Brazilian State in which the planning of the actions starts to hold a special position in public management. At the same time, in a causal relation, it is possible to observe a process of consolidation of the democratic institutions which allows the social agents to evaluate the role performed by the government based on socioeconomic indicators, which include the MHDI (Municipal Human Development Index), the state GDP and the GDP per capita. This work reports a research done on Bahia's public administration modernization process in the last 50 years (1955 to 2004) aiming to evaluate the government actions and the socio-economic indicators performance, comparing them to other states and the same indicators in different regions of the state. Concerning modernization, the reference adopted in the research considers the first Bahia's economic plan the one dated 1956 and the 1966 administrative reform, such as its political, economic and social implications on the subsequent periods as, for instance, the political-institutional adequacy, the institutional division of work, the appearance of the "carlismo" and the destatization program that adopts, as a strategy, the outsourcing of public services. The modernization is related, also, to the adherence of the state of Bahia to the new process and systems in the administrative system, as well as in the finance and planning systems, basic to guide their political actions. For a better understanding of the effects produced by this modernization process, and comparing them at national and state levels, Bahia's spatial policy was emphasized through the theories of localization and the urban zones, with the contribution of geographers. The regionalization process in substitution to the physiographical zones is considered an important step for planning in a modern concept. The governmental efforts, from the budget and the institutional point of view, are translated into public expenditure by government function, and in the search for regionalization. This ended up in a conceptual change from an "Entrepreneur State" to a simply "planning and regulating state" in terms of economic and social activities. Considering this whole process, it is disappointing to verify that this state, considered one of the six with better economic performances in the country as measured by the GDP, is not able to transfer to its population the results of its richness.

Key-words: modernization of the State apparatus, socio-economic indicators, State of Bahia, "carlismo", privatization, spatial policy, regionalization.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 1 – Subespacialização da Região Oeste do Estado da Bahia | 133 |
| Figura 2 – Eixos de Desenvolvimento, Conselhos Regionais e Cidades Estratégicas | 148 |
| Figura 3 - Mapa do PIB <i>per capita</i> por município da Bahia | 171 |
| Figura 4 – Evolução histórica do PIB do Estado da Bahia – 1975 a 2002 | 191 |
| Figura 5 – Eixos de Desenvolvimento do Plano Plurianual de Governo 2004-2007 | 205 |
| Figura 6 – Regiões Administrativas do Estado da Bahia | 206 |
| Figura 7 – Regiões Econômicas do Estado da Bahia | 207 |
| Figura 8 – Região do Semi-Árido Baiano | 208 |
| Figura 9 - Diretorias Regionais da Secretaria de Educação do Estado da Bahia | 209 |
| Figura 10- Gerências Regionais –EBDA | 210 |
| Figura 11 – Zonas Turísticas do Estado da Bahia | 212 |
| Figura 12 – IDH dos Municípios da Bahia – 2000 por <i>Ranking</i> | 220 |
| Figura 13 – IDH dos Municípios da Bahia – 2000 por Valores | 221 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| | 94 |
| Quadro 1 – Serviços/Atividades passíveis de terceirização | |
| Quadro 2 – Bahia – Regiões urbanas (1958) | 124 |
| Quadro 3 – Bahia – Classificação dos principais núcleos urbanos e sedes das RAs (1967) | 126 |
| Quadro 4 – Bahia – Regiões econômicas | 130 |
| Quadro 5 – Bahia – Regiões administrativas da água – RAA | 132 |
| Quadro 6 - Demonstrativo de Regiões por Eixo de Desenvolvimento - Bahia | 222 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1 – Brasil: Plano de Metas, previsão e resultados – 1957-1961 | 31 |
| Tabela 2 – Estágio das realizações do programa estadual de desestatização. Bahia 2001 | 93 |
| Tabela 3 – Principais atributos das unidades hospitalares terceirizadas. Bahia, 2001 | 96 |
| Tabela 4 – Comparativo do custo médio anual do leito / paciente / dia entre os hospitais próprios e os hospitais terceirizados. Bahia, 2001 | 97 |
| Tabela 5 – Bahia – Regiões de influência urbana | 131 |
| Tabela 6 - Eixos de desenvolvimento e conselhos regionais associados | 147 |
| Tabela 7 - Produto Interno Bruto a preço de mercado segundo as Unidades da Federação - 1999-2002 | 164 |
| Tabela 8 - Produto Interno Bruto <i>per capita</i> , segundo as Unidades da Federação - 1999-2002 | 166 |
| Tabela 9 - Evolução do PIB a preços correntes por regiões econômicas - 1999 - 2003 | 167 |
| Tabela 10 - PIB das Regiões Metropolitanas em 1996 - em US\$ bilhões | 167 |
| Tabela 11 - Produto Interno Bruto a preço de mercado segundo as Unidades da Federação – 1999-2002 | 169 |
| Tabela 12 - Produto Interno Bruto a preço de mercado e Produto Interno Bruto <i>per capita</i> , segundo as Grandes Regiões - 1999- 2002 | 170 |
| Tabela 13 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 1991 e 2000 - Todos os Estados do Brasil | 173 |
| Tabela 14 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Renda - 1991 e 2000 - Todos os Estados do Brasil | 174 |
| Tabela 15 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Longevidade - 1991 e 2000 - Todos os Estados do Brasil | 175 |
| Tabela 16 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Educação - 1991 e 2000 - Todos os Estados do Brasil | 176 |
| Tabela 17 - IDHM das Regiões Metropolitanas do Brasil - 1991 e 2000 | 178 |

| | |
|--|-----|
| Tabela 18 - Relação entre o PIB a preço de mercado, PIB Per Capita e o IDHM da Bahia e Outros Estados - Dados de 2000 - Agrupados por Ordem Alfabética dos Estados | 180 |
| Tabela 19 - PIB das Regiões Metropolitanas - Índices de Crescimento | 181 |
| Tabela 20 - Comparativo do PIB e Despesa Pública Estadual - 2000 | 182 |
| Tabela 21 - Comparativo do PIB e Despesa Pública Estadual Per Capita - 2000 | 183 |
| Tabela 22 - Comparativo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e Despesa Pública Estadual – 2000 | 184 |
| Tabela 23 - Comparativo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) - Renda e Despesa Pública Estadual – 2000 | 186 |
| Tabela 24 - Comparativo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) - Longevidade e Despesa Pública Estadual – 2000 | 187 |
| Tabela 25 - Comparativo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) - Educação e Despesa Pública Estadual – 2000 | 189 |
| Tabela 26 - Histórico do quantitativo de órgãos/entidades da administração pública estadual - Bahia (1967-2003) | 192 |
| Tabela 27 - Série Histórica Comparativa Dispendio Público e Aparato Institucional - Bahia - 1966 – 2004 | 194 |
| Tabela 28 - Relação de unidades administrativas regionais do Poder Executivo por órgão/entidade – Bahia | 195 |
| Tabela 29 – Relação de confluência de unidades administrativas regionais do poder executivo por município – Bahia | 196 |
| Tabela 30 - Comparativo entre Regiões Econômicas, Sedes de Regiões Administrativas e Unidades Regionais – Bahia | 199 |
| Tabela 31 - Comparativo Entre Regiões Econômicas, Unidades Administrativas Regionais e o Produto Municipal – 2000 – Bahia | 203 |
| Tabela 32 - Finanças Públicas Municipais Despesa Realizada por Micro-Regiões Homogêneas 1971 -1981- Bahia | 214 |
| Tabela 33 - Distribuição dos Recursos Orçamentários por Eixo de Desenvolvimento - PPA 2000/2003- Bahia | 216 |
| Tabela 34 - Distribuição dos Recursos Orçamentários por Eixo de Desenvolvimento - PPA 2004 / 2007 - Bahia | 217 |
| Tabela 35 - Comparativo entre IDH e Distribuição dos Recursos Orçamentários <i>Per capita</i> por Eixo de Desenvolvimento- PPA 2004 / 2007 – Bahia | 219 |

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 18 |
| 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL | 24 |
| 2.1 A MODERNIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NO ESTADO NOVO | 25 |
| 2.1.1 A implantação das escolas de administração pública – o Dasp | 26 |
| 2.2 OS ESFORÇOS DE MODERNIZAÇÃO NO PÓS-GUERRA | 27 |
| 2.2.1 O pós-guerra | 27 |
| 2.2.2 Os anos 50 | 28 |
| 2.3 O GOVERNO JK E O PLANO DE METAS | 30 |
| 2.4 GOVERNO JÂNIO QUADROS | 32 |
| 2.5 A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO REGIME MILITAR (1964/1986) | 33 |
| 2.5.1 O crescimento das estatais e a descentralização | 35 |
| 2.5.2 O crescimento e as distorções do “milagre”: 1967-1973 | 37 |
| 2.5.3 Desenvolvimento regional | 39 |
| 2.5.4 As dificuldades financeiras do Estado e a privatização | 41 |
| 2.5.5 O programa nacional de desestatização | 43 |
| 2.6 NOVA REPÚBLICA: MODERNIZAÇÃO OU CAOS? | 44 |
| 2.6.1 Políticas nacionais e seus desdobramentos | 44 |
| 2.6.2 O quadro político-institucional na década de 80 | 45 |
| 2.6.3 Crise do Estado nacional e aparelho de Estado | 46 |
| 2.6.4 Principais transformações sociais nos anos 80 | 49 |
| 2.6.5 Modelo de gestão pública | 50 |
| 2.6.6 Aspectos da reforma - governabilidade e governança | 55 |
| 2.6.7 O esgotamento do paradigma burocrático | 56 |
| 2.6.8 A experiência internacional recente | 58 |

| | |
|---|---------------|
| 2.6.9 O papel e a forma de atuação do Estado | 58 |
| 2.6.10 Instrumento de gestão | 59 |
| 2.6.11 Estágios da revisão do papel do Estado | 60 |
| 2.6.12 O debate sobre a reforma do Estado | 62 |
| 2.6.13 Aspectos da reforma no Brasil | 64 |
| 2.6.14 A descentralização das políticas sociais | 66 |
| 3 AS REFORMAS INSTITUCIONAIS DO ESTADO DA BAHIA | 69 |
| 3.1 A MODERNIZAÇÃO IMPOSTA PELO ESTADO NOVO NA BAHIA (1937/1945) | 69 |
| 3.2 PRINCIPAIS MARCOS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS DA BAHIA | 70 |
| 3.2.1 Governo Otávio Mangabeira (1947-1951) | 71 |
| 3.2.2 Governo Antônio Balbino (1955-1959) | 72 |
| 3.2.3 Governo Juracy Magalhães (1959-1963) | 73 |
| 3.2.4 Governo Antônio Lomanto Júnior (1963-1967) | 76 |
| 3.2.4.1 As limitações ao poder incentivador dos Estados | 80 |
| 3.2.4.2 A reforma administrativa de 1966 | 82 |
| 3.2.5 Governo Luís Viana Filho (1967-1971) | 83 |
| 3.2.6 Governo Antônio Carlos Magalhães (1971-1975) | 83 |
| 3.2.7 Governo Roberto Santos ((1975-1979) | 84 |
| 3.2.8 Governo Antônio Carlos Magalhães (1979-1983) | 84 |
| 3.2.9 Governo João Durval Carneiro (1983-1986) | 84 |
| 3.3 ADEQUAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVA | 85 |
| 3.3.1 Modelo de gestão pública | 86 |
| 3.3.2 Divisão institucional do trabalho | 87 |
| 3.3.3 Uma agenda de governo numa conjuntura de crise | 88 |
| 3.4 O “CARLISMO” E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BAIANA | 89 |

| | |
|--|-----|
| 3.4.1 A reforma do aparelho do Estado: 1991-200 | 91 |
| 3.4.1.1 Programa estadual de desestatização | 91 |
| 3.4.1.2 Estratégia de terceirização | 93 |
| 3.4.1.3 A estratégia de regulação de serviços públicos | 99 |
| 3.4.1.4 A experiência da Bahia em novos processos e sistemas | 101 |
| 3.4.1.4.1 O sistema administrativo | 101 |
| 3.4.1.4.2 O sistema fazendário | 104 |
| 3.4.1.4.3 O sistema estadual de planejamento | 106 |
| 3.4.1.4.4 Área de ciência & tecnologia | 107 |
| 3.4.1.4.5 Sistema estadual de administração dos recursos naturais | 108 |
| 4 A POLÍTICA ESPACIAL BAIANA | 110 |
| 4.1. A NATUREZA E O SIGNIFICADO DA REDE URBANA | 110 |
| 4.2 A POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO ESPACIAL NO BRASIL E NA BAHIA | 117 |
| 4.2.1 Regionalização a nível federal | 119 |
| 4.2.1.1 As regiões metropolitanas (RMs) | 121 |
| 4.2.2 Regionalizações a nível estadual | 124 |
| 4.3 ESPACIALIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL | 135 |
| 4.3.1 Tamanho e hierarquia de cidades e planejamento regional | 136 |
| 4.3.2 A Bahia no contexto econômico nacional | 139 |
| 4.3.3 Desequilíbrios regionais na Bahia | 140 |
| 4.3.4 Regionalização e planejamento | 141 |
| 4.3.5 Porte e características básicas | 155 |
| 4.4 A EDUCAÇÃO PÚBLICA E O ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DA COLETIVIDADE | 158 |
| 4.4.1 Dimensão organizacional e espacial do sistema educacional | 159 |
| 4.4.2 Desconcentração das ações educacionais e culturais | 160 |

| | |
|--|-----|
| 5 ANÁLISE DOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS | 162 |
| 5.1 ANÁLISE DAS VARIÁVEIS PARA RESPONDER À PERGUNTA DA PESQUISA | 179 |
| 5.1.1 Relação entre o PIB <i>per capita</i> dos Estados e o IDHM | 179 |
| 5.1.2 Comparativo entre o PIB e a despesa pública | 181 |
| 5.1.3 Análise do IDHM em relação à despesa pública <i>per capita</i> | 184 |
| 5.1.4 Análise das ações de modernização do aparelho de Estado | 190 |
| 5.1.4.1 Análise histórica do PIB da Bahia | 190 |
| 5.1.4.2 Evolução institucional do aparelho de Estado | 191 |
| 5.1.4.3 As divisões regionais institucionais | 195 |
| 5.2 O PLANEJAMENTO MATERIALIZADO NOS ORÇAMENTOS REGIONAIS | 213 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 223 |
| REFERÊNCIAS | 228 |

1 INTRODUÇÃO

A consolidação das instituições democráticas no Brasil, fruto de décadas de luta na sua defesa, permite aos mais diversos atores sociais avaliar o papel que vem sendo desempenhado pelo Estado, tanto na esfera federal quanto nas esferas estadual e municipal.

Com base nessa compreensão, a pesquisa que fundamenta esta dissertação pretendeu contribuir com a evolução dos estudos no que se refere ao processo de planejamento e gestão pública no Estado da Bahia, na perspectiva da avaliação das ações de governo e do desempenho dos indicadores socioeconômicos, fazendo uma comparação com outras unidades da Federação e comparando esses mesmos indicadores entre as distintas regiões do Estado, num período que abrange os últimos 50 anos.

A pesquisa histórica buscou descrever as ações de governos na esfera federal, e particularmente no Estado da Bahia, destacando as suas diversas facetas, através dos seus programas setoriais, planos de desenvolvimento econômico e plano de desenvolvimento regional, dentre outros. Mesmo reconhecendo os efeitos diretos e indiretos dessas ações governamentais sobre os mercados e sobre as sociedades locais, a pesquisa não abordou as políticas macroeconômicas, nem apontou as interferências político-partidárias e muito menos pretendeu adentrar-se em questões ligadas aos grupos sociais dominantes em cada região.

É importante ressaltar, também, que foge ao escopo e aos objetivos deste trabalho a elaboração de uma análise crítica sobre as políticas econômicas implementadas pelo governo federal e pelo governo do Estado da Bahia no período que a pesquisa abrange, circunscrevendo-se ao estudo comparativo dos indicadores socioeconômicos do Estado da Bahia com outros Estados da Federação e entre regiões do próprio Estado da Bahia, conforme são tratadas no capítulo cinco deste trabalho.

O estudo limitou-se, portanto, à descrição dos eventos ligados às ações públicas de governo na esfera estadual e federal, mostrando, quando possível, os seus efeitos para a economia e para a sociedade, na visão dos diversos autores pesquisados. Buscou-se, também,

comparar a posição socioeconômica ocupada pelo Estado da Bahia com outros entes federados, numa visão setorial e regional.

O objetivo geral da pesquisa foi o de levantar dados que permitissem analisar as políticas espaciais públicas e de modernização administrativa, adotando, como objeto de estudo, a experiência do governo do Estado da Bahia nos últimos cinquenta anos (1955 a 2004). Como forma de contextualizar o estudo observou-se o cuidado de apresentar uma breve descrição historiográfica dos períodos anteriores e posteriores a esse, tanto no plano nacional quanto no plano estadual.

Os objetivos específicos são:

a) estabelecer um comparativo entre o Estado da Bahia e os principais Estados da Federação quanto ao seu desempenho socioeconômico nos últimos 50 anos;

b) analisar a efetividade dos esforços de modernização da máquina administrativa, os resultados alcançados, os investimentos e custeios realizados por setor e região estadual, e os respectivos resultados revertidos para a sociedade, através dos indicadores socioeconômicos.

Em que pese todos os esforços, e mesmo o pioneirismo dos diversos governos baianos na tarefa de planejamento espacial do Estado e de modernização da gestão pública, o desempenho econômico, medido pelo Produto Interno Bruto (PIB), situa o Estado da Bahia em 6º lugar no cenário nacional. Se o estudo comparativo for feito tomando o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Estado ocupa o 22º lugar entre os vinte e sete entes federados, em 2000. No cenário interno, o estudo comparativo entre as suas regiões constatou um forte desequilíbrio econômico regional, confirmado pelos dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, nos quais consta que a RMS concentra 52,01% do PIB estadual, no ano de 2003.

Diante dessas informações, a pesquisa buscou responder à seguinte pergunta: “é possível estabelecer uma correlação entre o histórico das reestruturações organizacionais realizadas pelo Estado da Bahia, das regionalizações, dos investimentos e do custeio por setor e por regiões, e os respectivos indicadores de desempenho socioeconômico?”

A pesquisa fundamentou-se em teoria sobre o planejamento governamental e a modernização administrativa pública analisada por Marine (1996), March e Olsen (1989), Hood e Jackson (1991) e explorada no trabalho desenvolvido por Souza e Carvalho (1999) que, assim, constituiu-se como referencial teórico da pesquisa.

Nele, as autoras apresentam como argumento principal a necessidade de identificar quais os critérios a serem adotados nas políticas voltadas para a reforma da administração pública em um país marcado por um alto grau de heterogeneidade. Elas apresentam, em seguida, o modelo proposto na reforma administrativa do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, através da exposição do próprio Bresser Pereira, então ministro encarregado dessa missão para, em seguida, fazer um estudo detalhado das correntes de pensamentos favoráveis e das posições mais críticas.

O conceito de modernização é entendido neste trabalho como um processo de reestruturação da máquina administrativa governamental, buscando introduzir práticas e procedimentos de planejamento e gestão mais atualizados. Contudo, esta modernização corresponde a um conceito de eficiência o que difere de eficácia conforme assinala Drucker (1964), ou seja, a despeito de ter ocorrido diversos procedimentos modernizadores estes não produziram grandes resultados sobre a base territorial do Estado, conforme se demonstrará nas páginas seguintes desse estudo.

As teorias que fazem a abordagem da espacialidade também se situam no foco desta pesquisa, destacando-se, dentre outros, Havey (1980); W. Christaller (1933); François Perroux (1955); Milton Santos (1958), todos eles apresentados na obra de Corrêa (1989), Rômulo Almeida (2001), assim como as diversas intervenções de planejamento espacial e arranjos institucionais do governo do Estado da Bahia através dos estudos realizados por outros autores como Spinola, (2003), Matta (2003), Pedrão (1998), Porto (2003), Santos (1991) e Silva e Silva (2003).

Quanto à metodologia, foi utilizado o método de abordagem dedutivo que possibilitou, a partir do estudo das teorias e práticas acerca de políticas espaciais públicas, bem como das ações de modernizações administrativas, verificar se existe, ou não, uma relação dessas práticas administrativas com o comportamento dos indicadores socioeconômicos dos Estados que foram pesquisados.

O levantamento das principais transformações ocorridas nos instrumentos das políticas em estudo, bem como sobre o espaço regional, foi feito com o emprego do método histórico. A partir desse levantamento foi possível verificar se existe, ou não existe, a correlação entre o histórico das reestruturações organizacionais realizadas pelo Estado da Bahia, das regionalizações e dos investimentos por regiões e os indicadores de desempenho socioeconômico das regiões.

O tratamento dispensado às variáveis que orientaram a pesquisa, no tocante à sua análise, utilizou o método estatístico para demonstrar a ocorrência dos fenômenos investigados nos espaços regionais escolhidos para serem estudados.

Além disso, os procedimentos técnicos foram baseados em pesquisa documental e bibliográfica, feita nos órgãos públicos e entidades públicas ligadas ao governo do Estado da Bahia, para colher informações referentes às variáveis em estudo, através dos relatórios e das publicações disponíveis.

Como resultados parciais esperava-se que o trabalho pudesse confirmar a hipótese da existência de correlação entre os esforços dos governos estaduais em suas ações de planejamento espacial dos seus investimentos e modernização da máquina administrativa com os resultados socioeconômicos revertidos para as regiões.

A expectativa dos resultados finais indicava que o trabalho poderia contribuir para a evolução dos estudos sobre administração pública e para o próprio processo de planejamento governamental no atendimento das demandas da sociedade.

O impacto científico esperado foi o de que a pesquisa contribuísse com o conhecimento, oferecendo subsídios ao aprofundamento dos estudos na área do planejamento e gestão pública. Quanto ao impacto tecnológico, volta-se à possibilidade de produção de projetos direcionados à evolução do processo de planejamento e gestão pública. No que tange ao impacto econômico, esperava-se a produção de projeto voltado para a evolução do processo de planejamento e gestão pública balizados em instrumentos de avaliação de impactos econômicos. O impacto social esperado foi o de contribuir com um processo de planejamento e gestão pública mais efetivamente voltada para a minimização das desigualdades sociais. Por fim, poderá contribuir para a redução de impacto ambiental na produção de projeto voltado para a evolução do processo de planejamento e gestão pública balizados em instrumentos de avaliação de impactos ambientais.

Pela abrangência do tema em escopo e do período analisado foram enfrentadas algumas limitações dentre as quais se destacam:

- a) a dificuldade em definir as variáveis a serem analisadas em função da complexidade do tema;
- b) a dificuldade em seguir o plano de trabalho delineado, pela indisponibilidade de informações nas fontes de pesquisa, sendo que, neste particular, não são

encontrados bancos de dados com acesso gratuito, composto por séries históricas completas, frustrando as expectativas de apresentar análises mais completas;

- c) em se tratando de séries históricas a dificuldade aumenta quando se tem exigüidade de tempo e de recursos humanos e materiais para o devido tratamento dos dados, quer compatibilizando as diversas bases monetárias, demográficas, análise do desempenho de indicadores socioeconômicos regionais e pela mudança nos critérios de agregação dos municípios em regiões;
- d) no caso particular do Estado da Bahia, conforme se encontra descrito nos capítulos 4 e 5, as diversas regionalizações, utilizadas para efeito de planejamento pelos órgãos do Estado e nos próprios planos orçamentários de governo, dificultaram uma análise histórica comparativa entre os indicadores econômicos e sociais.

A partir dessas preliminares é que se constitui a estrutura desta dissertação que relata, analisa e discute os resultados da pesquisa. O trabalho está dividido em cinco capítulos, além desta introdução. No capítulo 2, é feita a apresentação dos antecedentes históricos da administração pública no Brasil, a partir do período que se denominou Nova República, o qual se tornou objeto de uma análise mais detida, assim como as discussões acerca das suas ações com vistas à modernização.

No capítulo 3, são apresentadas as ações do governo do Estado da Bahia a partir dos ajustes à modernização impostos pelo Estado Novo e os principais marcos das reformas administrativas que foram implementadas no período.

No capítulo 4, são expostas as teorias que abordam temas como: as redes urbanas, território e desenvolvimento, organização social e dinâmica territorial e o histórico das políticas espaciais formuladas para a Bahia pelo governo federal e estadual.

Em seguida, neste mesmo capítulo, são tratadas as questões da espacialidade e do desenvolvimento regional, tamanho e hierarquia das cidades e planejamento regional. A análise que é feita situa a Bahia no contexto nacional, abordando os desequilíbrios regionais, a influência da conjuntura internacional e das políticas nacionais de desenvolvimento sobre as regiões e o grau de dependência do planejamento estadual frente às políticas impositivas no nível federal. É dedicada uma atenção especial às regiões metropolitanas, suas institucionalizações mediante leis complementares e o modelo de planejamento, com destaque para os projetos da região metropolitana de Salvador (RMS). Encerrando o quarto capítulo,

discute-se a eficácia das especialidades públicas no atendimento das demandas da coletividade.

São apresentados, no capítulo 5, a análise das variáveis, os resultados das hipóteses formuladas e as conclusões gerais do trabalho. Finalmente, no capítulo 6 são apresentadas as considerações finais.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A estrutura desta pesquisa, no que comporta a sua abordagem histórica, buscou seguir a lógica da configuração do próprio Estado brasileiro na forma em que se encontra estruturado política e administrativamente nas três esferas - federal, estadual e municipal - sob um regime federativo e historicamente mantendo um modelo centralizado de governo, no qual as grandes decisões emanam necessariamente do governo federal.

Desse modo, a primeira abordagem sobre reformas administrativas, para uma melhor compreensão, versa sobre o nível nacional, e numa segunda etapa, discorre sobre a administração pública estadual na Bahia.

Quanto ao recorte histórico, apesar do foco do trabalho restringir-se aos últimos cinquenta anos, buscou-se situar os marcos das reformas da administração pública promovida pelo Estado brasileiro cujo marco inicial é o ano de 1936 quando se propôs uma burocracia civil forte, segundo a compreensão de vários autores, entre eles Bresser Pereira (1996).

Para ele, a administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, foi implementada nos principais países europeus no final do século XIX, enquanto nos Estados Unidos ela se deu no começo do século XX e, no Brasil, essa reforma ocorreu em 1936 sob o comando de Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes. Este modelo foi descrito por Max Weber, e se baseava no princípio do mérito profissional enquanto a administração que se inspirava nesse princípio era classificada como sendo uma administração moderna, racional-legal.

O pressuposto de eficiência no qual o modelo se baseava, todavia, não se revelou real. Percebeu-se que a administração burocrática não assegurava nem rapidez, nem boa qualidade, nem custos baixos dos serviços prestados ao público. Pelo contrário, mostrou-se lenta, cara, auto-referida, e o seu foco pouco direcionado no atendimento das demandas dos cidadãos.

A esse respeito, Matta (2003) destaca três pressupostos das fases históricas da administração pública no Brasil. O primeiro pressuposto reconhece que na história republicana do Brasil, aí incluído o Estado da Bahia, distinguem-se duas fases ou períodos, a saber:

- a) fase da orientação legal ou jurdicista (1889/91 a 1930);
- b) fase da orientação gerencial ou gerencialista (1930 até os dias atuais).

O segundo pressuposto destaca que, apesar dessas duas fases se interpenetrarem, a segunda fase distingue-se da primeira porque sua ênfase estratégica não está no formalismo jurídico, e sim no comportamento administrativo, na ação gerencial.

O terceiro pressuposto citado ainda por Matta (2003), distingue várias sub-fases da proposta fase 2 – de orientação gerencial como: 1930 – 1950. Nela se encontra o formalismo do modelo mecanomórfico de modernização administrativa, importado do modelo norte-americano, através do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), encarregado de unificar e racionalizar o aparelho burocrático e organizar concursos para recrutar novos funcionários.

2.1 A MODERNIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NO ESTADO NOVO

A ditadura Vargas, ou Estado Novo, durou oito anos. Ela começou com o golpe de 10 de novembro de 1937 e se estendeu até 29 de outubro de 1945, quando Getúlio foi deposto pelos militares.

Nela, o poder passou a ser centralizado no Executivo e cresceu a ação intervencionista do Estado na atividade econômica, expressa no aparecimento das primeiras companhias estatais, fazendo com que, a partir de 1937, ficasse difícil fazer a separação do binômio Estado e economia.

As Forças Armadas passaram a controlar as forças públicas estaduais, apoiadas pela polícia política de Filinto Müller. Rapidamente Vargas amplia suas bases populares, recorrendo à repressão e à cooptação dos trabalhadores urbanos e, através das intervenções nos sindicatos, ele sistematizou e ampliou a legislação trabalhista. A principal sustentação, porém, eram as Forças Armadas. Durante o Estado Novo elas foram reaparelhadas com

modernos armamentos comprados no exterior e começaram a intervir em setores considerados fundamentais para a segurança nacional, como a siderurgia e o petróleo.

2.1.1 A implantação das escolas de administração pública – o Dasp

Fiel ao princípio de que era necessário aplacar as disputas políticas para promover o desenvolvimento do país, também no plano administrativo, o governo do Estado Novo buscou eficiência e racionalidade. Procurou implantar, no recrutamento do funcionalismo, a lógica da formação profissional, da capacidade técnica e do mérito, em substituição à da filiação partidária ou da indicação política. Para tanto, foi criado em 1938 um órgão especialmente voltado para a reforma e a modernização da administração pública, o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). Para Bresser Pereira (1996), as duas reformas administrativas no Brasil ocorreram, exatamente, na década de 30 e 60.

Os princípios da administração burocrática clássica aparecem com a criação do Dasp, afirmando os princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. Ainda no ano de 1938, a administração pública gerencial foi implantada no Brasil com a criação da primeira autarquia, introduzindo a idéia da administração indireta, descentralizada, mais flexível que a administração direta ou central. Em 1944 foi criada a Fundação Getúlio Vargas (FGV), fruto da preocupação com a formação de pessoal para atuar na administração e, mais tarde, atendendo ao interesse de dispor de informações estatísticas confiáveis, deu-se a criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Na área econômica foram criados, durante o Estado Novo, inúmeros conselhos e órgãos técnicos, cuja função era promover estudos e discussões, assessorar o governo na elaboração e na execução de suas decisões, e ainda propiciar o acesso de setores empresariais ao aparelho estatal.

Das negociações entre governo e empresariado resultaram, por exemplo, na criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), destinado a formar mão-de-obra para a indústria, assim como os estudos para a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), destinado a promover a difusão e o aperfeiçoamento do ensino comercial no país.

A inexistência de estruturas partidárias nacionais e a própria desestruturação política dos grupos dominantes, e a implantação do Estado Novo, fizeram com que ocorresse o

amadurecimento de tendências voltadas ao fortalecimento do poder central, de acordo com as observações de Abreu (1990). Foram criadas, a partir daí, novas agências governamentais com objetivos reguladores na área econômica.

Durante o período denominado Estado Novo, o governo recorreu à motivação de segurança nacional para realizar vários empreendimentos governamentais como afirma Baer (1996). Em função da escassez resultante da I Guerra Mundial foi criada, em 1934, a Fábrica Nacional de Motores (FNM), visando a produção e manutenção de motores, que foi vendida a uma empresa estrangeira em 1968, pois sempre apresentou desempenho deficitário.

Dando prosseguimento ao seu papel intervencionista, o governo fundou, em 1942, a Companhia Vale do Rio Doce e, em 1943, a Companhia Nacional de Álcolis. Em 1949 o Estado brasileiro decidiu iniciar a construção da primeira usina siderúrgica integrada brasileira, utilizando coque mineral, evidenciando uma forte mudança na forma de ação do Estado, saindo de sua competência meramente normativa da atividade econômica para a provisão de bens e serviços.

2.2 OS ESFORÇOS DE MODERNIZAÇÃO NO PÓS-GUERRA

A Constituição de 1946, promulgada durante o governo Dutra, refletia a derrota do nazi-fascismo na II Guerra Mundial e a queda do Estado Novo. Essa Carta Magna trouxe, como principais medidas:

- a) o restabelecimento dos direitos individuais, extinguindo a censura e a pena de morte;
 - b) a independência dos três poderes, a autonomia dos Estados e municípios;
 - c) a eleição direta para presidente da República, com mandato de cinco anos.
- (ENCICLOPÉDIA BRASILEIRA, 2005).

2.2.1 O pós-guerra

No período seguinte à II Guerra Mundial, diante de problemas de crises cambiais e deficiências infra-estruturais, o governo foi levado a dedicar-se às tarefas de planejamento, visando atingir um crescimento mais equilibrado com acesso ao auxílio externo. Diversos

planos econômicos foram elaborados na década de 40 contribuindo para uma expansão das atividades econômicas do Estado na década seguinte.

Mediante a implantação do sistema de controle das importações, instituído em meados de 1947 que, no início, visava meramente o equilíbrio das contas externas, passou o governo, progressivamente a utilizá-lo, em diferentes fases, com a finalidade de promoção do desenvolvimento industrial por substituição de importações.

Houve, portanto, um estímulo à implantação interna de indústrias substitutivas de bens de consumo, principalmente duráveis, ainda não produzidos no país. Esse período vai de 1947 a 1952 e não se visava nem se percebia sua importância para o processo de industrialização. (VIANNA, 1987).

Para esse autor, a única iniciativa de intervenção planejada do Estado, visando o desenvolvimento econômico, até aquela época, foi o Plano Salte, em 1947, no governo de Eurico Gaspar Dutra. Tratava-se de uma tentativa de coordenação dos gastos públicos, resultante da soma de sugestões dos vários ministérios, dirigido, essencialmente, aos setores de saúde, alimentação, transporte e energia, daí a origem da sigla. Contava, para isso, com a previsão de investimentos para os anos 1949 a 1953, proveniente da receita federal e de empréstimos externos.

É citada por Vianna (1987), que a principal dificuldade desse plano foi a inexistência de formas de financiamento definidas. Aprovado pelo Congresso Nacional apenas em 1950, cuja maioria parlamentar era de concepção liberal, o Plano Salte teve implementação fragmentada e foi oficialmente abandonado em 1951.

Vários bancos de desenvolvimento estaduais foram criados nessa década e outras empresas estatais foram criadas na década de 50 como a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf), Furnas e Cemig (em Minas Gerais), a Comissão do Vale do São Francisco e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (prevista na Constituição de 1946, só sendo constituída efetivamente em 1953). Na década de 60, foi criada a Companhia Energética de São Paulo - Cesp.

2.2.2 Os anos 50

Continuou na década de 50, em franca expansão, a ação governamental de planejamento com o intuito de promover uma rápida industrialização e, nesse sentido, os

formuladores de política econômica sabiam que tinham de contar com as iniciativas governamentais em vários setores, para que os seus planos obtivessem sucesso. Para alcançar as metas de industrialização, a ação do Estado tinha de ultrapassar as medidas circunscritas no âmbito da política econômica federal.

Após a eleição de Getúlio Vargas, foi constituída a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), em julho de 1951, o que representou uma mudança qualitativa na posição norte-americana em financiar programas de desenvolvimento para os países do Terceiro Mundo, sob a forma de ajuda técnica para a defesa, educação, saúde, agricultura e planejamento econômico.

Essa comissão teve papel importante para a tomada de consciência dos problemas econômicos nacionais. Em que pese a frustração da não efetivação do programa da CMBEU, devido a fatores como evolução da situação cambial e, posteriormente, pela modificação no quadro das relações entre os dois países, foi possível a implementação de algumas das ações nele propostas como, por exemplo, o programa de reaparelhamento econômico, com a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, alterado para BNDES, na década de 80, acrescentando-se a função social.

O objetivo desse organismo financeiro era proporcionar o financiamento e também participar de empreendimentos novos e/ou em expansão, quando necessário, visando fomentar o desenvolvimento de setores básicos da economia brasileira, nos planos público e privado.

Devido à incapacidade do setor primário e dos governos locais em obter êxito em empreendimentos prioritários com programas de industrialização, o governo federal tornou-se proprietário de empresas, denominadas empresas estatais.

Outros movimentos surgiam, de igual modo, visando ao desenvolvimento econômico e social nas diversas esferas de governo a exemplo do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), criado em 1952, por decisão tomada no II Congresso Brasileiro de Municípios. Com natureza não-governamental, sem fins lucrativos, objetivava o fortalecimento do governo municipal, através de estudos, pesquisas e busca de soluções dos problemas municipais e urbanos, no contexto do desenvolvimento regional e nacional.

Em 1953 foi criada a Petrobrás, monopolizando toda a exploração de petróleo e a maior parte das atividades de refinação. Em 1954 foi fundado o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) para proporcionar facilidades comerciais e de desenvolvimento de crédito no

Nordeste, tornando-se, nos anos 60, no principal agente financeiro da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), criada em 1959.

Em Matta (2003), são encontradas as citações relativas às sub-fases do período 1950–1963, ao destacar o economicismo do Estado desenvolvimentista do governo Vargas. Entre 1951 e 1954 estão o Plano de Metas de Juscelino Kubistchek, a criação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb) e a criação da Sudene. De 1956 a 1960, e após a renúncia de Jânio Quadros e o interregno parlamentarista, o Plano Trienal de Celso Furtado.

2.3 O GOVERNO JK E O PLANO DE METAS

Nos seus estudos sobre a época do governo de Juscelino Kubitschek, Orenstein e Sochaczewski (1990) destacam que o período de 1956 a 1961 foi marcado, fundamentalmente, pelo comprometimento do setor público com uma clara política de desenvolvimento. Constituindo o mais completo e coerente conjunto de investimentos até então planejados na economia brasileira, o Plano de Metas, implantado em 1956, foi baseado em diagnósticos e projeções, e elaborado, de forma sistemática, desde o fim da II Guerra Mundial.

Por essas razões esse plano foi implementado com sucesso, cumprindo a maioria das metas estabelecidas tanto para o setor público quanto para o setor privado. A economia cresceu a taxas aceleradas, com razoável estabilidade de preço e em um ambiente político aberto e democrático. Para Orenstein e Sochaczewski (1990), esse foi o último período em que estas três características estiveram presentes na economia brasileira.

O Plano de Metas era quinquenal e a maioria de seus projetos estava baseada nos diagnósticos e nas definições da CMBEU e dos programas resultantes do relatório do grupo misto Cepal/BNDE, criado em 1953. Um dos seus objetivos era elevar ao máximo, e o quanto antes, o padrão de vida do povo, que fosse compatível com as condições de equilíbrio econômico e estabilidade social, com observância das condições do nível interno de emprego, do capital e do balanço de pagamento com o exterior. Ele contemplava investimentos em cinco principais áreas: energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação. Possuía, também, uma meta autônoma de construção da nova capital do país, cujos gastos não estavam orçados.

A política econômica implícita no plano, continha quatro peças básicas:

- a) o tratamento preferencial para o capital estrangeiro;
- b) o financiamento dos gastos públicos e privados, através da expansão dos meios de pagamento e do crédito bancário, respectivamente, tendo como consequência fortes pressões inflacionárias;
- c) a ampliação da participação do setor público na formação de capital;
- d) o estímulo à iniciativa privada, sendo que, nesse item, as metas prioritárias apontavam para as indústrias automobilística e naval.

Na tabela a seguir são apresentados os resultados das metas específicas, observando-se que alguns resultados não foram alcançados (carvão e ferrovias que, sendo de certa forma complementares, refletiam a opção pelo transporte rodoviário), todavia a maioria alcançou bons resultados.

Tabela 1 – Brasil: Plano de Metas, previsão e resultados – 1957-1961.

| Área de produção | Previsão | Realizado | % |
|---|----------|-----------|-----|
| Energia elétrica (1.000 kW) | 2.000 | 1.650 | 82 |
| Carvão (1.000 t) | 1.000 | 230 | 23 |
| Petróleo/produção (1.000 barris/dia) | 96 | 75 | 76 |
| Petróleo/refino (1.000 barris/dia) | 200 | 52 | 26 |
| Ferrovias (1.000 km) | 3 | 1 | 32 |
| Rodovias/construção (1.000 km) | 13 | 17 | 138 |
| Rodovias/pavimentação (1.000 km) | 5 | - | - |
| Aço (1.000 t) | 1.100 | 650 | 60 |
| Cimento (1.000 t) | 1.400 | 870 | 62 |
| Carros e caminhões (1.000 unid.) | 170 | 133 | 78 |
| Nacionalização (carros: %) | 90 | 75 | - |
| Nacionalização (caminhões: %) | 95 | 74 | - |

Fonte: Banco do Brasil, Relatório e Anuário Estatístico do Brasil, vários anos.

Não se constitui numa tarefa fácil proceder a uma avaliação final das consequências do Plano de Metas, todavia deve-se reconhecer que ele representou um extraordinário impulso ao desenvolvimento, com modificações significativas na estrutura econômica que, impulsionada pelo crescimento do setor industrial, edificou as bases para a solução dos problemas de infraestrutura.

A construção da nova capital foi considerada positiva como estratégia de ocupação da faixa não-litorânea do país, todavia os desequilíbrios regionais e sociais foram aprofundados.

O setor público teve o papel de conduzir as obras de infra-estrutura, que visavam sanar os estrangulamentos que dificultavam o processo de industrialização. Assim, passou para o controle do Estado a produção de aço, através das três maiores usinas do país, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Cosipa e a Usiminas, a produção e o refino do petróleo através da Petrobrás, a produção e exportação de minério de ferro através da Companhia Vale do Rio Doce, a produção de soda cáustica através da Companhia Nacional de Álcalis. Além de todo esse controle, coube, também ao Estado, o crescente envolvimento na produção de energia elétrica através da Chesf e de Furnas, no transporte ferroviário através da Rede Ferroviária Federal, na navegação de cabotagem através do Lloyd Brasileiro e da Companhia de Navegação Costeira, no controle e na construção de novas rodovias, através do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e dos Departamentos de Estradas de Rodagem Estaduais (DERs), que gerenciavam o Fundo Rodoviário Nacional.

Além de suas atividades tradicionais, o setor público estabeleceu seu controle sobre o crédito, através do Banco do Brasil e a comercialização de diversos produtos de exportação tais como café, cacau, pinho, mate, açúcar, borracha e sal, entre outros, por intermédio de autarquias específicas.

Orenstein e Sochaczewski (1990), destacam que o ponto central a ser observado nessa gama de atividades em que o setor público tornou-se empreendedor diz respeito não somente aos montantes, mas também aos aspectos qualitativos. Assim, ao exercer uma demanda autônoma de investimento de relevância, o setor público estava em condições de sustentar uma demanda efetiva, suficientemente alta para manter o ciclo econômico sob controle. Tal evidência sugere que o investimento público se constituía em variável decisiva para a indústria de bens de capital, mantendo um substancial nível de atividade deste setor até o início da crise dos anos 60.

2.4 GOVERNO JÂNIO QUADROS

No breve período de governo, 31 de janeiro de 1961 a 25 de agosto de 1961, Jânio Quadros, que constituía o chamado populismo caricato, pois atacava as elites com denúncias de corrupção e acenava em defesa das camadas oprimidas, herdou do governo Juscelino

Kubitschek um acelerado processo de concentração de renda e inflação. Visando incentivar as exportações brasileiras, equilibrando a balança de pagamentos, lançou um programa anti-inflacionário que previa a reforma do sistema cambial, com a desvalorização do cruzeiro em 100% e a redução dos subsídios às importações de produtos como o trigo e gasolina.

Esse plano foi aprovado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), credenciando o governo à renegociação da dívida externa brasileira. No âmbito interno, todavia, essa política teve um alto custo para a população, implicando, por exemplo, na elevação dos preços do pão e dos transportes. O governo encaminhou o projeto da lei antitruste e de criação da Comissão Administrativa de Defesa Econômica, vinculada ao Ministério da Justiça, rejeitado, porém, pelo Congresso Nacional. Anunciou a criação da Comissão Nacional de Planejamento e a preparação do Primeiro Plano Quinquenal, que viria substituir o Plano de Metas estabelecido na administração de Juscelino Kubitschek.

A política externa “independente” implementada pelo governo indicava a tentativa de aproximação comercial cultural com os diversos blocos do mundo pós-guerra, o que provocou a desconfiança de setores e grupos internos que defendiam o alinhamento automático com os Estados Unidos. Repercutiu negativamente, também a condecoração, por Quadros, do ministro da Economia cubano Ernesto Che Guevara, com a Ordem do Cruzeiro do Sul.

No âmbito interno, o governo experimentava, ainda, a ausência de uma base política de apoio, enfrentando a oposição cerrada do Congresso Nacional e do então governador do Estado de Guanabara, Carlos Lacerda. Esses são alguns dos principais fatores que teriam levado à renúncia do presidente em 25 de agosto de 1961. Esse gesto abriu uma grave crise política, uma vez que a posse de Goulart era vetada por três ministros militares. A solução encontrada pelo Congresso foi a instauração do regime parlamentarista, que garantiria o mandato de João Goulart até 31 de janeiro de 1966.

2.5 A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO REGIME MILITAR (1964/1986)

No governo do marechal Castelo Branco, após o movimento militar de 1964, foi elaborado o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), através do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, tendo como objetivos:

- a) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico interrompido no biênio 1962/63;

- b) conter, progressivamente, o processo inflacionário, durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio de preços a partir de 1966;
- c) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, assim como as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante melhoria das condições de vida;
- d) assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra que continuamente aflui ao mercado de trabalho;
- e) corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaçam a continuidade do processo de desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade de importar.

Para atingir estes objetivos, seriam utilizados alguns instrumentos de ação como política financeira, política econômica internacional e política de produtividade social, além de política agrária, política habitacional e política educacional (ABREU, 1990).

Um dos segmentos que tiveram aporte de recursos de forma significativa foi o da construção de residências e aquisição de moradias através do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Nesse sentido, foram criados em 1964, o Banco Nacional de Habitação (BNH), responsável pela gestão do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1966, juntamente com as sociedades de crédito imobiliário e outras instituições no setor habitacional (Associações de Poupança e Empréstimo (APE) e as cooperativas habitacionais).

O FGTS constitui-se num fundo público de poupança, compulsório, formado pela contribuição de 8% sobre a folha salarial das empresas, com dupla função: de um lado, constituindo-se num fundo de indenização para o trabalhador demitido sem motivos, e de outro num principal instrumento financeiro da política federal de desenvolvimento urbano, compreendendo as políticas setoriais de saneamento básico e habitação popular.

A partir de 1986, com a extinção BNH, esses recursos passaram a ser administrados pela Caixa Econômica Federal (CEF), com o planejamento do Ministério do Planejamento e sob a supervisão do Conselho Curador do FGTS.

A título de uma retrospectiva sobre as relações de trabalho no Brasil, até 1930 o país não dispunha de uma política salarial oficial, vigorando a doutrina da “liberdade de trabalho”. Assim, em 1931, foi criado o Departamento Nacional do Trabalho e feita a regulamentação da sindicalização de trabalhadores e empregadores. Após nove anos, em 1940, instituiu-se o salário mínimo, sendo regulamentado apenas em 1943. Em 1965, através da circular nº 10 do Ministério Extraordinário para Assuntos do Gabinete Civil, ficou determinada a forma de

reajuste salarial da Administração Pública Federal, que também foi recomendado para os governos estaduais e municipais. Essas normas foram estendidas aos casos de dissídios no setor privado.

2.5.1 O crescimento das estatais e a descentralização

Em 1967, ainda no governo Castelo Branco, foi instituído o decreto-Lei nº 200, dando os primeiros passos que caracterizaram uma reforma gerencial da administração pública no Brasil, sob a coordenação de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão. Este, considerado o precursor das novas idéias no Brasil, que trouxe entre outras inovações, a organização orçamentária pública e a instituição da delegação de autoridade, mediante autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada.

A partir do decreto-lei nº 200, observaram-se melhorias na coordenação e no controle da administração pública com a descentralização administrativa e a expansão da administração indireta (sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações e autarquias), possibilitando, de igual modo, o desenvolvimento de uma tecnoburocracia qualificada, coexistente com o núcleo tradicional da administração direta.

Sedimentava-se, assim, com esse decreto-lei, a idéia da descentralização, proporcionando a transferência das atividades de produção de bens e serviços para as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, reconhecendo e racionalizando uma situação que já acontecia na prática.

Nas unidades descentralizadas foram adotadas como natureza jurídica de vínculo empregatício o contrato “celetista”, submetido, assim, ao regime privado de contratação de trabalho.

Para Bresser Pereira (1996), essas medidas tiveram duas consequências inesperadas e indesejáveis: por um lado ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, possibilitou a manutenção de práticas patrimonialistas e fisiológicas; de outro lado, ao desprezar a atenção para a administração direta deixou de realizar concursos e desenvolver carreiras da alta administração. O denominado núcleo estratégico do Estado foi enfraquecido por uma estratégia oportunista do regime militar, preenchendo cargos dessa área de governo por intermédio de empresas estatais.

No período entre 1967-1973 houve, assim, uma proliferação de empresas estatais federais e estaduais em contraponto a uma austera política de supervisão exercida sobre Estados e municípios por parte do governo central. Entre 1968 e 1974 somaram-se 231 novas empresas, sendo 175 na área de serviços, 42 na indústria de transformação, 12 em mineração e 02 na agricultura.

Esse movimento foi motivado, primeiro, por aquele decreto-lei, que permitia a criação de diversas subsidiárias de empresas estatais existentes e buscava estimular um melhor desempenho administrativo, ao conceder maior autonomia e maiores recompensas materiais, pois, flexibilizava as restrições salariais impostas ao serviço público.

Uma segunda razão passava pela criação das *holdings* setoriais, visando coordenar e centralizar a administração das empresas de cada setor, bem como dos recursos dos programas setoriais do governo (SUZIGAN, 1976). De fato, o crescimento das estatais também derivou do crescimento na escala e extensão, a nível nacional, dos monopólios estatais de eletricidade, telecomunicação e outras áreas de infra-estrutura, de pouco interesse para o setor privado e para o investimento estrangeiro.

Uma terceira razão seria a de que a administração das empresas do governo teria se tornado mais eficiente, gerando excedentes que deram origem a uma expansão natural das empresas.

Baer (1996), destaca que o Estado continuava a se expandir na economia através da consolidação e do crescimento de suas várias atividades e estruturação de novas áreas de atuação como, por exemplo:

- a) em 1968, foi criado o Conselho Interministerial de Preços (CIP), marcando o início de um novo ciclo de controles dos preços pelo Estado, em alguns dos principais setores produtivos da economia.;
- b) várias empresas no segmento de energia foram unificadas sob a holding Eletrobrás;
- c) no ramo da telefonia foi criada a Embratel;
- d) foram criadas as siderúrgicas em 1970, como a Açominas e Tubarão;
- e) em 1971, foi criado o Programa de Integração Social (PIS), fortalecendo as Caixas Econômicas (unificadas nessa década), que recebiam os fundos especiais dos trabalhadores, provenientes de dedução de 5% dos impostos devidos pela empresa e mais uma contribuição de 0,5% de seu faturamento.

2.5.2 O crescimento e as distorções do “milagre”: 1967-1973

Foi também apresentado, no ano de 1967, o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) que mantinha, como objetivo básico do governo, o desenvolvimento econômico, condicionado à política nacional interna e externa a serviço do progresso social. Na definição das diretrizes da política econômica, destacavam-se como objetivos fundamentais:

- a) a aceleração do desenvolvimento;
- b) a contenção da inflação (LAGO, 1990).

Num estímulo à demanda interna, em 1967, foram tomadas medidas mais “flexíveis” nas políticas: monetária, de crédito e fiscal. Elas compreendiam a concessão de crédito ao consumidor e à agricultura, a concessão de isenções fiscais e de juros favorecidos ao setor agrícola, além de aumentar o volume de crédito com o objetivo de assegurar uma adequada oferta de alimentos e estímulo à exportação de produtos desse segmento. Buscava-se, dessa forma, aumentar a renda rural, possibilitando a correção de desequilíbrios regionais e conseqüentemente, do êxodo rural.

No governo Médici, a partir de 1969, implantou-se uma política de crescimento econômico promovido pelo aumento de investimentos em setores diversificados. A começar por uma diminuição do papel do setor público e o estímulo a um maior crescimento do setor privado, essa política incentivava a expansão do comércio exterior e, finalmente, elegia, como prioridade, o aumento da oferta de emprego e outros objetivos sociais.

Para esse amplo trabalho de planejamento, o governo Médici contou com a experiente estrutura administrativa do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea), transformado, mais tarde, no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do Ministério do Planejamento.

Em setembro de 1970, o governo Médici, editou o documento “Metas e Bases para Ação do Governo”, seguido pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) para o período 1972/1974, e publicado em 1972. Ele continha as metas por setor de atividade econômica, marcando a fase conhecida como o “milagre brasileiro”, que ficou caracterizado pelo crescimento econômico acelerado, grande afluxo de capitais externos e substituição das importações.

Aquele plano trouxe, formalmente, dentre outros elementos:

- a) uma política nacional de desenvolvimento regional;
- b) uma estratégia nacional de desenvolvimento integrado;
- c) a expansão das fronteiras de desenvolvimento com uma estratégia de desenvolvimento para o Nordeste, bem como a execução de uma estratégia de ocupação e consolidação da Amazônia (SUZIGAN, 1976).

Com base na leitura dos trabalhos de Lago (1990), verifica-se que os investimentos do governo em infra-estrutura foram fundamentais para a consolidação do setor de bens de capital, abrangendo segmentos dos gêneros industriais mecânicos, material de transporte, material elétrico e de comunicações e metalurgia, tal como definidos pelo IBGE e, em especial, a produção de bens de capital sob encomenda. Nota-se, assim, que as políticas setoriais implementadas pelo governo Médici, tiveram efeitos positivos sobre o crescimento sustentado na geração de energia elétrica e serviços de transporte, fundamentais para a indústria de transformação e, especialmente, de equipamentos.

A reforma da administração pública no Brasil somente é impulsionada a partir da década de 70, conforme Bresser Pereira (1996), em que pese as idéias de descentralização e de flexibilização administrativa serem introduzidas no setor público após a II Guerra Mundial, influenciadas pela administração empresarial.

Com o início da crise do Estado e de sua burocracia, na década seguinte, os países centrais iniciam uma revolução nas suas administrações públicas no sentido de implantar um modelo gerencial. Os efeitos dessa revolução tiveram influência mais profunda no Reino Unido, na Nova Zelândia, na Austrália e, mais tarde, nos Estados Unidos.

Ela se deu baseada nos seguintes paradigmas:

- a) na descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- b) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os gestores públicos, dando-lhes mais autonomia;
- c) redução dos níveis hierárquicos;
- d) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- e) controle por resultados, a *posteriori*, em contrapartida ao controle rígido passo a passo, dos processos administrativos;
- f) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Nos anos 70, com a crise do regime militar, agravou-se mais ainda a situação da administração pública brasileira, na medida em que a burocracia estatal estava associada ao sistema autoritário em pleno processo de degradação.

2.5.3 Desenvolvimento regional

No período de 1967 a 1973, a política regional é vista por Lago (1990), como sendo baseada no livre jogo das forças de mercado, atuando o governo, supletivamente, quando a empresa privada necessitava de algum tipo de ajuda. Essa ajuda, via de regra, direcionava-se para a infra-estrutura em transporte, energia elétrica e serviços básicos e, além do mais, promovia a equidade fiscal entre as regiões e provia recursos através de agências especializadas no crédito de longo prazo. Destacam-se como órgãos de execução dessa política:

- a) aqueles que atuavam em todo o país (p. ex.: DNER, Embratel, BNDE, IBGE, Sudepe, dentre outros);
- b) outros órgãos com atuação no âmbito regional, aí incluídos a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e os bancos de desenvolvimento regionais e estaduais.

As políticas de governo abrangiam, portanto, as obras públicas e a oferta de recursos, representando um controle indireto quanto à alocação de recursos e o direcionamento do investimento privado.

A prioridade da política regional no Brasil estava voltada para a programação do desenvolvimento econômico do Nordeste, por intermédio de incentivos fiscais e, em menor escala, através de obras de infra-estrutura (LODDER, 1978, p.143). No governo Médici, segundo a análise desse autor, detectou-se que havia excesso de população naquela região e que os problemas nordestinos não podiam ser resolvidos localmente.

A seca que assolou a Região Nordeste em 1970 veio reforçar essa tese. O governo, então, lançou mão do Programa de Integração Nacional (PIN), viabilizando projetos de irrigação para o Nordeste, a criação de corredores de exportação na região. Cabe reconhecer, entretanto, que os incentivos fiscais destinados para a Região Nordeste foram positivos, contribuindo para o processo de industrialização regional. Todavia, não se traduziram em

maior significado para o aumento da renda e nem para a criação de empregos em números expressivos.

No bojo do choque do petróleo em 1973-74, houve uma reação do Brasil a esse cenário de crise energética, na qual foi desenvolvido um programa de larga escala de substituição às importações nos setores estratégicos.

Em 1975, o governo Ernesto Geisel estabelece o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND – 1975-1979), cuja ênfase estava no investimento nas indústrias de base e a busca da autonomia em insumos básicos. Grande era a preocupação com o problema energético, levando o governo a estimular a pesquisa de petróleo, e a implementar o programa nuclear, o programa do álcool e a construção de novas usinas hidrelétricas, a exemplo de Itaipu.

Segundo Boarati (2003), tratava-se de um plano de desenvolvimento que tinha como objetivo tornar mais autônomo o crescimento econômico, diferindo, portanto, de um projeto restrito à substituição de importações de bens de capital, como muitos analistas o defendiam, segundo ela. Ainda em sua análise descreve que os elaboradores do II PND acreditavam que, por conta da crise do petróleo, o mundo ingressava naquele período, em um novo estágio da evolução industrial, demandando assim, alterações estruturais na economia brasileira.

Logo em 1979, ocorreu o segundo choque do petróleo que provocou o declínio do desempenho econômico brasileiro, iniciando-se um período de inflação descontrolada. O planejamento governamental recebeu forte críticas o que fez abalar a sua credibilidade, forçando o governo a agir reativamente para adaptar, constantemente, suas ações à conjuntura do momento. Isso transformou os planos seguintes, o III PND e I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, em instrumentos meramente formais e sem nenhuma eficácia.

O controle do Estado sobre a economia deu-se através de várias formas, sendo elas quantitativas e qualitativas. Foram utilizados os vários canais institucionais, mas inter-relacionados, incluindo o sistema fiscal, o Banco Central, os governos (federal e estaduais), os bancos comerciais e de desenvolvimento, as autarquias dos governos federal e estaduais, as empresas produtivas e o sistema de controle de preços.

A crítica que se fazia naquela época estava direcionada à falta de coordenação e de comunicação dessas intervenções em função da sua própria característica de multifacetariedade, contando com o envolvimento de diversas entidades.

2.5.4 As dificuldades financeiras do Estado e a privatização

Com a queda na taxa de crescimento da economia, iniciou-se, no final dos anos 70, a tendência de privatização das empresas públicas, no Brasil.

As primeiras iniciativas no sentido de controlar a expansão das empresas estatais ocorreram em 1979 com a criação da Secretaria Especial para Controle de Empresas Estatais (Sest) e do Programa Nacional de Desburocratização, definido por Hélio Beltrão, já Ministro da Desburocratização, entre 1979 e 83, que, em síntese, reconhecia e passava a tratar, desde então, o usuário como um cidadão.

As mudanças administrativas não se efetivaram por recomendações puramente técnicas ou por demandas puramente administrativas, todavia elas foram impostas pelas transformações políticas e sociais (SANTOS, 1991).

Com base nessa compreensão, a desburocratização pode ser considerada um fenômeno ritualístico, que reaparece ciclicamente sob diversas formas, aparatos e discursos, mas, sempre sintonizada com a conjuntura política do momento a exemplo de reforma administrativa, racionalização e descentralização.

Desse modo, entre os diversos rearranjos institucionais ocorridos ao longo dos anos, está a conjuntura histórica na sua dimensão político-social. Nos anos 30, esses arranjos foram baseados nas teorias administrativas de Taylor e Fayol, que já eram praticadas nos países mais avançados.

As reformas subseqüentes decorreram do processo de industrialização. Ainda de acordo com Santos (1991), nos anos 80 as ações reformistas estavam além da mera necessidade de se modernizar o aparelho burocrático do Estado, mas se tratavam de uma resposta do Estado aos segmentos que se sentiram parcialmente derrotados, durante o regime ditatorial (1964/74) e que não aceitavam o intervencionismo estatal como mecanismo de reparação de estágios atrasados do processo do desenvolvimento capitalista.

Considerando esses aspectos é que nas duas principais propostas de reforma administrativa dos anos 80, sob a direção de Hélio Beltrão (governo Figueiredo) e Aloísio Alves (governo Sarney), a questão de privatização, apesar de estar num nível de subprograma do processo mais geral de modernização, de imediato ganhou destaque na mídia, descaracterizando, assim, os demais conteúdos reformistas.

Sobre o Programa Nacional de Desburocratização, Santos (1991) traz mais algumas observações. Instituído pelo decreto nº 83.740/79, esse programa difere das iniciativas anteriores, sobretudo pelo seu enfoque que foi dirigido, basicamente, para o público-cliente dos serviços públicos. Ele buscava, não apenas a agilização e melhoria do funcionamento da administração pública, mas promover uma verdadeira mudança de comportamento, combatendo a herança cultural do centralismo, do autoritarismo, do formalismo, da desconfiança e da herança que marcou o arcabouço burocrático colonial português. Além do mais, ele enfatizava o caráter político, pois a mudança pretendida implicava na alteração da própria estrutura de poder, freando o exagero regulador, eliminando controles inúteis e resgatando a credibilidade do usuário.

Os resultados obtidos com o Programa de Desburocratização, nos primeiros anos em que vigorou, permitem contabilizar a instituição de 300 atos simplificadores – leis, decretos-leis, regulamentos e instruções normativas –, e a eliminação de quatrocentos milhões de documentos da administração federal, gerando uma economia de US\$ 2 bilhões por ano ou cerca de 0,8% do Produto Nacional Bruto (PNB) do país. Por meio desse programa foi instituído o Estatuto da Microempresa, liberando-as de um emaranhado de formalidades burocráticas e trazendo a isenção da maioria dos impostos e taxas que as sobrecarregavam.

O programa resistiu para além do governo Figueiredo, tendo as suas atribuições sido incorporadas pela Secretaria de Administração, na Nova República. Coube, assim, à Nova República o papel de promover profundas mudanças no campo político, econômico e social, trazendo um legado de estruturas tradicionais, ineficientes e burocráticas ao lado de outras modernas, ágeis e produtivas.

Isso porque, ao longo dos anos, os governos, tendo a opção de extinguir ou de reformar órgãos e entidades ineficazes, decidiam criar outros tantos, destinados a absorverem as competências daqueles considerados improdutivos, duplicando funções e acarretando desperdícios adicionais de recursos.

Apesar dos amplos objetivos estabelecidos nesse programa de reforma administrativa, de concreto ocorreu apenas a criação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), inspirada no modelo da Escola Nacional de Administração da França (ENA), considerada o “celeiro de estadistas, políticos e administradores”, tendo, como missão, que formar quadros administrativos do mais alto nível, dotados de cultura geral e de profundos conhecimentos técnicos (SANTOS, 1991).

Constituía-se, também, em objetivo da Enap, transformar-se em um fórum permanente de debates sobre a realidade brasileira, tendo, como campo de estudo “a própria máquina administrativa federal, empresas, entidades sindicais e associativas.” (SANTOS, 1991, p.55).

Tendo iniciado suas atividades com o curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental para a formação de especialistas, a Enap não conseguiu se transformar em um instrumento efetivo de mudanças nos padrões de gestão pública no Brasil, comprometendo seus objetivos no processo de desestruturação generalizada do setor público brasileiro (SANTOS, 1991).

2.5.5 O programa nacional de desestatização

Instituído pelo decreto nº 86.215 de 1981, ainda no governo Figueiredo, este programa visava o fortalecimento do sistema de livre empresa, em contraposição ao modelo estatizante da economia brasileira, e fundamentava-se nos seguintes pressupostos:

- a) a organização e exploração das atividades econômicas competem preferencialmente à empresa privada, na forma estabelecida na Constituição Brasileira, sendo que o papel do Estado, no campo econômico é de caráter complementar e visa, sobretudo, encorajar e apoiar o setor privado;
- b) o governo brasileiro está firmemente empenhado em promover a privatização das empresas estatais nos casos em que o controle público tenha se tornado desnecessário ou injustificável;
- c) a privatização das empresas estatais, porém, não deve alcançar nem enfraquecer as entidades que devam ser mantidas sob controle público, isso porque essas empresas criam, efetivamente, condições favoráveis ao desenvolvimento do próprio setor privado nacional do processo de desenvolvimento.

Segundo os dados apresentados por Santos (1991, p. 56-57), entre 1983 e 1984, havia no país 331 empresas estatais federais, sendo 235 sociedades de economia mista e 95 empresas públicas. Destas, 98 eram instituições de primeira linha, quase todas empresas holding, 219 eram subsidiárias dessas e outras 14 estavam a elas associadas, totalizando as 331 empresas. As despesas anuais dessas empresas correspondiam a, aproximadamente, três vezes as despesas da administração centralizada ou direta, composta pelos ministérios e outros

órgãos, equivalendo a um percentual do Produto Interno Bruto (PIB) na faixa de 50% a 55%. Essas empresas eram responsáveis por 60% dos investimentos totais feitos no país.

O Programa de Desestatização apresentou como resultados, em abril de 1983, a privatização de 14 empresas, 04 incorporadoras, 03 fundidas, 02 com competências restringidas, 01 transferida, 03 extintas e outras colocadas à venda. Todavia, esse esforço não se converteu em redução significativa dos gastos públicos em relação ao PIB.

Outros esforços desse programa foram empreendidos no governo Sarney, em 1985, porém, inúmeras restrições redundaram em resultados inexpressivos. Em primeiro lugar porque, considerando o uso massificado da informática nos processos administrativos nas décadas de 70 e 80, a modernização possível dos aparelhos burocráticos seria feita mediante o ajuste dessa estrutura a uma nova realidade, reduzindo uma estrutura de Estado, que tinha sido montada na década de 70 para atender a uma economia que crescia em média 10% a.a., para uma outra realidade de crescimento médio igual a zero na década de 80.

Um segundo ponto refere-se à política econômica, quando se verificou que o Estado tinha sido a principal âncora garantidora do expansionismo econômico brasileiro (SANTOS, 1991). Os obstáculos a esses programas decorreram das condições estruturais manifestadas nas relações econômicas que se estabelecem no processo da produção pública e privada.

2.6 NOVA REPÚBLICA: MODERNIZAÇÃO OU CAOS?

2.6.1 Políticas nacionais e seus desdobramentos

Ao abordar os efeitos negativos da política econômica e social, a partir dos anos 80, Santos (1991), faz referência aos pressupostos do monetarismo aplicados na periferia, ou seja, no conjunto de países denominados de Novos Países Industrializados (NPI). Isso é feito, via de regra, através da transferência líquida de recursos para o exterior, ou através da desaceleração da expansão do PIB e o conseqüente aumento da pobreza.

Ainda segundo o autor, ocorreu exatamente o contrário quando o expansionismo fiscal e monetário, baseado no modelo keynesiano, fez com que a periferia se beneficiasse significativamente, mediante a consolidação do processo de industrialização e expansão do produto.

O Brasil, representante fiel desse bloco dos NPI, padeceu naturalmente desses efeitos, migrando da euforia expansionista dos anos 70 para uma difícil situação nos anos 80. Desse modo, os desdobramentos da análise deste trabalho de pesquisa acerca das políticas públicas no Brasil, e na Bahia, estão alicerçadas nessas teorias inspiradas no modelo keynesiano.

O que se assistiu, então, sob esse prisma, foi o país mergulhar numa crise cambial, inflação ascendente, instabilidade e restrição por parte do FMI. A partir daí, a política industrial, importante fator de desenvolvimento a longo prazo, não conseguiu se efetivar, trazendo queda nos investimentos, recessão, desemprego e o conseqüente agravamento da distribuição da renda e aumento da indigência social.

Como política auxiliar no campo agropecuário tentou-se uma maneira de se fomentar o abastecimento interno, tentativa que se mostrou infrutífera diante da elevação da taxa de juros. Quanto às políticas sociais, o Brasil falhou ao reter os recursos na fase expansionista, não utilizando a política tributária como instrumento de redistribuição de renda.

O padrão de financiamento, lastreado pelos níveis de emprego e renda, perdeu sustentação em fase recessiva, tendo isso ocorrido após 1984 com os programas baseados nos recursos oriundos do FGTS, das contribuições previdenciárias (Iapas), do PIS, do Fundo de Assistência ao Servidor Público (Pasep), do Fundo de Financiamento a Programas Sociais (Finsocial), dentre outros. Isso conduziu o país a distorcer o foco de políticas sociais estruturantes para as políticas compensatórias.

Na tentativa de implementar políticas “recuperadoras” o governo percebeu que parte do problema estava na incapacidade de coordenação e alocação direta de recursos. Nos governos Figueiredo e Sarney, tentaram-se implementar os projetos para a reformulação dos aparelhos do Estado brasileiro, inclusive com sub-programa da privatização do ativo produtivo do Estado. Destacou-se nos anos 80 uma significativa mudança no quadro político Institucional com o Processo Constituinte. As políticas públicas a nível nacional condicionaram significativamente as políticas públicas no âmbito dos Estados-federados.

2.6.2 O quadro político-institucional na década de 80

Do ponto de vista político, de acordo com Santos (1991), os anos 80 significaram o período de transição para a democracia, negociada e sem rupturas, a partir de valores bastante próximos dos praticados no período autoritário anterior, distanciando-se das formas mais

modernas e avançadas em que ocorrem a relação entre Estado e sociedade. Assistiu-se, assim, ao retorno do populismo, à imbricação entre a esfera pública e privada e ao aspecto cartorial que marca as decisões relativas ao capital. Considera o autor, que alguns fatores concorreram para amenizar a crise, citando, como exemplos, o relativo desempenho da agricultura e da exportação, o aumento do setor informal e os gastos do governo na área social com políticas compensatórias.

O governo José Sarney (1985-1990), diante de cenários interno e externo bastante adversos, foi direcionado ao controle da inflação, externamente decreta moratória e internamente intervêm na economia, via sucessivos planos econômicos: Cruzado I, II (1986), o Plano Bresser (1987) e o Plano Verão (1988/1989), sendo que os três primeiros tentaram congelar os preços e salários, que acabaram gerando indexação, desabastecimento interno e pagamento de ágio. Este último plano traz de volta o pagamento dos juros da dívida externa, não congelou preços de salários ou produtos, “política do feijão com arroz”, vendeu empresas estatais (privatizações), enxugou contas públicas, demitiu funcionários públicos, mas não conseguiu controlar a inflação que continuava crescendo.

2.6.3 Crise do Estado nacional e aparelho de Estado

Na pauta dos debates políticos ocorridos nas últimas décadas estiveram presentes a crise do Estado em geral, aí incluídos o bloco capitalista e socialista indistintamente, e do Estado brasileiro particularmente. De acordo com Santos (1991), essa crise do Estado brasileiro foi acompanhada de outros fatores que ocorreram paralelamente, como:

- a) o financiamento das dívidas internas e externa;
- b) o longo período de transição democrática;
- c) o rearranjo dos países centrais agora estruturados em blocos econômicos notadamente sem fronteiras, dificultando a inserção do Brasil;
- d) a tênue representação política dos partidos;
- e) a crise fiscal;
- f) a crise de governabilidade.

Nos países desenvolvidos, a crise do Estado capitalista, foi percebida por uma visão ideologizada que, para os conservadores, tratava-se de uma crise de Estado democrático por não conseguir atender às demandas da sociedade que ele mesmo provocava. Para os

marxistas, tratava-se de uma crise de Estado capitalista, que não conseguia exercer o domínio sobre o poder dos grandes grupos de interesse que concorriam entre si.

Apesar das duas análises que polarizaram as causas da crise, de um lado os setores “privatistas” defensores do Estado mínimo, e do outro lado os setores “estatizantes” defensores de maior participação do Estado, a questão colocada, desde o seu início nos anos 80, está muito menos localizada na definição da fronteira entre o que deve ser público e o que deve ser privado, e mais numa crise parcial do sistema de poder, com as classes dominantes ansiosas por mais benefícios com as novas direções político-econômicas que surgiram no início do governo Collor.

Por outro lado, abstraindo-se desse tipo de discussão, deve ser considerada a constatação de que o Estado está sofrendo modificações com velocidade e profundidade, exigindo novos formatos para a administração pública, assunto esse que não tem tido a devida visibilidade.

A década de 80 trouxe importante transformação quanto às políticas públicas e ao financiamento do desenvolvimento, tendo sido o setor privado o agente que capitaneou a economia brasileira daquele período. A partir de 1982 interromperam-se os fluxos financeiros externos, comprometendo o financiamento do desenvolvimento brasileiro. Esta situação remeteu o país para uma tomada de posição frente aos papéis do Estado e da iniciativa privada.

Um outro paradoxo encontra-se destacado por Santos (1991), na medida em que é defendido um recrudescimento do papel do Estado, não só pela hegemonia do discurso neoliberal como pelo seu comprometimento de poupança, exigindo-se também, uma ampliação do seu papel, revelado nas demandas como o aumento das encomendas governamentais, subsídios industriais, agrícolas e regionais, desenvolvimento tecnológico, e prestação de serviços públicos, dos mais diversos, envolvendo: defesa do meio ambiente, segurança, habitação, educação, saúde.

Diante do quadro de incapacidade financeira do setor público ficou comprometido o atendimento das demandas sociais brasileiras, seja viabilizando a retomada do desenvolvimento, seja viabilizando a distribuição de renda, a criação de empregos e a melhoria das condições da reprodução da força de trabalho.

A expansão do consumo de massa e do consumo coletivo dos últimos anos causou significativos impactos ao aparelho de Estado, e vem sendo pouco explorado. Através do

crédito direto ao consumidor massificou-se a demanda por bens duráveis por parte das camadas populares. Por outro lado, os bens e serviços de consumo coletivo, considerados mais complexos, tiveram suas ofertas expandidas como o acesso aos serviços de saúde, à cobertura previdenciária e à educação pública.

Na análise de Santos (1991), essa expansão se fez à custa da qualidade dos serviços, do pagamento de salários mais baixos aos profissionais desses setores e baixos investimentos na formação dos seus quadros. Em todas essas áreas, somadas à área de assistência social, foram criadas grandes burocracias governamentais mal pagas, gerando ineficiências e ineficácias.

No caso dos serviços de consumo coletivo em que aportavam vultosos investimentos, como habitação, transporte coletivo de massa e saneamento básico, os avanços foram insignificantes, provocando déficits agudos.

Um dos mais importantes e polêmicos acontecimentos dos anos 80 foi a promulgação da Carta Magna de 1988. Para Santos (1991), ela é bastante avançada do ponto de vista de algumas questões, sendo exceções a reforma agrária e alguns ganhos corporativos. As expectativas, todavia, foram frustradas em função da crise vivida pelo país.

Por outro lado, a Constituição federal de 1988 trouxe para a administração pública um importante instrumento de planejamento de médio prazo para o governo brasileiro, o plano plurianual (PPA). Esse plano veio estabelecer “de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. (SANTOS, 1991). Esse instrumento foi elaborado também pelos Estados, DF e municípios.

A vigência do PPA deu-se no segundo ano do mandato presidencial de Collor de Mello e findou no primeiro ano do mandato seguinte, do presidente Fernando Henrique Cardoso. Assim, o primeiro PPA foi elaborado para o período de 1991-1995.

Na Carta Magna de 1988 foram assegurados diversos direitos e, ao conciliar princípios de democracia representativa com postulados de democracia direta, buscou-se descentralizar várias políticas públicas, mas a realidade da crise fiscal, das dificuldades na área econômica e monetária, da “descapitalização” do setor público e a ausência de legislação complementar, transformaram a Constituição “Cidadã” apenas numa carta de boas intenções.

Na análise feita por Santos (1991), e sendo do consenso geral, um dos aspectos da Carta Magna com significativo impacto que afetou o aparelho de Estado a nível federal foi a

reforma tributária por ela delineada para o fortalecimento financeiro dos Estados e dos municípios. Isso fazia parte do chamado movimento nacional pela democratização, materializado na chamada “Nova República”, pródigo em expectativas, acordos e negociações em torno de um novo projeto nacional, inclusive a descentralização política e administrativa.

Afirma, ainda, o autor que, apesar do reconhecimento da crise financeira incidente sobre o Estado brasileiro, essa não era a verdadeira crise, pois para ela existiam soluções. As verdadeiras soluções para a crise implicavam em modificações do equilíbrio social existente entre indivíduos, categorias sociais e agentes econômicos, questionando se, a partir daí, o Estado continuaria sendo o único agente da solidariedade social para os mais pobres e o único alavancador de uma nova fase de crescimento econômico.

2.6.4 Principais transformações sociais nos anos 80

A discussão sobre os beneficiados e penalizados com as políticas públicas estabelecidas após os anos 30 foi colocada em pauta quando o país iniciava a implantação do projeto urbano-industrial. Conforme foi constatado na literatura consultada, houve um significativo deslocamento de populações que se situava num nível mais elevado de pobreza para um nível mais baixo de pobreza: famílias que recebiam menos de 25% do salário mínimo “per capita” representavam 44% do total em 1970, percentual que declinou para 18% em 1980. Em proporções menores todas as demais faixas de população subiram na escala de rendimentos, mantendo-se, todavia, um alto grau de concentração de renda. Os 10% mais ricos da população ainda detinham 47% da renda total, colocando o país, segundo dados do Banco Mundial, entre os piores do mundo em distribuição de renda.

Destacam-se como beneficiados, na década de 80, a burguesia nacional oligopolista, ascendendo também uma burguesia concorrencial nos setores agrários e de serviços. Desenvolveu-se uma elite assalariada, formada, basicamente, pelos tecnocratas e gerentes do setor privado, expandiu-se o capitalismo multinacional, enquanto setores do empresariado se tornavam os beneficiários dos favores governamentais e da reserva de mercado, tendo, como exemplo, os grandes bancos. Incluía-se, ainda, o operariado especializado, inserido na classe média e o aumento da participação da mulher no mercado de trabalho.

A massificação dos serviços de educação, saúde e previdência social, na medida em que beneficiou os mais pobres, penalizou as classes médias com a perda de qualidade. Os

grandes perdedores até o advento da Constituição de 1988 foram os trabalhadores rurais que, a partir daí, passaram a ter a maior parte dos direitos já assegurados aos trabalhadores urbanos.

De uma maneira geral, o crescimento foi favorável aos lucros e não aos salários, com a política deliberada de compressão salarial. É apresentado, a seguir, um panorama da estrutura de classes no Brasil consolidado nos anos 80 num padrão, que estava em gestação há 60 anos:

- a) consolidou-se a classe média urbana;
- b) consolidou-se um amplo e diversificado arco de interesses burgueses, que se organiza de forma competente e avança para competir no exterior, mas busca eternamente benefícios e incentivos do Estado, constituindo uma burguesia que, nas palavras de Vilmar Faria, conhece o lucro e teme o risco (FARIA, 1988);
- c) cresceu de forma significativa o número de trabalhadores assalariados engajados nos setores onde é mais provável a organização sindical;
- d) cresceu um vasto, instável e heterogêneo contingente de trabalhadores pobres urbanos, disseminados pelas periferias das cidades, cuja presença social e política é incerta e duvidosa, que tanto pode dar vida aos múltiplos e intermitentes movimentos sociais urbanos, cuja presença na cena política brasileira foi recorrente nos anos 70/80, mas podem atrelar-se às diversas e variadas formas de clientelismo político;
- e) surgiram os enormes fluxos migratórios registrados a partir dos anos 60, desarticulando os trabalhadores rurais que lutam hoje, através de movimentos pela posse da terra, para se reorganizarem e se assumirem como classe social.

Diante dessas constatações, Santos (1991) propõe que talvez o que se possa inferir sobre essa estrutura de classes é que o país tem sido o espaço de constituição das “classes inacabadas”, na expressão de Francisco de Oliveira.

2.6.5 Modelo de gestão pública

O declínio do modelo tecnocrático de gestão pública nos anos 70 é apontado, ainda, por Santos (1991), tendo, como patrocinador o presidente Geisel. Isso se deu com o avanço do Estado para o setor produtivo, desenvolvendo a tecnoburocracia estatal, isto é, um

grupamento de pessoas de formação técnica, que detêm um grande poder a partir dos cargos que ocupam, substituindo o papel empreendedor do empresariado schumpeteriano.

A tecnocracia tentou substituir o jogo político dirigido para a formulação das políticas públicas, ocupando o lugar da sociedade nas decisões e despolitizando as ações governamentais.

Na década de 80 também se assistiu ao declínio do modelo de gestão baseado na lógica dos clãs e iniciou-se a lógica das facções, postergando, mais uma vez, a implantação da gestão em moldes burocráticos. Nos clãs prevaleciam as normas da reciprocidade e solidariedade. A confiança interna era mantida e as transações eram analisadas pela tradição e pela ideologia. Sugere Santos (1991), que esse modelo reaparece nos anos 90, com o governo Collor e com os diversos governadores eleitos naquele ano.

A lógica das facções difere da lógica do mercado porque ela é conflitiva, mas não competitiva. Cada facção tem sua jurisdição garantida e a forma de inserir-se no jogo político, e o que vai determinar as políticas públicas é o privilégio. O exemplo mais claro, na história recente do Brasil, da gestão baseada nas facções foi o governo Sarney.

Concluindo, o autor afirma que os dois modelos de gestão pública adotados até então no Brasil excluem a entrada de novos atores na cena política e retardam possíveis avanços da sociedade e da economia.

Segundo Bresser Pereira (1996), com a Constituição de 1988 a administração pública sacramenta os princípios de um modelo arcaico, e excessivamente burocrático. Ocorre um retorno ao modelo de administração centralizadora, hierárquica e rígida, concentrando a prioridade na administração direta, ao invés da indireta, abandonando-se a tendência em curso das novas orientações modernizantes.

Como consequência desse modelo burocrático instaurou-se o Regime Jurídico Único (RJU) para todos os servidores públicos civis da administração pública direta e das autarquias e fundações. Os servidores passaram a ser tratados de maneira igual, inclusive, estabelecendo-se o sistema de concursos públicos ainda mais rígidos, como forma de ingresso e eliminando toda a autonomia das autarquias e das fundações públicas.

Por outro lado, a nova Carta Magna, assegurava inúmeros privilégios aos servidores públicos, sendo que um dos mais graves sob a ótica das contas públicas, foi o estabelecimento de um sistema de aposentadoria com remuneração integral, sem nenhuma relação com o tempo de serviço prestado diretamente ao Estado.

Para Santos (1991), o retrocesso burocrático da constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, e também, constituiu-se numa afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas, incompatível com os princípios burocráticos.

Resumindo todo esse processo histórico, tem-se:

- a) a implantação da administração pública profissional nos anos 30, contribuindo para que o Estado cumprisse o seu papel estratégico no processo de desenvolvimento econômico brasileiro;
- b) a implantação da indústria de base nos anos 40 e 50;
- c) o ajuste dos anos 60;
- d) o desenvolvimento da infra-estrutura e a instalação da indústria de bens de capital nos anos 70;
- e) o novo ajuste e a reforma financeira nos anos 80;
- f) a liberação comercial nos anos 90.

Também na década de 90, durante o governo Collor, iniciou-se uma outra reforma da economia e do Estado, a começar:

- a) pela abertura comercial;
- b) pelo processo de privatização;
- c) pelo ajuste fiscal com medidas permanentes e de uma medida especial que foi o cancelamento da dívida pública interna.

Ainda segundo a análise de Santos (1991), na área da administração pública as tentativas de reforma praticadas no governo Collor foram equivocadas quando tentou reduzir o aparelho do Estado, demitindo funcionários e eliminando órgãos sem o devido amparo constitucional, desorganizando ainda mais a estrutura burocrática.

Em 1993, o programa de privatização voltou em ritmo acelerado, concluindo a venda de todas as siderúrgicas, com alguns ajustes promovidos pelo governo Itamar Franco, após o afastamento obrigatório do presidente Collor em 92.

Na compreensão de Baer (1996), a privatização não se constitui na única política propulsora do crescimento e desenvolvimento renovados, e que o papel do Estado, apesar de ser diferente na década de 90, não seria menos decisivo na condução dos acontecimentos econômicos do que mostrou no passado.

Ainda em 1993, Fernando Henrique Cardoso (FHC), então Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco, propôs um novo programa de estabilização que deveria evitar

algumas falhas dos planos anteriores, com ampla discussão no Congresso e com a sua implantação gradual, lastreada em dois pontos: o primeiro, um ajuste fiscal e, o segundo, um sistema de indexação que conduziria a uma nova moeda.

No primeiro governo de FHC, foi elaborado o PPA referente ao período 1996-1999, já com a função planejamento governamental retomada em novas bases, lastreado em um clima de estabilidade econômica, reflexo do Plano Real, editado em 1994. Este PPA introduziu novos conceitos no planejamento federal: os eixos nacionais de integração e desenvolvimento, como referência espacial do desenvolvimento, e os projetos estruturantes, essenciais para as transformações desejadas no ambiente econômico e social. Assim, o “Programa Brasil em Ação” agregou ao plano o gerenciamento de empreendimentos estratégicos.

O PPA 2000-2003, no segundo governo de FHC, introduziu na administração pública federal a gestão por resultados. Entre as suas principais inovações, destacavam-se:

- a) a adoção do programa como unidade de gestão;
- b) a integração entre plano, orçamento e gestão;
- c) o fortalecimento do conteúdo estratégico por meio do estudo dos eixos de integração e desenvolvimento;
- d) o gerenciamento e a avaliação de desempenho em todos os programas do governo federal.

Fazendo referência ao período compreendido entre 1985 e 1995, Matta (2003) identifica e descreve duas sub-fases. A primeira delas como sendo o momento em que ocorre o desmantelamento da *Administrative State* (administração pública) pela prioridade política da reconstitucionalização (1988) e pelas “aberturas” do governo Collor, o seu impeachment e a prioridade econômica do Plano de Estabilização do governo Itamar. E, mais adiante, tem-se a transformação da Seplan no Mare e o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, o Estado gerencialista.

A reforma administrativa de 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, teve como objetivo em curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, principalmente nos Estados e municípios que tinham um grave problema de excesso de pessoal e, em médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, direcionado-a para o atendimento dos cidadãos. O ajuste fiscal caracterizava-se preponderantemente através da exoneração de funcionários por excesso de quadros, da definição clara de teto remuneratório para os servidores, e através da modificação do sistema de aposentadorias.

A modernização, ou o aumento da eficiência da administração pública se dá através de um complexo projeto de reformas que fortalecem a administração pública direta ou o “núcleo estratégico do Estado”, descentralizando a administração pública através da implantação de “agências autônomas” e de “organizações sociais”, ambas controladas por contratos de gestão.

Identificou-se assim, no projeto de reforma, a existência de quatro setores dentro do aparelho do Estado, a saber:

- a) o núcleo estratégico do Estado;
- b) as atividades exclusivas de Estado;
- c) os serviços não exclusivos ou competitivos;
- d) a produção de bens e serviços para o mercado.

Pode-se inferir que o objetivo geral daquela reforma administrativa foi migrar de uma administração pública burocrática para uma gerencial. Ela, naturalmente, encontrou fortes resistências, porém, alguns meses depois, começou a receber diversos apoios dos atores atingidos direta ou indiretamente como os governadores, os prefeitos, a imprensa, a própria opinião pública e da alta administração pública, pois esta proposição viabilizava o ajuste fiscal dos Estados e municípios, além dos benefícios trazidos ao modelo administrativo gerencial.

No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, ocorreu a transformação do Mare em Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e, parte deste, na Secretaria Ministerial de Gestão. Deu-se, também, a sanção e a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Fazendo uma comparação, Baer (1996) destaca que, no governo Collor, o processo de privatização foi acelerado, com grandes dimensões e era parte integrante de um programa de modernização da economia brasileira através de um processo geral de liberalização. Aquele governo esperava que a privatização aumentasse a eficiência econômica do país e que a diminuição do papel do Estado, na economia, reduzisse a interferência política nos assuntos das empresas sob seu controle. Um outro aspecto esperado era de que a privatização reduzisse a dívida interna e, futuramente, a dívida externa. Quanto às pressões sobre os gastos no orçamento do governo, elas iriam decrescer à medida que o serviço da dívida declinasse e passaria a haver menos pressão sobre o governo naquilo que se refere a subsídios das empresas estatais deficitárias.

Finalizando, à medida que a participação do Estado se reduzisse na economia, aumentaria a alocação de recursos determinada pelas forças de mercado, e haveria uma expectativa quanto à diminuição da corrupção associada às empresas públicas, principalmente aquelas que ocupavam posição de monopólio na economia.

Quanto a essas expectativas, Baer (1996) conclui que, em função da estrutura socioeconômica da época, o processo de privatização poderia agravar os principais problemas do Brasil em lugar de atenuá-los, pois, as privatizações ocorridas até o final de 1993 no segmento siderúrgico, por exemplo, apontavam para uma maior concentração de renda e de mercado. Além do mais, o governo Collor seguiu uma política de liberalização com redução de tarifas e outras barreiras à importação para evitar abusos do poder econômico por parte dos monopólios privatizados. O Estado, numa economia privatizada, deve necessariamente, assumir o papel de regulador, pois, tratam-se de monopólios naturais, regulamentados na maioria dos países desenvolvidos.

Outra tendência negativa apontada por Bear (1996) seria a redução dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento no Brasil com esse processo, pois em estudo realizado a partir do censo industrial de 1985, constatou-se que os gastos nessa área por empregados eram 2,5 vezes maiores nas empresas estatais que nas empresas privadas. Quanto aos níveis de emprego, o cenário apontava também com o processo de privatização, para um agravamento do quadro no setor industrial, cabendo ao governo desenvolver políticas voltadas à acomodação da população economicamente ativa no setor de serviços.

Finaliza o autor, afirmando não ser a privatização o único meio capaz de gerar crescimento e desenvolvimento renovados, cabendo, deste modo, ao governo, mesmo assumindo novos papéis, tomar posição decisiva no cenário econômico.

2.6.6 Aspectos da reforma - governabilidade e governança

Entre os autores consultados, Marini (1996) destaca dois pontos como fundamentais na discussão de mudanças na administração pública: a governabilidade e a governança. Ele define o primeiro como sendo as condições de legitimidade de um determinado governo para empreender as transformações necessárias, enquanto o segundo ponto relaciona-se à capacidade de implementá-las.

Nesse dualismo contido na reforma, a crise na América Latina é caracterizada como uma crise de governabilidade. Como não poderia deixar de ser, aí incluído o Brasil que, durante um longo período, careceu de um processo democrático de escolha de seus dirigentes, comprometendo, por conseguinte, a credibilidade para implementar qualquer reforma estrutural. Ressalte-se, por outro lado, que nem sempre os processos eleitorais democráticos asseguraram as condições efetivas de implantação de tais reformas, dependendo, na maioria das vezes, de complicados processos de negociação entre poderes, principalmente em regimes presidencialistas.

Estabelecida essa condição, há de se enfrentar um segundo desafio ao se abordar a escalada das pretendidas reformas administrativas, qual seja, a crise de governança, manifestada em duas vertentes: a crise financeira e a crise de desempenho.

Inicialmente faz-se necessário identificar que o desafio de reformar o Estado estava circunscrito no contexto de mudanças sociais, políticas e econômicas que caracterizava aquele momento. Isso requereria um grande esforço de transformações, tanto na revisão dos papéis e funções, quanto nos mecanismos de funcionamento do Estado.

Na perspectiva da sociedade tornam-se necessárias novas exigências através dos seus diversos segmentos, internalizando em ambos, o Estado e a sociedade, os conceitos de cidadania e equidade, visando a superação das desigualdades sociais, políticas e econômicas.

2.6.7 O esgotamento do paradigma burocrático

No balanço feito por Klinksberg (1987 apud MARINE, 1996), sobre trinta anos de reformas administrativas na América Latina, são encontrados pontos positivos e pontos negativos nesses processos. Destacam-se como pontos positivos:

- a) o desenvolvimento de alta sensibilidade sobre a necessidade de reforma junto à opinião pública;
- b) o estabelecimento de instituições especializadas de pesquisa e capacitação sobre o tema;
- c) a formação de profissionais latino-americanos que representem respeitável massa crítica no campo da reforma administrativa.

É possível observar que esses movimentos de reforma não concretizaram os reais objetivos de transformação que eram pretendidos. Analisando as razões desse insucesso,

recomenda-se que ele não deva ser imputado à falta de apoio político ou econômico, mas à necessidade de revisão da base conceitual de fundamentação dos processos de mudança na administração pública. Isso destaca a natureza da mudança administrativa, que priorizou a sua ênfase nas reformas globais e nas mudanças formalistas da ordem jurídica e institucional para produzir simples redesenhos de organogramas, normas e legislação.

Para o autor do balanço, a tendência dominante recomenda o “realismo administrativo”, que consiste na adoção de uma estratégia seletiva, baseada na atuação sobre pontos de estrangulamento e avanços sucessivos. Ele chama a atenção, também, sobre a dicotomia entre política e administração, partindo do pressuposto da existência de uma direção política, eleita pela população, e um aparato administrativo que a executa, e que, se não cumpre o determinado, o faz por uma questão meramente técnica, exigindo, como medida corretiva, a modernização desse aparato.

Ainda é assinalada pelo autor, a necessidade de revisão dos modelos obsoletos de percepção da realidade, tanto na ótica dos formuladores de políticas, quanto na dos planejadores e reformadores do Estado. Ele enfatiza a pobreza do pensamento estratégico, que prioriza a introdução de metodologias de simplificação em lugar de uma análise global da efetiva necessidade da realização da atividade, surgindo, como consequência, o risco de se fazer melhor o que não precisa ser feito. Por fim, é destacado o problema da política de pessoal sob o ponto de vista meramente logístico, baseada no estabelecimento de controles, ao invés de privilegiar a introdução de mecanismos voltados para a motivação e participação dos funcionários.

Um dos estudiosos dos modelos de administração, Marini (1996), após historiar os objetivos e as diversas análises do modelo de administração burocrática do sociólogo alemão Max Weber, conclui que, no atual contexto caracterizado por um ritmo acelerado de transformações e mesmo pela imprevisibilidade com relação às mudanças, não mais é possível, para o alcance dos objetivos institucionais, aplicar o rigor no cumprimento do ritual burocrático. Afirma ele que a velha lógica perde suficiência como embasamento dos processos de gestão: o sucesso do passado não garante o êxito no futuro. Ressalta, ainda, que o novo recurso estratégico, diferenciador das organizações de sucesso, é a capacidade de reação veloz frente à mudança, enfatizando que, para as organizações perdurarem nesse novo contexto, devem desenvolver a capacidade de antevisão, associada a uma postura de agilidade e flexibilidade, adaptando-se às novas condições e demandas externas.

2.6.8 A experiência internacional recente

O modelo gerencial tem se afirmado como tendência atual dos governos do mundo todo, com vistas ao aumento da eficiência e melhoria da qualidade dos serviços à sociedade, sendo comumente denominado de gerencialismo na administração pública.

Esses movimentos, segundo Abrucio (1996 apud MARINE, 1996), inicialmente denominado gerencialismo puro, tinham como objetivo básico a preocupação com a eficiência, economia e produtividade, pretendendo sensibilizar os contribuintes de impostos. Surgiu, em seguida, o movimento do *New Public Management*, que incorporou a idéia da efetividade e da busca da melhoria da qualidade dos serviços, na perspectiva dos clientes/usuários destes serviços. E por fim, o modelo evoluiu para a visão do *Public Service Oriented*, baseado na noção de equidade, resgate do conceito de esfera pública e ampliação do dever social de prestação de contas (*accountability*). Para ele, essa nova visão, que ainda carece de uma melhor delimitação conceitual, trás duas importantes inovações: uma na vertente da descentralização e outra a partir da mudança do conceito de cidadão, que evolui de uma posição de mero consumidor para uma noção mais coletiva, incluindo seus deveres e direitos.

2.6.9 O papel e a forma de atuação do Estado

Contribui, ainda, o professor Marini (1996), com a sua avaliação sobre o impacto do modelo de administração pública gerencial sobre o futuro da gestão pública, explicando antes as tendências de transformação dos papéis e formas de atuação do Estado face às últimas experiências nacional e internacional.

Ele assinala a concentração das ações do Estado naquelas funções típicas, voltadas ao atendimento das demandas sociais básicas e outra, nitidamente tendenciosa, aquela de substituir o papel de mero executor, para o papel de promotor. Assim, o Estado exerceria seu papel de garantidor do atendimento dos serviços públicos essenciais prestados com qualidade, quantidade e equidade.

Desta maneira, essa nova atuação traria impactos aos sistemas de apoio à gestão pública, como o planejamento, o orçamento, a gestão financeira, a modernização administrativa e a gestão de pessoal que, a partir de uma lógica ainda centralizadora de gestão,

decide sobre cortes no orçamento, por exemplo, de maneira linear sem visão de prioridades. O grande desafio é, pois, reverter essa lógica, reconstruindo a capacidade analítica do Estado a partir da delimitação visível e objetiva de seus novos papéis e do redesenho de sistemas de apoio condizentes com esse novo cenário, devendo, entre outras coisas:

- a) resgatar a cultura do planejamento;
- b) transformar o atual orçamento em instrumento efetivo de gestão e resultante de um consistente planejamento, instrumento de viabilização do controle social;
- c) implementar um gestão financeira aderente aos compromissos assumidos no planejamento;
- d) implementar uma eficiente gestão de custos públicos;
- e) elaborar estruturas organizacionais compatíveis com os atuais processos de trabalho descentralizados e focalizados em resultados;
- f) construir mecanismos de controles e avaliações capazes de mensurar a efetividade das ações públicas;
- g) implantar uma política de recursos humanos que assegure e delimite o espaço do novo servidor do público.

O processo de implantação de uma transformação organizacional tem, no desenvolvimento das pessoas seu fator chave de sucesso, representando a âncora deste processo na seguinte expressão: eu não mudo as organizações, mudo as pessoas, que promovem processos de mudança organizacional.

2.6.10 Instrumento de gestão

Para gerir com sucesso todo e qualquer empreendimento, deve-se implantar a avaliação de desempenho por resultados, contemplando as equipes de trabalho e não os indivíduos isoladamente, cultivando o espírito de cooperação em detrimento ao espírito de competição.

Quanto à nova visão do planejamento, há de se abandonar aquela lógica determinista e linear, compatível com um contexto de estabilidade ambiental, e buscar um processo mais dinâmico e ágil baseado na adoção de uma postura estratégica ao invés do simples cumprimento de ritos metodológicos.

Conforme é assinalado por Marini (1996), as organizações modernas necessitam de prontidão, desenvolvendo duas capacidades: a de antevisão e de adaptação, simultaneamente. Nesse passo, o planejamento estratégico faz a diferença, orientando as organizações na definição da sua missão, visão, valores e estratégias para alcançar seus objetivos e metas globais.

Toda mudança faz surgir um clima de instabilidade, o que é natural, diante do novo, que supõe um custo inicial de aprendizado. Senge (apud MARINE, 1996), em *A Quinta Disciplina*, enfatiza que o sucesso de uma organização está diretamente relacionado à sua capacidade de aprender. Em outras palavras: "as melhores organizações do futuro serão aquelas que descobrirão como despertar o empenho e a capacidade de aprender das pessoas em todos os níveis da organização". Senge (apud MARINE, 1996, p.35). Finalizando o seu texto, Marini (1996) enfatiza a importante necessidade de se construir uma aliança estratégica entre servidores e cidadãos na direção de um objetivo comum, ou seja, a de (re) construir um Estado que permita ao cidadão o exercício pleno da cidadania, por intermédio de servidores do público. Isso aproxima os conceitos de governabilidade, que é a garantia da legitimidade dada pelo cidadão, e a governança que é dada pelos servidores, que prestam o serviço ao público.

2.6.11 Estágios da revisão do papel do Estado

As professoras Celina Souza e Inaiá Carvalho (1999), apresentam, também, um trabalho sobre as atuais propostas de reforma do Estado no Brasil, na perspectiva de uma história de grandes heterogeneidades espaciais, sociais, econômicas, políticas e administrativas.

Na abordagem inicial, elas tratam do esforço que os países em desenvolvimento vêm fazendo em adaptar-se à economia mundial e às restrições fiscais, adotando políticas voltadas para a eliminação de funções governamentais, cortes em despesas com custeio e investimentos, redução da folha de pessoal, privatizações, desregulamentação e descentralização. Essas práticas, em seu conteúdo político-administrativo, manifestaram-se através de doutrinas que ficaram conhecidas como o novo gerencialismo público.

Tendo dado os primeiros passos na década de 90, essas práticas envolvem diferentes estágios de reformas, sendo o primeiro conhecido como de primeira geração que contemplou

a abertura dos mercados, a desregulamentação e as privatizações. O segundo, conforme Heredia e Schneider (1998, apud SOUZA; CARVALHO, 1999), buscou a construção e reconstrução de suas capacidades administrativas e institucionais, isto é, políticas voltadas para melhorar o desempenho dos organismos públicos e conseqüente satisfação dos cidadãos.

Quanto à capacidade institucional, significou a busca de incentivos que aumentassem os estímulos para a cooperação, formulação e implementação sustentada das decisões governamentais, sendo, portanto, voltadas às questões mais estruturais, de longo prazo, interessando às esferas locais e às políticas sociais.

Enquanto o primeiro estágio focalizava a racionalização dos recursos fiscais o segundo envolvia:

- a) a eficiência dos serviços públicos, a ser alcançada pela otimização dos recursos humanos e financeiros via o estímulo à competição administrada pelo governo e organizações sociais;
- b) a efetividade;
- c) a democratização, com envolvimento da comunidade nas decisões relativas às ações públicas;
- d) a descentralização para as esferas subnacionais das responsabilidades de provisão de infra-estrutura e dos serviços sociais.

O trabalho dessas duas professoras é uma contribuição para a discussão das propostas de reforma do Estado no Brasil e dos seus possíveis impactos, tomando como referência básica a questão das desigualdades do país.

As autoras trazem como argumento principal a seleção do que deve ser requerido, em um país marcado por alto grau de heterogeneidade, para a adoção de políticas voltadas para a reforma da administração pública:

- a) um conhecimento aprofundado da realidade local;
- b) o reconhecimento da importância crucial do papel da União e dos Estados no apoio a essas reformas;
- c) a constatação de que a pauta da segunda geração de reformas, qual seja, a reestruturação das estruturas e práticas administrativas, será realizada em situação de escassez, devido à contínua pressão pelo equilíbrio macroeconômico, agravado pela desvalorização do Real em janeiro de 1999.

2.6.12 O debate sobre a reforma do Estado

Os novos paradigmas de produção e circulação do capitalismo globalizado e as crescentes dificuldades financeiras dos governos nas últimas décadas, associado ao debate sobre o papel do Estado, o perfil dos gestores públicos e os destinos da burocracia governamental assumiram uma enorme importância na agenda de vários países e dos organismos financeiros internacionais, conforme é destacado por Souza e Carvalho (1999). Deste modo, qualquer análise das condições do Brasil não pode ser realizada à margem da discussão das questões internacionais.

Com base em argumentações teóricas de March e Olsen (1989 apud SOUZA; CARVALHO, 1999), que afirmam que a história da reorganização administrativa no século XX é uma história da retórica, e de Hood e Jackson (1991 apud SOUZA; CARVALHO, 1999), enfatizando que o argumento administrativo tem um caráter retórico, não existindo qualquer base para a afirmação de um argumento como definitivo, tornando frágil o argumento de uma doutrina superar as outras. Portanto, as propostas de reforma, no Brasil e nos demais países que as adotaram, se adaptam muito bem a esta visão.

Foi assim que, a partir dos anos 80 e 90, o debate político, institucional e administrativo apresentou uma nova abordagem de atuação dos governos e da sociedade. Esta reforma de Estado tem conduzido a um processo de apoio a ações de governo e outros atores políticos e sociais, envolvendo a participação das esferas subnacionais, do setor privado (lucrativo ou não) e da sociedade civil, na formulação e implementação de políticas.

São apresentadas em seguida algumas peculiaridades oriundas desses debates, com fraca repercussão ainda no meio dos analistas do Brasil. A primeira diz respeito à existência de pelo menos três paradigmas que estão em jogo como receitas para os problemas dos governos e da administração pública: o da escolha pública e o governo empreendedor de Osborne e Gabler (1995 apud SOUZA; CARVALHO, 1999), e o novo gerencialismo público, ou modelo pós-burocrático (BARZELAY, 1992 apud SOUZA; CARVALHO, 1999).

Por vezes, esses paradigmas se confundem e em outros são distintos, todavia, têm sido tratados como um só. A existência de paradigmas alternativos é pouco conhecida e debatida, como mostra Souza e Carvalho (1999). Heredia e Schnider (1998 apud SOUZA; CARVALHO, 1999), após pesquisa realizada em oito países concluem que as reformas do México e do Brasil tiveram mais um caráter gerencialista, enquanto as reformas do Leste da

Europa e da Argentina visaram, em especial, os servidores civis. Por sua vez, as reformas do Chile, da Tailândia e da Coreia do Sul privilegiaram a democratização.

A segunda peculiaridade é a falta de novidade das propostas. Hood e Jackson (1991 apud SOUZA; CARVALHO, 1999) defendem que o conteúdo do novo gerencialismo apresenta grandes semelhanças com o "Cameratismo", escola de pensamento administrativo surgido na Alemanha no século XVIII, tais como:

- a) o uso de terminologia semelhante;
- b) a ênfase na tecnologia administrativa como chave para a gestão eficiente do Estado;
- c) a visão de que a execução pode e deve ser separada da formulação de políticas;
- d) a visão de que a redução de gastos é a maior das virtudes administrativas, priorizando as questões financeiras do Estado;
- e) a opção por evitar a gestão direta do Estado;
- f) ter a origem das propostas de cima para baixo;
- g) a ausência de questionamentos sobre os parâmetros da ordem social e política dentro dos quais a gestão pública opera.

A terceira peculiaridade diz respeito à denominação da reforma como sendo "do Estado", podendo induzir a equívocos, quando a mesma se reduz à duas instituições do Estado, governo e administração pública, excluídos os poderes Legislativo e Judiciário.

No Brasil, a maioria das propostas em vigor, está voltada para o governo federal, não sendo mandatárias para os Estados e municípios, em função do sistema federativo. Os Estados, em grande parte, privatizaram suas estatais e assinaram acordo com o governo federal para a renegociação de suas dívidas e privatizaram seus bancos comerciais ou estão em processo de privatização. Eles têm optado, também, pela criação de organizações sociais, principalmente na área de saúde.

Em quarto lugar, já se encontra disponível uma vasta literatura, questionando a aplicabilidade desses paradigmas a partir dos seguintes argumentos:

- a) a oscilação das propostas entre níveis excessivos teóricos e normativos, como as da escolha pública, a excessivamente pragmáticos, como as do governo empreendedor (ARELLANO, 1995 apud SOUZA; CARVALHO, 1999);
- b) propostas que não primam pelo rigor metodológico posto que, suas justificativas se baseiam, apenas, nos caos considerados como "fracassos" do

setor público e como "êxitos" do setor não governamental (TENDLER, 1997 apud SOUZA; CARVALHO, 1999), tornando-os intelectualmente vulneráveis (GOODSELL, 1993 apud SOUZA; CARVALHO, 1999);

- c) os problemas que essas propostas buscam enfrentar são demasiado complexos e particulares para comportarem uma resposta global, além das mesmas serem baseadas em premissas que não são universais (HOOD, 1996 apud SOUZA; CARVALHO, 1999), não se podendo relacionar, por exemplo, países como Alemanha, Japão, França e Espanha, além da Índia, como tendo aderido ao novo gerencialismo público;
- d) Hood (1991 apud SOUZA; CARVALHO, 1999) aponta algumas contradições no interior desse dito "novo paradigma", como a tentativa de conciliar elementos incompatíveis tais como hierarquia (a ênfase na liderança), individualismo (a ênfase no consumismo ditado pelo mercado) e equidade (a prevalência da importância das comunidades locais).

As propostas despolitizam a administração pública na medida em que buscam separá-la dos mecanismos do sistema representativo, base das democracias liberais, mostrando a influência de parte da academia norte-americana, referencial dos trabalhos de Woodrow Wilson (1998 apud SOUZA; CARVALHO, 1999), que finaliza, destacando que as propostas de caráter gerencial deslocam o controle dos gerentes do sistema político para o mercado (HEREDIA; SCHNEIDER, 1998 apud SOUZA; CARVALHO, 1999) e se baseiam em premissas ideológicas que elevam a importância da gerência e a distinguem da política, vista como um entrave à eficiência Pollitt (1994 apud SOUZA; CARVALHO, 1999), enquanto para Souza e Carvalho (1999), paradoxalmente, as propostas de reformas no Brasil podem ser consideradas pioneiras por não se restringirem aos aspectos administrativos do governo.

2.6.13 Aspectos da reforma no Brasil

Passa-se, agora, à fase de investigação das possíveis consequências dessas propostas no Brasil das desigualdades. Um brevíssimo histórico do período iniciado pelo presidente Collor de Mello, que deu partida às privatizações e criou alvoroço em relação ao servidor público, considerando este como o principal responsável pelos problemas do Estado.

O governo Itamar Franco, ao concluir a gestão Collor, implementou o Plano Real, principal política de sustentação e justificação das reformas. Já o governo seguinte, de

Fernando Henrique, é tido como o responsável pelo formato definitivo e conceitual, imprimido à chamada reforma de Estado, através, principalmente, do Mare, que foi extinto no seu segundo mandato.

Os pontos fortes da aceitação dessa reforma foram:

- a) a forte e positiva associação entre a reforma e a chamada crise fiscal do Estado;
- b) a forte e positiva associação entre reforma e continuidade do sucesso do Plano Real,
- c) a promessa de que a reforma tornaria o serviço público eficiente.

O relativo consenso em torno das reformas no Brasil confirma, embora apenas parcialmente, a hipótese de Heredia e Schineider (1998 apud SOUZA; CARVALHO,1999) de que fatores econômicos, especialmente a crise fiscal, quando associados às iniciativas de reforma transforma-se em importante sustentáculo político para a sua aceitação.

Os três pilares que sustentaram os governos de FHC foram:

- a) primeiro, o pilar internacional, voltado ao cumprimento da primeira e da segunda geração de reformas, já citadas;
- b) segundo, o pilar herdado dos militares, composto de problemas não enfrentados na década de 80 como, distribuição de renda, reforma agrária, dívida pública, e perda de qualidade dos serviços sociais devido à sua massificação;
- c) terceiro, o pilar construído pela Constituição de 1988, que buscou a retomada do papel central da União na Federação, interpretado, dentre outras coisas, como a tentativa de recentralização dos recursos fiscais (SOUZA; CARVALHO,1999).

A visão do seu governo, quanto às propostas de reforma, são apresentadas pelo próprio FHC. No seu primeiro argumento ele busca associar as reformas brasileiras àquelas dos países desenvolvidos. No segundo, ele as coloca como necessárias para a "higidez" fiscal e a governabilidade, apelando para a sensibilidade do Congresso e da opinião pública em relação à crise fiscal. No terceiro argumento, ele exalta valores como a solidariedade, o envolvimento dos cidadãos, o fim dos privilégios em nome da universalização do acesso aos serviços públicos (CARDOSO, 1998 apud SOUZA; CARVALHO, 1999).

Essa defesa vem de encontro à análise de Palermo (1998 apud SOUZA; CARVALHO, 1999) ao afirmar que as reformas estavam voltadas para mudanças incrementais, atingindo setores selecionados, e são marcadas pelo pragmatismo. Esta análise é reforçada pela visão de Cardoso (1998 apud SOUZA; CARVALHO, 1999) que enxerga a estrutura de poder no Brasil como caracterizada pela pluralidade de arenas decisórias, gerando negociações e busca de consenso, gradualismo e proteção dos interesses.

2.6.14 A descentralização das políticas sociais

Para as autoras Souza e Carvalho (1999), as propostas, pertencentes à segunda geração das reformas, são mais complexas, politicamente, do que aquelas da primeira geração, por envolverem inúmeros interesses que se multiplicaram em situações específicas, diferentemente dos conflitos decorrentes da primeira geração, que são mais polarizados como a abertura dos mercados, controle da inflação e privatizações.

Apesar das inúmeras sínteses, as autoras trazem a questão da sua aplicabilidade em situações de:

- a) alto desequilíbrio inter e intra-regional, social, econômico e político;
- b) alta escassez provocada pela pressão advinda do equilíbrio macroeconômico, agravada no início de 1999.

Elas fazem o resumo da proposta do Ministério da Administração e Reforma do Estado-Mare, focalizando:

- a) na busca de melhoria da atuação burocrática, pela via da valorização do servidor que integra as chamadas funções exclusivas de Estado;
- b) na separação das atividades de regulação das de execução, transferindo a execução, principalmente, para as organizações sociais, sendo este um critério ainda novo no Brasil.

Todavia, uns dos aspectos mais complexos das reformas, a descentralização vertical dos serviços sociais, não tem recebido muita atenção do projeto oficial, em que pese sua importância e seus efeitos, tanto para as esferas locais como para a consecução dos objetivos, como a ampliação da efetividade, a universalização e a democratização dos serviços públicos sociais.

As políticas e projetos federais atingidos pela descentralização, tais como educação, saúde, merenda escolar, assistência social, distribuição de remédios e renda mínima, vincularam-se aos ministérios setoriais ou ao Programa Comunidade Solidária. Por outro lado, as iniciativas do governo de retomar a liderança financeira estabeleceu um paradoxo: ao tempo em que se preconizava a descentralização das políticas sociais para as esferas estaduais e municipais, buscava-se a redução dos recursos disponíveis para esses entes federados.

Os municípios, principalmente, têm sido penalizados por essas transferências de competências, todavia, com sérios entraves quanto à renegociação de suas dívidas junto à União, nos mesmos termos já acordados com os Estados. Essa política de recentralização financeira no governo federal pode significar um abandono e/ou perdas mais significativas da qualidade das ações que estão sendo descentralizadas. Apesar dos mecanismos de favorecimento do equilíbrio horizontal do sistema tributário, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), existem milhares de municípios que não podem sobreviver sem a ajuda complementar da União e dos Estados, e nem sequer são capazes de promover as suas reformas.

Desse modo, as autoras esclarecem que o reduzido escopo e ênfase do projeto do extinto Mare não foi suficiente para a promoção das transformações necessárias ao Estado brasileiro para atender às demandas, principalmente, em termos sociais. O projeto de descentralização, em pauta, colocava em risco com mais intensidade a pertinência de paradigmas únicos e universais para o setor público, descolados do tempo e do espaço. Elas enfatizam, que o mais sensato seria reconhecer que a provisão dos serviços e o futuro da administração pública seguirão caminhos plurais e diversificados.

A Constituição de 1988 pretendeu dar mais um passo no processo de democratização do país, fortalecendo o poder público e destinando mais recursos financeiros para os governos subnacionais, mais precisamente os Estados e as suas capitais. Entretanto, os benefícios da descentralização não se distribuem uniformemente, o que faz reduzir, sobremodo, a capacidade da maioria dos municípios e mesmo de alguns Estados que não conseguem desenvolver a segunda geração de reformas.

Os estudos apresentados até aqui evidenciam como um país de tão grande dimensão territorial, que registra intensas desigualdades, inter e intra-regionais e sociais tem encontrado dificuldades para promover uma profunda redução dos efeitos desses fenômenos. Para as autoras, quanto à valorização dos municípios, ela não pode assumir um caráter absoluto nem a descentralização deva ser conduzida sem levar em conta a complexa combinação de fatores

(econômicos, sociais, demográficos e políticos) que, em cada realidade, é determinante para as possibilidades de transformação do setor público.

Finalizando, as autoras apresentam uma hipótese que poderá, ou não, ser confirmada no futuro, que é a instalação de um processo de avaliação, por parte da coalizão governista à época, principalmente na gestão FHC, da impossibilidade de sustentar os custos políticos de um processo de reformulação do papel do Estado. A decisão, de caráter pragmático, por transferir o ônus político das reformas para o setor privado (no caso das privatizações e das organizações sociais) e para os municípios (no caso das políticas sociais), mesmo que o ônus financeiro continue, em grande parte, com o governo federal, necessita passar por um processo de auto-avaliação dos próprios governantes que foram os responsáveis pela implementação daquelas medidas.

3 AS REFORMAS INSTITUCIONAIS DO ESTADO DA BAHIA

Seguindo o mesmo período historiográfico de análise no âmbito nacional é tratado aqui nesse capítulo, de maneira sucinta, o período da administração pública baiana iniciada no período do Estado Novo (1937–1945) até o governo Régis Pacheco, em 1955. A partir do governo seguinte, Antônio Balbino (1955–1959), tem-se o marco inicial do planejamento econômico por parte do executivo estadual, seguido pelo Plandeb, a reforma administrativa de 1966, as diversas ações governamentais de planejamento e as reformas administrativas dos períodos subsequentes, até o ano de 2004.

3.1 A MODERNIZAÇÃO IMPOSTA PELO ESTADO NOVO NA BAHIA (1937/1945)

O Estado Novo foi um regime ditatorial, republicano-nacional-unitário-autoritário, comandado pelo presidente Getúlio Vargas, entre novembro de 1937 a setembro de 1946, conforme pode ser lido em Tavares (2001).

Na Bahia, ele foi instalado com a nomeação do interventor federal, interino, comandante da 6ª Região Militar, coronel Antônio Fernandes Dantas, sucedido por Landolfo Alves, em março de 1938, que administrou o Estado, contando com a seguinte estrutura administrativa: Secretaria de Segurança Pública, Secretaria do Interior e Justiça, Secretaria da Fazenda, Secretaria da Agricultura, Secretaria da Educação e Saúde.

Ele priorizou, em seu governo, a agricultura e a educação, investindo na implantação de “fazendas experimentais” para melhorar o plantel bovino para abate e para melhorar a qualidade das vacas leiteiras. Construiu o primeiro aviário da Bahia, em Feira de Santana. Buscou desenvolver a lavoura algodoeira para atender melhor à demanda das fábricas de tecido. Construiu usinas de beneficiamento do algodão em Feira de Santana. Criou feiras animais para a exposição de gado no Parque de Ondina, em Salvador. Tentou, também, assentar famílias de imigrantes japoneses na Colônia Agrícola de Mata de São João.

Construiu uma fazenda agrícola em Cruz das Almas, com prédio para a administração, salas de aulas e laboratório, casas residenciais para os professores e estudantes, campos para lavoura, pocilgas e pastos. De igual modo, na educação, sob a direção de Isaías Alves, mobiliou e inaugurou a escola Duque de Caxias e o Instituto Normal da Bahia. Pelo decreto nº 11.234 de 1939 reformou todo o ensino normal. Em 1942, através de uma ação militar, foi deposto Landolfo Alves, sendo nomeado para ocupar o seu lugar o coronel Onofre Pinto Aleixo (TAVARES, 2001).

3.2 PRINCIPAIS MARCOS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS DA BAHIA

Para Matta (2003), esses marcos podem ser descritos como: a criação do Departamento do Serviço Público (DSP) através de decreto de 1942 e a sua transformação em Departamento de Administração Geral (DAG), pela lei nº 2.321, da reforma administrativa do Poder Executivo baiano de 1966. Ela passou a funcionar como órgão central do sistema de administração, sendo transmutada, em 1980, na atual Secretaria da Administração do Estado da Bahia.

Abrindo um parêntese e a título de ilustração, Matta (2003) foi professor de Redação Oficial dos cursos de treinamento em Administração para os servidores do Estado, entre 1945 e 1965, quando assumiu, como Secretário de Estado, a Chefia da Casa Civil, posteriormente coordenador geral da reforma administrativa e, em setembro de 1966, foi nomeado Secretário de Estado (Extraordinário) para a reforma administrativa de 1966. Foi diretor do Centro de Estudos Interdisciplinares (ISP) para o setor público (1989-1992), órgão de cuja comissão fundadora fez parte em 1964 e que serviu de consultoria e assessoramento à referida reforma.

Num breve histórico das reformas administrativas, ele relembra o artigo do Diretor Geral do DSP, Renato Bião de Cerqueira, sob o título “*Antecedentes teóricos da reforma administrativa no Brasil*”, no qual é demonstrado que o sistema de mérito e a organização do pessoal civil do serviço público da União e dos Estados, resultantes das diretrizes de eficiência e economia adotadas pelo governo Vargas, antes e depois da Constituição de 1934, e depois da Constituição de 1960, procediam, “essencialmente, de idéias, estudos e projetos há muito lançados”. São relacionados os projetos de 1907, 1911 e 1913, sendo este último do deputado federal baiano Moniz Sodré, que toca no formalismo jurídico de um decreto de 1916, do governo Wenceslau Braz, sobre concurso e estágio probatório, porém, sem ter obtido o devido referendo do Congresso Nacional, seguido de outras tentativas posteriores.

É citado, também, um *Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo, de Viveiros de Castro*, com um diagnóstico do século XIX e anteriores, e pela prescrição profética para o século XXI: “O funcionalismo público nunca constituiu uma carreira que exigisse preparo técnico...”. E, mais: “Bem merecia da pátria o governo que realizasse uma reforma administrativa com a seguinte orientação: 1º - redução do quadro dos empregados...; 2º - as primeiras nomeações dependentes da prova de capacidade; 3º - garantir o acesso; 4º - fixação de vencimentos que possam realmente prever a subsistência do empregado e de sua família; 5º - responsabilidade efetiva dos funcionários”.

Outra preciosidade para os estudiosos do assunto é o Art. 72 do projeto para a Constituição de 1946, elaborado pelo Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), exprimindo uma integração da abordagem jurídicista e o conteúdo de orientação gerencial: “Haverá junto à Presidência da República um Departamento Administrativo para o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de promover, quanto à economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, bem como relações de uns com os outros e com o público.”

3.2.1 Governo Otávio Mangabeira (1947-1951)

Após sucessivas interventorias na Bahia, Otávio Mangabeira tomou posse em abril de 1947 e iniciou os estudos para propor um plano de desenvolvimento para o Estado. Confiou a Secretaria de Educação e Saúde ao educador Anísio Teixeira, inaugurando um período de inovações e realizações que mudou o quadro educacional da Bahia. Iniciou, logo no primeiro ano, a construção de 258 prédios escolares, inclusive o centenário Ginásio da Bahia. Construiu os Centros Educacionais Integrados, as Escolas Classe e as Escolas Parque. Em apenas quatro anos construiu escolas de nível elementar, ginásios e colégios de nível secundário, com qualidade física e profissional, instituindo o concurso público para o ingresso de professores através de títulos e provas escritas e orais. Absorveu bons quadros diplomados pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da jovem Universidade Federal da Bahia.

O governo de Otávio Mangabeira foi pioneiro na política de apoio e incentivo à cultura na Bahia, criando para isso um Departamento de Cultura na Secretaria de Educação, transformando-o num grande centro de apoio e inovação para as artes plásticas, a música, o teatro, o cinema e a literatura baiana. Ajudou o curso de formação de bibliotecários,

originando a Escola de Biblioteconomia da Universidade Federal. Iniciaram-se os estudos, pelo Conselho Nacional do Petróleo, para a construção da refinaria de petróleo de Mataripe e da hidrelétrica do São Francisco.

Pela pasta da agricultura foram patrocinadas a construção de dois navios pesqueiros e a vinda de colonos sérvios, croatas e japoneses para fazendas experimentais de gado bovino, cavalos e produtoras de hortifrutigranjeiros. Como resultados diretos, aumentou-se a produção de leite e de ovos para o consumo da população. Com a construção do matadouro de São Roque, estabilizou-se o preço da carne. Verduras e legumes começaram a ser entregues à população, originários da fazenda de colonos japoneses, do Rio Seco, município de Santo Amaro.

Para o quadriênio de 1951 a 1955, assumiu o governo Luís Régis Pacheco Pereira, no mesmo período em que Getúlio Vargas assumia a Presidência da República.

3.2.2 Governo Antônio Balbino (1955-1959)

Este governo teve como maior preocupação a criação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), coordenada pelo economista Rômulo Almeida, e o Conselho de Desenvolvimento Econômico da Bahia (Condeb), em maio de 1955. Os frutos desse trabalho foram colhidos pelas administrações que o sucederam.

A principal característica desse governo foi sua preocupação em criar a infra-estrutura econômica do Estado. Contemplou, também, em seus programas, as questões sociais, visando oferecer melhores condições de vida aos bairros populares da Cidade do Salvador, construindo centros sociais que forneciam, além de outros serviços, a assistência médica.

Para Pedrão (1963) a primeira tentativa de planejamento econômico global do Estado da Bahia, ocorreu nesse governo. Encontra-se destacada, por este autor, a genialidade do trabalho do então Secretário da Fazenda, Dr. Rômulo Almeida, sendo ele o verdadeiro idealizador do modelo institucional implementado no Estado e principalmente pela mudança de cultura organizacional, indispensável ao planejamento.

Para o desenvolvimento desse trabalho articulou-se o governo com diversos parceiros, dentre os quais, destacam-se a Universidade da Bahia, o BNDE, o Banco do Brasil, o Ministério da Fazenda e Agricultura, a Fundação Getúlio Vargas. Também participaram desse planejamento as classes dirigentes e produtoras locais.

Em sua primeira mensagem enviada à Assembléia, o governador Balbino deixou claro o objetivo da criação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), qual seja, implementar uma mentalidade planificadora, buscando aproveitar todos os recursos da Bahia para impulsionar o seu desenvolvimento econômico. A partir da CPE visualizou-se criar uma instituição que condicionasse a existência do planejamento que, aos poucos, foi transformando as outras instituições para essa mentalidade planificadora (BOAVENTURA, 1964). A de se destacar o pioneirismo desse Estado no planejamento com a criação dessa Comissão, bem como da Fundação para o desenvolvimento da Ciência na Bahia.

3.2.3 Governo Juracy Magalhães (1959-1963)

O início desse governo foi marcado pela definição do Plano de Desenvolvimento para a Bahia (Plandeb). A finalidade do Plano de Governo para o Estado era a de alcançar melhor utilização dos recursos naturais e humanos da Bahia, criando oportunidades de melhores empregos para a população em condições de trabalhar e elevando progressivamente a renda real “per capita” a 3%, anualmente, no mínimo.

Este Plano considerava como diretrizes:

- a) indispensável dar oportunidade para o emprego da população, ao menos nos níveis mínimos;
- b) assegurar as condições que valorizassem os salários nominais, através de um abastecimento farto e do atendimento das necessidades mínimas de educação e assistência sanitária à população do Estado da Bahia;
- c) desenvolver ao máximo as possibilidades apresentadas pelos recursos naturais, industriais e humanos que a Bahia apresentava.

Para alcançar essas diretrizes, o Plano previa:

- a) a possibilidade de fixação dos capitais produzidos pela própria economia baiana;
- b) capitais de empreendimentos agrícolas e industriais vindos de fora;
- c) os recursos federais ou de outras origens.

O plano de investimentos públicos, semi-públicos, ou patrocinado pelo poder público, considerava os seguintes programas básicos:

- a) de transportes e comunicação, um sistema integrado de organização da economia agrícola e do abastecimento alimentar;
- b) a expansão de fronteiras agrícolas;

- c) a possibilidade de desenvolvimento industrial via programa da Petrobrás com localização de “siderúrgica média na Bahia, dentro do Programa Siderúrgico Nacional, com facilidade de formação de cadeias produtivas de indústrias metalúrgicas diversas, mecânicas, de materiais de construção, embalagens”.

Esses projetos eram viáveis pela localização de matérias-primas na Bahia.

Segundo Tavares (2001), o Plandeb deveria ser realizado no período de 1960-1963. Não o foi por causa de dificuldades econômicas da Bahia e dos episódios que mobilizaram o país nos anos de 1960 e 1962 como a renúncia do presidente Jânio da Silva Quadros, em agosto de 1961. Outros estudiosos defendem que, apesar de o legislativo baiano ser receptivo à idéia do planejamento, as implicações políticas determinaram a protelação da aprovação do plano, deixando-o esquecido, sem merecer o pronunciamento final do plenário daquela casa.

Apesar disso, este Plano foi implementado ao longo dos governos de Juracy Magalhães e dos seus sucessores, principalmente no que concerne à sua estratégia industrial, podendo-se afirmar que a atual estrutura urbana industrial baiana é fruto do Plandeb.

O processo de planejamento na Bahia foi assertivo para o historiador baiano Henrique Tavares e assim compreendido por estudiosos, administradores públicos e políticos do Estado, pois, na compreensão desses atores, ele visou a atender às diversas linhas de oportunidades das vocações produtivas, considerando as políticas globais, setoriais e regionais da União para o país e para o Nordeste, buscando sua inserção nos mercados nacional e mundial (SPINOLA, 1997).

Destaca-se o bem sucedido planejamento do desenvolvimento estadual, focalizado nos grandes marcos da industrialização e da expansão dos serviços nas principais cidades baianas. Bem alicerçado em diagnósticos das possibilidades do Estado, antecipando-se ao planejamento federal que subordinou os interesses regionais à dimensão nacional dos programas e projetos econômicos. Adotou, como parâmetros essenciais a concretização de vantagens locais e vocações produtivas das diversas áreas do país, além do mercado, as tendências internacionais e as possibilidades de captação de recursos externos. Assim, fazendo o governo atuar em parceria com o meio acadêmico aquele processo buscou reconstruir a história econômica do Estado, identificando oportunidades e elaborando planos, programas e perfis. Foram criados os órgãos e as entidades de fomento, de crédito, de pesquisa, de forma articulada no nível regional e nacional, revisando, periodicamente, suas

premissas e estratégias. Podem ser destacadas, nesse processo, as contribuições de Pinto de Aguiar, Clemente Mariani, Miguel Calmon, Américo Barbosa de Oliveira, dentre outros.

As alianças pioneiras foram firmadas com a integração dos esforços do Instituto de Economia e Finanças da Bahia (IEFB), coordenado por Pinto de Aguiar; da Universidade Federal da Bahia (UFBA), dirigida pelo reitor Edgard Santos, e da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, comandada por Rômulo Almeida, que criou a CPE com o intuito de diagnosticar a economia baiana, elaborar projetos e programas e institucionalizar o sistema de planejamento do governo estadual, contando com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), mais tarde BNDES, e da Fundação Getúlio Vargas (FGV), daí resultando um trabalho analítico e de propostas para o desenvolvimento estadual, sintetizados posteriormente no Plandeb, conforme já foi citado.

Como nota adicional registra-se que o Plandeb foi desenvolvido no início dos anos 50, quase que na mesma época do Plano resultante do grupo de trabalho para o desenvolvimento do nordeste (GTDN), denominado “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”.

Apesar dessa coincidência temporal, esses planos foram diferentes nas essências de suas estratégias industriais. O GTDN propunha um modelo autônomo, pretendendo replicar no Nordeste o desenvolvimento capitalista do Centro-Sul, já o Plandeb propunha um modelo de integração ao desenvolvimento do próprio Centro-Sul. Quanto à natureza das empresas eles também divergiam: o GTDN objetivava a pequena e média empresa de alcance local, o Plandeb, ao contrário, defendia a grande empresa que caracterizava a produção dos bens intermediários, visando o mercado do Centro-Sul.

O processo histórico é o testemunho vivo do acerto contido no Plandeb de estratégia de desconcentração concentrada, e o equívoco do GTDN ao propor uma estratégia deslocada da dinâmica capitalista nacional (SPINOLA, 2003).

Originários do Plandeb são também os projetos implementados como o Fundo de Desenvolvimento Industrial (Fundagro) de onde surgiram o Banco do Estado da Bahia (Baneb) e o Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (Desenbanco), a Companhia de Eletricidade da Bahia (Coelba), a Usina Siderúrgica da Bahia (Usiba), a Eletrosiderúrgica Brasileira S/A (Sibra), o Centro Industrial de Aratu (CIA) e o Complexo Petroquímico de Camaçari (Copec), entre outros. Ficou contemplada, por sua vez, uma nova configuração de um Estado empreendedor e fomentador em áreas estratégicas, implementando entidades como

a Companhia de Engenharia Rural do Estado da Bahia (Cerb), na perfuração de poços, Companhia de Adubos e Materiais Agrícolas da Bahia (Camab), para a distribuição de insumos agrícolas, a Companhia de Armazéns e Silos do Estado da Bahia (Caseb), de armazenagem, a Matadouros Frigoríficos S.A. (Mafrisa) para o abastecimento de carne, bem como dezenas de outras proposições similarmente implementadas ao longo dos anos.

A estratégia de industrialização baiana de desconcentração concentrada vem seguindo um processo inverso àquela do Centro-Sul do país. Isso se dá em função da lógica do processo de desenvolvimento capitalista naquela região estar voltada para a produção de bens de consumo, especialmente os duráveis (ou de luxo), para atender principalmente a demanda daquele mercado e do resto do país. Lógica que não era, segundo as análises realizadas, viável para a Região Nordeste.

Para viabilizar a exportação dos produtos intermediários da Bahia para o Centro-Sul fez-se necessária a construção de estradas inter-regionais que, por seu turno, refletiu de forma negativa nas condições concorrenciais para as empresas tradicionais nordestinas de bens de consumo que foram perdendo mercado para as unidades tecnicamente mais modernas e melhores administradas, originárias do Sudeste ou mesmo do exterior.

3.2.4 Governo Antônio Lomanto Júnior (1963-1967)

Este político, que havia sido prefeito de Jequié, apesar de ter encomendado diversos estudos globais com vistas ao futuro planejamento do Estado, primeiramente ao economista Ignácio Rangel, em seguida ao Prof. Fernando Pedrão, depois ao Dr. Rômulo Almeida e por último à própria CPE, não chegou a concluir essas propostas de planejamento, por força de mudança de diretrizes da política econômica nacional, voltando-se à implementação de medidas parciais.

Ele priorizou a ação social com a desapropriação de fazendas no município de Candeias para a instalação do núcleo colonial Landolfo Alves, sinalizando com o início da reforma agrária na Bahia. Neste ínterim, a democracia no Brasil foi golpeada em 31 de março de 1964, afastando João Goulart da Presidência da República e sendo extintos os mandatos de deputados e caçados os de outros tantos. O governador Lomanto Júnior reorganizou o secretariado do seu governo e tentou implantar uma nova mentalidade com a reforma administrativa, sob a orientação técnica da Universidade da Bahia, por intermédio do Instituto de Serviço Público.

Em 1963, foi apresentado o resultado de uma pesquisa, trabalho profundo e abrangente de diversas fontes e dados censitários de 1920 a 1940, denominado “O problema da involução industrial da Bahia”, o qual mostrava uma relevante discrepância entre os avanços obtidos pelo Estado nas suas estruturas de sistema de transportes e energético, no crescimento demográfico, na balança comercial externa, na receita tributária, na melhoria urbana da capital e em muitos outros aspectos, contrapondo-se à redução de sua importância no desempenho industrial na primeira metade do século XX, em comparação com o final do século anterior. Constatou-se uma significativa estagnação nas indústrias têxtil e fumageira e o desaparecimento de outras empresas manufatureiras (BAHIA, 1997).

Naquela época, o economista Rômulo Almeida apresentou um importante trabalho, expressando quantitativamente este quadro que se convencionou chamar de “O enigma baiano”, mostrando a participação percentual da Bahia no total da indústria nacional, apurada no censo de 1920. O trabalho informava que foi de 3,5% em capital aplicado, na força motriz, alcançou 4,0%, nos operários, 5,7% e na produção, 2,8%. Quando comparado ao censo de 1940, eles reduziram-se para, respectivamente: 1,9%, 2,3%, 3,0% e 1,3% (ALMEIDA, 1977).

A título de conclusão, Tavares (2001) descreve que as empresas não cresciam em virtude do sistema econômico baiano ser estruturalmente agrário-mercantil, além dos problemas nacionais de estagnação, como a falta de capitais, carência de força motriz, pobreza de mão-de-obra técnica e deficiência do mercado interno. Salienta, ainda, a subordinação das empresas industriais baianas às grandes firmas comerciais, pelo mecanismo da consignação.

Por sua vez, Almeida (1977), cita as principais razões para essa situação de baixa capitalização da Bahia em relação ao Sul. São elas:

- a) a decadência política baiana na República;
- b) a dificuldades de transportes;
- c) a carência de energia;
- d) a carência de recursos da fragilizada economia colonial baiana, que levava a outra causa de outra carência;
- e) a quase nula imigração, adicionando-se a tudo isso, a falta de tirocínio industrial dos ricos comerciantes da terra nos empreendimentos da produção.

Entre tantos estudiosos do tema da estagnação econômica na Bahia, dois deles se destacaram – Clemente Mariani e Pinto de Aguiar –, homens públicos de larga experiência,

deixando para as gerações posteriores, não só diagnósticos, como propostas efetivas para a sua superação, calcadas em idéias do planejamento econômico, da ação político-reivindicatório-compensatória e da possibilidade de aproveitamento das vocações produtivas do Estado.

Num esforço em analisar a contribuição que o governo da Bahia vinha dando ao desenvolvimento industrial do Estado, Guimarães (1966) desenvolveu uma monografia mediante convênio entre o Instituto de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia da UFBA e a Federação das Indústrias do Estado da Bahia (Fieb), entidade financiadora. Nesse estudo foi adotado como marco o ano de 1955, significando o início dos esforços mais sistematizados do governo em criar estruturas capazes de influir na economia.

As considerações teóricas utilizadas por Guimarães (1966) podem ser assim enumeradas:

- a) encontra-se na base de toda política o problema da intervenção do Estado no domínio econômico;
- b) considera que cada investimento em infra-estrutura, destinado ou não ao incentivo de empreendimentos particulares, era, embora indiretamente, uma participação estatal no domínio econômico;
- c) o intervencionismo estatal no setor privado se torna alvo de maiores críticas quando a atitude dos governos se volta mais diretamente para influir na vida econômica privada, principalmente quando o próprio Estado se torna empreendedor privado ou ordena o desenvolvimento, planejando-o.

Além disso, este autor cita as várias formas de interferência do setor público no setor privado, com destaque ao trabalho de Campos (1962 apud SPINOLA, 1997) “Planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos”, da forma que segue:

- a) incentivos positivos: medidas financeiras e fiscais;
- b) garantia de preços e mercado;
- c) preferência na obtenção de fatores escassos e provisão governamental de serviços; controles e regulamentos financeiros;
- d) denegação de fatores escassos;
- e) limitação ou proibição direta.

Desses itens, poucos são de competência dos Estados, restando à Bahia, no caso em estudo, agir dentro de um planejamento eficaz, visando a promoção do seu desenvolvimento econômico.

Ainda é encontrada a citação de Guimarães (1966) sobre as condições existentes àquela época, e inexistentes em outras, que têm levado as economias modernas a defenderem o planejamento estatal como uma necessidade imperativa em qualquer espaço desenvolvimentista atual. Hoje, as nações cômicas de sua pobreza exigem do governo uma ação enérgica para que resolvam essas estagnações que as afastam, cada vez mais, do mundo desenvolvido. Por isso um Estado democrático não se pode furtar, na atualidade, a intervir no setor privado da economia.

Para justificar a interferência do governo do Estado da Bahia no processo de planejamento e ordenação da atividade produtiva, foi elaborado o diagnóstico que pode ser apresentado nas alíneas que seguem:

- a) economia subdesenvolvida, baseada em produtos primários, cuja cotação vinha declinando nos mercados internacionais, além da vulnerabilidade às variáveis cíclicas;
- b) o agravamento da natural propensão das economias agrícolas de exportação de remeterem também seus capitais;
- c) a evasão do lucro baiano para outros mercados;
- d) as divisas com a exportação dos produtos baianos (de maior eficiência no comércio exterior brasileiro) traziam menor riqueza acumulada para o Estado, pois eram canalizadas para o financiamento do esforço de industrialização de outras áreas, especificamente do parque industrial paulista;
- e) a inflação que serviu de motor do desenvolvimento nacional, canalizando recursos para o parque industrial no complexo São Paulo-Guanabara-Minas Gerais, enquanto a economia baiana continuava vinculada aos lucros resultantes do comércio exterior, considerando que esses lucros eram determinados pela política cambial brasileira, que estava igualmente voltada à canalização de recursos para o esforço desenvolvimentista do Sudeste.

Como recurso para romper com aquele ciclo agrícola-exportador Guimarães (1966) indica, como possibilidade, as seguintes ações por parte do Estado:

- a) continuar desenvolvendo ações de influência no âmbito federal, atraindo maior parcela de dividendos para a produção baiana;
- b) desencadear de forma planejada a implementação de diversos recursos sob a influência e poder de decisão estadual.

3.2.4.1 As limitações ao poder incentivador dos Estados

Podem ser destacadas duas ações que permitiram ao governo estadual influenciar no planejamento e na ordenação da atividade produtiva. São elas:

- a) mediante as discutidas isenções tributárias, com pouca repercussão na fase de investimentos de implantação das empresas;
- b) mediante um sistema de estímulo.

Esses mecanismos perderam, segundo Guimarães (1966), importância e vitalidade em virtude da situação de empobrecimento dos Estados-federados, e também em virtude da criação de órgãos regionais de desenvolvimento como a Sudene. Esses órgãos, com o poder de influir com aportes de recursos financeiros e capacidade técnica que não se comparam com os dos Estados menos desenvolvidos, estimulavam a implantação das chamadas “cidades industriais”, em função do seu alto custo com a máquina pública.

Em regiões menos desenvolvidas, o governo do Estado, geralmente, constitui-se no maior empregador, transformando o serviço público numa máquina assistencial, dando emprego a muitos e por isso mesmo, pagando mal. Tudo isso traz como resultado as precárias condições financeiras e políticas de recompensar aos profissionais capazes de gerir uma administração moderna e, muito menos, à administração do planejamento.

A penúria era uma característica do quadro financeiro da administração pública estadual na Bahia com um aumento de gastos com pessoal para fazer frente ao custo de vida. Em 1960, o Estado gastou 54% de sua receita com a remuneração do funcionalismo, em 1961, 55,43%, em 1962, 61,6% e, em 1963, último ano cujas receitas foram analisadas, houve uma redução para 58,87%.

Em entrevista concedida à imprensa, no dia 5 de abril de 1965, o Secretário da Fazenda apresentou um quadro sombrio das finanças estaduais, principalmente em função das despesas de pessoal, com o reajuste do salário mínimo e a ampliação dos quadros do magistério, necessária ao funcionamento das novas escolas e ginásios.

O déficit orçamentário era, segundo o secretário, da ordem de 20%, enquanto a despesa do funcionalismo atingia 88,7% dos recursos do Estado, superando em 28,7% o máximo permitido pela Constituição estadual. A receita disponível era inferior à despesa com pessoal naquela data.

Ao tirar as suas conclusões, Guimarães (1966) enfatiza que, um Estado que paga pouco e mal, e ainda com um comprometimento financeiro dessa magnitude, por si só não é capaz de transformar-se em um agente efetivo do desenvolvimento econômico. Já àquela época se analisava a situação de agravamento das finanças estaduais frente à política do governo federal de convergência dos recursos para os seus cofres, conhecida como “ditadura financeira da União”.

Outro aspecto que vale a pena ser destacado é que num sistema capitalista, a intervenção do Estado no domínio econômico não deve acontecer pretendendo-se substituir a iniciativa privada e nem com ela competir. Nesse particular, o governo da Bahia, de um modo geral, limitava-se a cumprir o papel de apoiador, assistente, através de mecanismos de incentivos e não de intervenção.

Como fator de agravamento da fragilidade financeira do Estado, as economias aqui geradas eram drenadas para o Sul do país, principalmente pelas companhias de investimentos e de participação que redistribuíam a poupança pelas grandes empresas daquela região do país.

Diante desse rol de dificuldades, torna-se factível reconhecer que o governo do Estado da Bahia teve a primazia no campo do desenvolvimento estadual, sendo-lhe atribuído o mérito da estrutura que foi alcançada no setor industrial, se não por ação direta, ao menos pela criação de uma nova mentalidade, aberta a novas perspectivas. Para atender ao objetivo desse trabalho buscar-se-á fazer uma análise compreensiva do sistema estadual de incentivos econômicos e industriais, a partir dos dados fornecidos pela pesquisa no tocante às políticas espaciais públicas e de modernização administrativa.

3.2.4.2 A reforma administrativa de 1966

O redirecionamento do perfil produtivo do Estado da Bahia, a partir da década de 50 do século passado é creditado, em grande parte, à implementação do planejamento governamental que deslocou a economia tradicional agro-exportadora, fragilizada pelas oscilações do mercado em relação a sua estreita pauta de produtos, para um conjunto de economias regionais focalizadas em suas verdadeiras vocações produtivas e de condições locais. O Estado utilizou os instrumentos alavancadores do desenvolvimento, fazendo-se presente com incentivos fiscais e financeiros e com a orientação ao empresariado. Isso se deu por meio dos órgãos e entidades de promoção e fomento da esfera estadual e federal, conscientes do panorama da economia mundial, caracterizada pelos novos paradigmas da globalização e pela formação dos blocos econômicos (BAHIA, 1997).

A reforma administrativa e a proposta de regionalização administrativa, ocorrida no Estado da Bahia no ano de 1966 foi uma resposta à imperiosa necessidade que o governo teve, naquele momento, em rever o seu aparelho administrativo. Ela foi instituída pela lei nº 2.321, de 11 de abril daquele ano, para continuar respondendo às novas demandas.

Quanto ao aspecto da regionalização, ele será tratado no capítulo específico sobre Regionalização a nível estadual. Esse registro consta, também, em Bahia (1997), obra que foi enfocada na pesquisa que fundamenta este relato.

A modernização pretendida pelo governo da Bahia na sua estrutura funcional contribuiu para o aperfeiçoamento na prestação dos serviços públicos. Como instrumento de planejamento estratégico, o governo introduziu a sistemática do orçamento-programa, criando as condições de suporte financeiro às ações de governo (SPINOLA, 2003).

A CPE ficou encarregada de promover os estudos básicos, visando respaldar a execução dos programas e projetos implementados pela máquina governamental. Este modelo trazia nos seus pilares a idéia de minimizar o grande problema da desarticulação das ações governamentais até então amarrada a uma visão setorial.

Naquele mesmo ano foi criada a Secretaria da Indústria e Comércio e a CPE foi transformada numa fundação de planejamento, marcando, naquele momento, o início do seu esvaziamento técnico. Mais tarde, em 1971, foi criada a Secretaria do Planejamento Ciência e Tecnologia (Seplantec), absorvendo a CPE.

3.2.5 Governo Luís Viana Filho (1967-1971)

Luis Viana Filho foi o primeiro governador baiano eleito pela Assembléia Legislativa por via indireta, no período dos governos militares, indicado pelo presidente Castelo Branco. Um dos planos de seu governo foi fazer da educação um pólo de desenvolvimento, convidando para secretário de Educação e Cultura o jovem professor e doutor em Ciências Políticas pela Universidade de Sorbonne, Luís Augusto Fraga Navarro de Brito. Este, por sua vez, reorganizou e fez funcionar o caótico sistema educacional baiano, do nível elementar ao médio, ao normal e ao superior. Colocou em prática os inovadores Planos de Educação I e II, destacando-o como o terceiro mais importante secretário de Educação da Bahia, na mesma linha em que estão Anísio Teixeira e Isaías Alves de Almeida.

Neste governo foi criada a Biblioteca Pública no bairro dos Barris, abrindo concurso nacional para premiar o melhor projeto arquitetônico. O governador preocupou-se em implantar editoras públicas na Bahia e, não conseguindo, assinou convênio com as editoras baianas Progresso e Itapuã para a edição de livros pelo sistema de compra de exemplares, à semelhança do procedimento adotado pelo Instituto Nacional do Livro. De igual modo valorizou o cinema e o teatro baiano. A Universidade de Feira de Santana foi concebida no seu governo. Na área econômica, concluiu e inaugurou o Centro Industrial de Aratu (CIA) e lutou pela construção da Usina Siderúrgica da Bahia S/A (Usiba). Deixou acertado com o Presidente Médici a construção do Pólo Petroquímico da Bahia no município de Camaçari.

Com a edição do Ato Institucional nº 5 (AI-5), em 1968, ele passou a sofrer uma série de restrições que atingiram o seu governo, inclusive provocando a saída do seu Secretário de Educação que, em seguida, aceitou um importante cargo na Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), órgão da Organização das Nações Unidas (ONU), sediado em Paris. Nessa ocasião a repressão recrudesceu e o país sofreu a mais dura fase dos governos militares (TAVARES, 2001).

3.2.6 Governo Antônio Carlos Magalhães (1971-1975)

Para governar o Estado da Bahia no período seguinte, assumiu o senhor Antônio Carlos Magalhães, jornalista, médico, político e deputado federal, tornando-se o segundo governador eleito indiretamente, com a sanção do presidente Médici e tomando posse em 15 de março de 1971. Ele governou a Bahia num período em que o país estava submetido às

vicissitudes de um regime ditatorial, de prisões e torturas. Cuidou, entre outras coisas, da infra-estrutura urbana de Salvador com a construção da avenida Luís Viana Filho (avenida Paralela) e o Centro Administrativo da Bahia (CAB) para abrigar a administração estadual. Incentivou a ampliação do CIA e aumentou as negociações com o governo federal e com os empresários para a construção do Pólo Petroquímico de Camaçari.

3.2.7 Governo Roberto Santos ((1975-1979)

Roberto Santos assumiu o governo logo em seguida e, ocupou-se também com o progresso da economia, apoiando o CIA e abrindo as principais vias de acesso e escoamento de produção do Pólo Petroquímico de Camaçari. Deu atenção especial à saúde pública e aos hospitais públicos, construindo o hospital-modelo que leva o seu nome, no bairro do Cabula. Iniciou a construção da barragem de Pedra do Cavalo que visava, dentre outros objetivos, ampliar o abastecimento de água na Região Metropolitana de Salvador (RMS).

3.2.8 Governo Antônio Carlos Magalhães (1979-1983)

Em seguida, reassume Antônio Carlos Magalhães para um novo mandato, desta feita com a sanção do presidente Ernesto Geisel. Dedicou-se, nesse segundo mandato, ao desenvolvimento do interior do Estado. Buscou garantir o fornecimento de energia elétrica para as cidades interioranas que ganharam, também, estradas rodoviárias. Deve ser destacado o plano de valorização do Oeste baiano, consolidando-se como pólo agrícola que se ampliou e se afirmou com a produção de soja. Contextualizando aquele período, o Brasil tinha, na Presidência da República, o general João Batista de Figueiredo, encarregado da redemocratização do país, através da “abertura” e do processo de anistia dos presos e dos exilados políticos.

3.2.9 Governo João Durval Carneiro (1983-1986)

Já através do processo de eleições diretas, assumiu o governo do Estado o deputado federal João Durval Carneiro, em substituição ao candidato a governador, Clériston Andrade, morto em acidente aéreo no interior do Estado, a apenas um mês das eleições.

Entre 1983 e 1994 instalou-se no país um quadro de elevados índices inflacionários, combinado com o esgotamento do modelo nacional de desenvolvimento, tornando impraticáveis quaisquer tentativas de planejamento ao longo do período (SPINOLA, 2003).

3.3 ADEQUAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVA

Na década de 80, o Estado da Bahia apresentou variados e complexos significados do ponto de vista político-institucional e administrativo, reflexo do quadro nacional, característico de um regime federativo. Teve como governadores Antônio Carlos Magalhães (1979-1983) e João Durval Carneiro (1983-1987), já mencionados anteriormente, e mais Waldir Pires (1987-1989) e Nilo Coelho (1989-1991), que impuseram formatos políticos e administrativos diversos a seus governos.

Segundo Santos (1991), uma das características dos governos baianos é aquela de promover diversas modificações na estrutura administrativa do governo do Estado, sem, contudo, ensejarem uma real reforma administrativa, no sentido de espelhar transformações estruturais nas políticas públicas e no aparelho de Estado. Esses diversos arranjos visam, no geral, as acomodações para privilegiar ações prioritárias e acolhimento das forças políticas que apoiaram a candidatura vitoriosa.

Dessa forma, qualquer análise que considere a organização administrativa governamental baiana, na década de 80 do século passado, deve levar em conta as alterações e os rearranjos institucionais como parte do processo de transformação econômica, política e social (SANTOS, 1991).

Torna-se visível, nesse sentido, a crescente expansão da administração descentralizada ocorrida nas décadas de 60 e 70, mais expressivamente, com a proliferação de autarquias e fundações e um maior número de empresas estatais. A consequência, em termos de expansão de gastos, é que o volume de dispêndio das empresas estatais em relação ao total do Estado passou de 12,6%, em 1970, para aproximadamente 53%, em 1979. O baixo nível de rentabilidade dessas organizações forçou o governo federal e estadual a aportarem recursos financeiros para a sua manutenção.

3.3.1 Modelo de gestão pública

Santos (1991) esclarece que, durante o período que vai do fim da década de 70 até o fim da década de 80, os três governos não se distinguiram em relação às propostas administrativas de seus planos, sendo o modelo de gestão o ponto que os diferenciava.

O governo de Antonio Carlos Magalhães conservou o modelo anterior de Roberto Santos e o seu próprio: o de exercer suas funções baseado no profissionalismo, na competência técnica e no fortalecimento das conhecidas “ilhas de competência”, circunscrita a algumas empresas públicas e sociedades de economia mista, assegurando o ingresso de servidores pelo reconhecimento de suas qualificações e tentando afastar o clientelismo. Essas estruturas passaram a ser criadas ou fortalecidas para executarem as ações prioritárias de governo, reunindo os melhores e mais bem remunerados quadros técnicos e diretivos.

O governo de João Durval Carneiro fugiu a esse modelo, fazendo concessões exageradas às pressões dos grupos políticos pelos cargos e programas prioritários. O terceiro governo, circunscrito naquele período, de Waldir Pires, pareceu ter motivações diversas do período anterior, prosseguindo com a eliminação paulatina das “ilhas de competência” cujo propósito era nivelar o setor público. Ao eliminar a autonomia e os privilégios da administração indireta, visando o tratamento igualitário a todos os órgãos públicos, o governo de Waldir Pires institucionalizou mais uma reforma administrativa, através da lei nº 4.697, de 15 de julho de 1987.

Conforme é descrito por Santos (1991), houve um “nivelamento por baixo” que retirou a visibilidade dos espaços onde estavam concentrados os melhores quadros técnicos, dirigentes e as ações prioritárias. Diversos foram os exemplos de normas baixadas pelo governador Waldir Pires que paralisaram o setor público no seu conjunto, não escapando, nem mesmo, as “ilhas de competência” que já vinham perdendo qualidade no governo anterior.

Para concluir o seu mandato, já que renunciou para concorrer à Vice-Presidência da República, assumiu o seu vice, Nilo Coelho, para o período de 1989-1991, que promoveu, apesar do curto período à frente do executivo baiano, mais uma reforma institucional através da lei nº 5.121, de 06 de julho de 1989.

3.3.2 Divisão institucional do trabalho

Após 1988, com a promulgação da nova Constituição federal, as esferas de governo passaram a responder por competências institucionais de forma mais equilibrada, num movimento de descentralização das ações governamentais.

Até então, o modelo era altamente centralizado por razões próprias de um regime autoritário, de total dependência, tendo os Estados e os municípios que fazer a adaptação total dos seus planejamentos às políticas e linhas de financiamentos federais, o que, segundo constituía-se num “planejamento para negociação”. Isso levava a uma inversão das tradicionais etapas do planejamento, pela necessidade de adaptação à circunstância centralizadora.

Foram acertadas, segundo a opinião de Santos (1991), as mudanças de rumos da atividade industrial baiana com excelentes resultados nos anos 70 e 80, por ter se inserido de forma complementar às indústrias do Centro-Sul do país. Para ele, o planejamento foi fundamental, pois detectou as oportunidades e os limites da economia baiana, distinguindo os resultados da Bahia dos demais Estados nordestinos.

Após essa fase, o Estado foi bastante tímido na abertura de espaços próprios de atuação e na ampliação dos limites ditados pelo governo central e isso é percebido claramente quando comparado com os rumos tomados pelo Estado de Minas Gerais. A Bahia perdeu, assim, a oportunidade de sua inserção na divisão de trabalho praticada na economia brasileira, principalmente nos setores primário e terciário, como na atração de novos ramos industriais. Na área social, apesar dos esforços, poucos resultados foram colhidos.

Ainda é destacado por Santos (1991) que a diversidade do significado do termo descentralizar revela, tanto para os liberais privatizantes como para os setores progressistas, sob conteúdo e valores distintos, que a estratégia da descentralização constitui-se num aspecto importante da reestruturação do Estado, no contexto da conhecida “*crise do Welfare State*”.

Na visão neoliberal, descentralização, significa reduzir o Estado às funções básicas rumo à desregulamentação da economia para torná-la mais competitiva, à privatização das agências e dos serviços públicos e ao financiamento, com recursos próprios, do consumo de serviços privados.

No campo progressista, por sua vez, a descentralização pode significar a democratização da gestão pública e da burocracia, à medida que se abrem condições

favoráveis ao desenvolvimento dos modelos econômicos mais equilibrados e socialmente mais justos, através da multiplicação das estruturas de poder, sugerindo a própria redefinição das relações Estado/sociedade e contribuindo com profundas transformações nas relações do Executivo com o Legislativo, com o sistema partidário e com os movimentos sociais.

Em contraponto à corrente neoliberal privatista, as propostas de descentralização das políticas sociais, no campo progressista, contemplam a transferência de competência e de funções para as esferas regionais e locais, implicando mais divisão do poder decisório. E essa, na conclusão de Santos (1991), foi a linha adotada pela Carta Magna de 1988, ao indicar a descentralização como princípio da maioria das políticas sociais.

3.3.3 Uma agenda de governo numa conjuntura de crise

Com a preocupação de propor uma agenda para as políticas públicas estaduais, Santos (1991) inspira--se no pensamento keynesiano de que o Estado poderia determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar o emprego sem, no entanto, “afetar as tradições generalizadas da sociedade”, e de que é preciso definir um critério de agenda “para o que é urgente e desejável fazer no futuro próximo”.

Nessa linha de raciocínio, ele define os seguintes critérios:

- a) qual a política pública desejável num contexto de crise;
- b) no plano das relações inter-governamentais, o que é possível o Estado-membro fazer para viabilizar uma pauta de políticas públicas desejáveis.

Nas suas considerações ele formula, em primeiro lugar, que a recessão é causada por uma política restritiva do governo, sugerindo praticar uma política fiscal expansionista e sinalizando que a Bahia deveria tomar a iniciativa, a nível regional e, a partir dos instrumentos ao seu alcance, para desenvolver estratégias no campo econômico que levassem à expansão do emprego.

Apesar de reconhecer que a União detém os maiores instrumentos de política econômica, é possível o governo estadual descobrir “nichos” possíveis de inserção, em ação conjunta com o empresariado, para definir a forma de participação dos diferentes segmentos, como programas diversificados da agropecuária baiana, verticalizados na agroindústria, indústria de transformação com a implantação de projetos que passem a integrar a indústria local e nacional. Essa política, além de proporcionar, no curto prazo, a expansão do emprego, no médio prazo, possibilitaria a modernização das estruturas produtivas baianas naquilo que

seja possível para a integração competitiva. Como uma ação de relevância associada a esse programa está uma política de ciência e tecnologia, alavancando potencialidades industriais, agrícolas e agroindustriais.

O segundo ponto abordado por Santos (1991) refere-se ao alcance e à efetividade das políticas públicas na área social. Assim, ele propõe que se faça uma opção pela qualidade do setor público, evitando-se novos investimentos, pura e simplesmente por investir. A expansão se daria apenas na margem, priorizando o programa, a qualidade.

Acreditando que o maior desafio dos anos 90 para os Estados em geral, e particularmente para a Bahia, foi a direção eficiente e eficaz dos serviços públicos estaduais na área social, além dos serviços federais que estavam sendo descentralizados, ele sugere que o Estado deveria preparar-se para essas funções, bem como buscar capacitar municípios para as suas novas funções.

Em quarto lugar, ele propõe que as mudanças administrativas deveriam concentrar-se na recuperação operacional do setor público, pois sem isso as políticas públicas não teriam o efeito desejado. Sugeria assim:

- a) a moralização da máquina pública, instituindo-se o concurso público como forma de acesso;
- b) a ênfase na qualidade do serviço público prestado;
- c) a profissionalização do servidor público, preparando novos quadros para o planejamento e a execução dos “novos” papéis do Estado.

Por fim, sugere Santos (1991) que seja mudado o comportamento em relação à variável tempo. Não se pode estar preso a um tempo administrativo, cuja preocupação maior é gerenciar a crise. Deve-se pensar num tempo teórico, necessário para que as políticas públicas implementadas no presente produzam as mudanças estruturais desejadas.

3.4 O “CARLISMO” E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BAIANA

Numa síntese que produziu sobre a administração pública no Estado da Bahia, Neto (2003) faz a caracterização do lugar histórico ocupado por Antônio Carlos Magalhães, em resposta aos requerimentos anteriores a 1964, quando o “carlismo” se construiu como um grupo político regional que era liderado por Antonio Carlos Magalhães, promovendo sua

trajetória de fenômeno baiano-nacional. Este termo foi criado pela socióloga Maria Brandão (1994).

O processo de adesão aos sucessivos governos indicados politicamente pelo governo federal, e economicamente pelo “Centro-Sul”, começa antes de Antonio Carlos Magalhães. O golpe militar não representou ruptura nos planos modernizantes da elite baiana que passou a atuar num contexto compatível com a adoção da perspectiva da política denominada por Santos (1998), de autoritarismo instrumental. Os militares sucederam à tecnocracia nacional-desenvolvimentista na linha política da modernização regional, a qual, a burguesia baiana já renunciara antes.

Entre 1964 a 1967, sob a influência de Juracy Magalhães, ocupou o cargo de governador de Estado (1966), Luis Viana Filho enquanto Antônio Carlos Magalhães chegava à prefeitura de Salvador. Emergiam, portanto, como porta-vozes de reivindicações endógenas das elites locais.

De 1967 a 1975, o “carlismo” afirmou-se, na Bahia, como a principal força da Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido político governista, embora se mantivesse, ainda, como grupo político apenas no nível estadual. Nos primeiros quatro anos deste período, Antonio Carlos Magalhães esteve à frente da administração municipal de Salvador, e os quatro anos seguintes assumiu o primeiro mandato de governador.

Nesse mandato, renovou gradualmente, os quadros dirigentes da administração pública estadual, profissionalizou os quadros técnicos do Estado, promoveu o fomento de atividades econômicas diversas do perfil agro-mercantil-financeiro, até então predominantes.

Após ocupar a Presidência da Eletrobrás (1975-1978) ele retorna ao governo do Estado, já considerando o “carlismo” como uma força política baiano-nacional, à época do declínio do regime militar. A partir dessa grande conciliação de 1978 é que o “carlismo” deixou de ser considerado um grupo, tornando-se uma política praticada, sob um comando centralizado, exercendo o segundo mandato de governador. (1979-1983).

Retorna ao governo em 1991, dessa vez através do voto, para o mandato de 1991 a 1995, sob um turbulento período da vida nacional, durante o governo nacional de Collor e de Itamar Franco. Nesse mandato ele promoveu o ajuste fiscal necessário, outra reforma institucional, através da lei nº 6.074, de 22.05.1991, pouco restando a fazer em investimentos públicos e programas estruturantes.

No período seguinte (1995-1999), dá-se a primeira gestão do governo Paulo Souto, sendo possível retomar os investimentos públicos com recursos da poupança gerada pelo período anterior de austeridade e pela nova situação política nacional do governo de Fernando Henrique Cardoso.

De 1999 a 2002 o governador da Bahia foi César Borges. Em 2003 assumiu, para cumprir o seu segundo mandato, o governador Paulo Souto. Para Neto (2003), além do fato da transição pós-carlista ter cumprido seu ciclo ao longo de 2003 e já se viver na Bahia a plenitude de um novo momento, bi-polar, já não é mais suficiente falar em “carlismo”, no singular, para entender este fenômeno. Contra os prognósticos históricos, há que se pensar o “carlismo” no plural, para além de ACM.

3.4.1 A reforma do aparelho do Estado: 1991-2004

As ações desencadeadas no início da década de 90 pelo governo do Estado da Bahia, identificadas por Santos (1991) como “recuperação operacional do setor público”, são alicerçadas em três princípios:

- a) moralização da máquina pública para torná-la menos vulnerável às ações clientelistas e fisiológicas;
- b) ênfase absoluta no atendimento de um patamar de prestação de serviços que dignifique o cidadão;
- c) profissionalização do servidor público, preparando novos quadros para o planejamento e a execução das novas competências a cargo dos governos estaduais.

Diante deste quadro, o Estado da Bahia alinhou-se às iniciativas do governo federal, num amplo processo de modernização administrativa, através dos programas descritos a seguir.

3.4.1.1 Programa estadual de desestatização

Esse programa buscava, dentro do processo de modernização, o saneamento financeiro, via ajuste fiscal, e revisão de suas funções no apoio ao desenvolvimento socioeconômico, implementando:

- a) a redução da participação do Estado em atividades empresariais;

- b) a ampliação da capacidade de investimento na área social;
- c) a melhora da qualidade dos serviços prestados, mediante controle e fiscalização exercida na condição de poder concedente;
- d) o estímulo à competitividade e, em médio prazo, redução dos custos dos serviços públicos em áreas consolidadas.

O programa estadual de desestatização (PED) teve início, institucionalmente em maio de 1996, através do decreto estadual nº 5.441, criando a comissão especial de desestatização (CED). Em 1995, todavia, o Estado da Bahia já havia privatizado o sistema *ferry-boat*, dando início a uma série de outras iniciativas nesse sentido.

Em 1999, através do decreto nº 7.658, foi destinada ao Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia a secretaria executiva da CED. Todo o processo foi fiscalizado pela Assembléia Legislativa por intermédio do Tribunal de Contas do Estado (TCE), pela sociedade e, em alguns casos, por meio de audiências públicas.

O processo de desestatização vem se dando sob várias formas, incluindo alienação total do controle acionário de empresas públicas, concessão de serviços públicos sobre os quais o Estado detém o poder concedente, arrendamento ou cessão de bens e instalações, até a dissolução de empresas. Desse modo, o PED incluiu nos seus resultados, além das empresas desestatizadas e concessões efetivadas, empresas estatais extintas ou em processo de extinção nos mais variados segmentos como hotelaria, terminais de transportes rodoviários, mineração, energia, estradas rodoviárias, financeiro, industrial, dentre outros. A Tabela 2, a seguir, demonstra o estágio desse processo no Estado da Bahia, inclusive com as iniciativas que já existiam antes da institucionalização do PED.

Tabela 2 – Estágio das realizações do programa estadual de desestatização. Bahia 2001

| RAMO DE OPERAÇÃO OU EMPRESA | MODALIDADE | ESTÁGIO DE DESENVOLVIMENTO | | |
|---------------------------------------|---------------------------|----------------------------|-----------|----------|
| | | Em processo | Concluído | Suspenso |
| Hotéis | Venda/arrendamento/cessão | 1981 | | |
| Terminais de transporte | Venda/arrendamento/cessão | 1990 | | |
| Pesquisa e lavra de direitos minerais | Arrendamento | 1998 | | |
| Sistema Ferry Boat | Arrendamento/concessão | | 1995 | |
| Coelba | Venda/concessão | | 1997 | |
| Estrada do Coco / Linha Verde | Concessão | | 1999 | |
| Baneb | Venda | | 1999 | |
| Bahiafarma | Extinção | | 1999 | |
| Bahiagás | Venda /concessão | | | 2001 |
| Embasa | Venda/concessão | | | 2001 |

Fonte: Desenbahia.

Notas: Situação em dezembro de 2001.

A Secretaria executiva não inclui no PED esses ramos de operação.

Elaboração própria.

A diretriz assumida para reduzir o papel do Estado investidor/empresário tem demandado, por outro lado, a estruturação adequada de instrumentos de regulação e fiscalização, possibilitando assegurar a universalização e a qualidade dos serviços prestados aos usuários pela iniciativa privada. Ainda em fase inicial, esse processo inicia-se com a criação da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicação da Bahia (Agerba).

3.4.1.2 Estratégia de terceirização

Pode-se dizer que, em linhas gerais, a terceirização é a delegação a terceiros para a execução de serviços. Quando restrita ao campo da administração pública é concebida de duas formas:

- a) como transferência das atividades acessórias de apoio, para que as instituições transferidoras ou contratantes concentrem-se em suas atividades fins (terceirização de etapas do processo produtivo);

- b) como produção de bens e/ou serviços por outrem no interior da empresa contratante (terceirização no local de trabalho).

Desse modo, foi definido preliminarmente, um elenco de serviços/atividades como passíveis de terceirização que estão apresentados no Quadro 1.

| SERVIÇOS / ATIVIDADES PASSÍVEIS DE TERCEIRIZAÇÃO |
|---|
| Segurança e vigilância |
| Limpeza e conservação |
| Copeiragem, preparo e fornecimento de refeições |
| Recepção |
| Serviços de ascensorista |
| Manutenção de bens patrimoniais |
| Atendimento telefônico |
| Reprografia e serviço gráficos |
| Serviços de microfilmagem |

Quadro 1 – Serviços/Atividades passíveis de terceirização
Fonte: Secretaria de Administração do Estado da Bahia (Saeb)

Outras atividades estão sendo objeto de estudo como, por exemplo, serviços de transporte, de auxílio à necropsia, de manejo de animais e de preparo de alimentação animal. Nas áreas finalísticas o processo tem avançado, a exemplo das experiências de terceirização da gestão de hospitais públicos, com resultados positivos em termos de satisfação dos usuários e dos indicadores de qualidade dos serviços hospitalares oferecidos, segundo dados da Secretaria de Saúde do Estado (Sesab). Dentro da área de informática foram analisadas as atividades menos estratégicas, passíveis de terceirização e aquelas que devem permanecer sob a égide do Estado.

A Saeb, responsável por gerir esse processo, tem atuado, naturalmente, com a observância dos preceitos legais e especificamente as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ou lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que impõe limites às ações da União e dos entes federados.

Um dos grandes méritos do governo do Estado da Bahia nesse processo de terceirização foi a iniciativa de regulamentação da transferência da prestação de vários serviços e atividades para o setor privado, antes realizados diretamente pelo Estado. Inserem-

se nesse contexto a regulamentação da terceirização de serviços auxiliares, nas áreas de segurança patrimonial, vigilância, limpeza e conservação, áreas consideradas pioneiras do processo de terceirização no âmbito da administração pública. Outras regulamentações ainda estão em estudo como o atendimento telefônico, o de recepção, o de ascensorista, o de manutenção de bens patrimoniais/prediais e o de copeiragem.

O decreto estadual nº 4.409, de 21 de julho de 1995 dispõe sobre a contratação de serviços de vigilância, conservação e limpeza na administração pública estadual direta e indireta. Da mesma forma, através do decreto estadual nº 7.570 de 10 de maio de 1999 o governo regulamentou a terceirização dos serviços de reprografia e, em novembro do mesmo ano, foi editada a instrução nº 006 para orientar os órgãos e entidades sobre os procedimentos de contratação desses serviços.

Também na área de saúde o governo da Bahia avançou na terceirização dos hospitais públicos, iniciando em 1996 a implantação desse novo modelo e alcançando onze hospitais até 2001, todos sob a administração de empresas privadas especializadas em administração hospitalar.

As unidades terceirizadas estão distribuídas em nove municípios do Estado e recebem pacientes referenciados de 66 municípios. Excluindo a população de Salvador, elas atendem a uma população de 1.082.977 habitantes. Oferecem a rede do Sistema Único de Saúde (SUS) num total de 771 leitos, tendo sob sua responsabilidade 1659 servidores, sendo 282 médicos, perfazendo uma média de 2,9 servidores/leito, próximo do parâmetro recomendado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), de 2,3 a 2,5 servidores/leito.

Os contratos de serviços celebrados entre as empresas e o Estado são pactuados anualmente, e o repasse de recursos é mensal. O valor total dos contratos é calculado com base na capacidade instalada do hospital, mantendo uma estreita relação com as metas de produção de serviços a serem prestados, e obrigando-o a cumprir pelo menos 80% dessa meta, sob pena de desconto no repasse dos recursos do mês seguinte. O total dos recursos comprometidos com a terceirização dos hospitais no ano de 2001, oriundos da União (SUS), foi da ordem de R\$ 2,8 milhões, conforme demonstrado na tabela 3.

Tabela 3 – Principais atributos das unidades hospitalares terceirizadas. Bahia, 2001

| Hospital | População / abrangência | Nº de leitos | Total de servidores | Relação servidor / leito | N de médicos | Valor do contrato mensal* |
|---------------------------------------|-------------------------|--------------|---------------------|--------------------------|--------------|---------------------------|
| CAPITAL | | | | | | |
| Carvalho Luz | - | 66 | 179 | 2,7 | 22 | 322.917,76 |
| Eládio Lassere | - | 50 | 186 | 3,7 | 53 | 379.487,67 |
| INTERIOR | | | | | | |
| Aurélio Rocha – Paramirim | 115.427 | 30 | 98 | 3,3 | 12 | 80.908,56 |
| Ibotirama | 170.351 | 50 | 137 | 2,7 | 15 | 271.816,02 |
| Paulo Afonso | 184.179 | 50 | 132 | 2,6 | 16 | 220.588,32 |
| Guanambi | 206.863 | 76 | 208 | 2,7 | 24 | 307.109,13 |
| Luiz Eduardo Magalhães – Porto Seguro | 72.980 | 110 | 249 | 2,3 | 33 | 494.106,20 |
| U.E. São Caetano | - | - | 140 | - | 44 | 174.478,48 |
| Santa Rita de Cássia | 53.776 | 24 | 64 | 2,7 | 7 | 138.866,65 |
| Castro Alves | 90.792 | 30 | 112 | 3,7 | 14 | 167.169,00 |
| Itaparica | 73.281 | 52 | 73 | 1,4 | 29 | 246.123,60 |
| TOTAL | 967.649 | 538 | 1.578 | 2,9 | 269 | 2.803.591,36 |

Fontes: SESAB (2001).

*SUS

Dentre as várias análises constantes na obra Bahia (2002), destaca-se o estudo comparativo, realizado pela Sesab, considerando os custos médios leito/paciente/dia entre oito hospitais terceirizados e três hospitais com gestão direta do Estado. A comparação dos dados mostra que os hospitais terceirizados apresentaram um custo médio ponderado em torno de R\$ 254,00, enquanto os hospitais próprios apresentaram um custo médio ponderado em torno de R\$ 308,00, 21% maior. Esses cálculos foram efetuados com base nos dados constantes na tabela 4.

Tabela 4 – Comparativo do custo médio anual do leito / paciente / dia entre os hospitais próprios e os hospitais terceirizados. Bahia, 2001.

| Hospital | Condição | Nº de leitos | Custo leito/paciente/dia* (R\$) |
|------------------------|--------------|--------------|------------------------------------|
| João Batista Caribe | próprio | 50 | 357,06 |
| Eládio Lassere | terceirizado | 50 | 345,15 |
| Paulo Afonso | terceirizado | 50 | 183,61 |
| Ipiaú | próprio | 50 | 182,68 |
| Ibotirama | terceirizado | 50 | 200,82 |
| Itaparica | terceirizado | 50 | 385,32 |
| Regional de Macaúbas | terceirizado | 30 | 295,81 |
| Castro Alves | terceirizado | 30 | 424,11 |
| Aurélio Rocha | terceirizado | 30 | 158,33 |
| Vitória da Conquista | próprio | 114 | 341,65 |
| Luís Eduardo Magalhães | terceirizado | 110 | 177,50 |

Fonte: SESAB (2001).

Nota: * O parâmetro para cálculo do custo leito / paciente / dia é: nº de leitos x 365 dias x média mensal do percentual de ocupação = valor do custeio total / ano dividido pelo número de internações realizadas no ano.

O programa estadual de incentivo às organizações sociais (OS), instituído no Estado, pela lei nº 7.027 de janeiro de 1997, e regulamentado pelo decreto nº 7.007 de novembro do mesmo ano, significa o exercício da autonomia do Estado da Bahia como Estado-membro, antecipando-se à legislação federal sobre organizações sociais. Isso se deu como uma resposta à crise do aparelho de Estado como prestador de serviços e atividades de ensino, pesquisa, cultura, saúde e outros. A participação do setor privado na prestação desses serviços encontra-se prevista na Constituição federal.

Nesse sentido, esse programa passou a integrar o processo de modernização administrativa do Estado da Bahia, iniciado em 1991, tentando recuperar a governabilidade e a obtenção de melhores resultados de efetividade. Assim, a partir de 1995, seguindo os princípios norteadores da reforma do Estado, preconizados por Bresser Pereira, o Estado da Bahia prosseguiu, paralelamente ao ajuste fiscal, rumo à construção de um Estado mais ágil e mais eficaz, particularmente na área social. Isso se deu através de parcerias com setores não estatais para a realização de algumas atividades, desde que mantido o compromisso e a participação do Estado como forma de assegurar a qualidade do serviço a ser prestado à população.

Em linhas gerais, a criação das OS significou dotar uma instituição privada de características públicas, provendo-a de condições para prestar serviços públicos. Assim, por definição:

OS é a pessoa jurídica de direito privado, constituída sob a forma de associação, fundação ou sociedade civil sem fins lucrativos que, atendidos aos requisitos da lei estadual nº 7.027, de 29 de janeiro de 1997, se habilita, mediante a assinatura de um contrato de gestão, a absorver atividade pública, administrando serviços, instalações e equipamentos pertencentes ao poder público, e recebendo recursos orçamentários necessários ao seu funcionamento. (BAHIA, 2002, p.12).

Os resultados apresentados até agora, em função da exigüidade de tempo nessa experiência, carecem de uma maior qualificação para avaliar a sua efetividade. Todavia, eles trazem as informações de que até 2001 contava o Estado da Bahia com três OSs em funcionamento, sendo uma na área de saúde, uma na educação e uma outra na área da agricultura. Havia ainda oito OSs qualificadas, duas das quais em fase de autorização.

O primeiro contrato de gestão assinado no Estado foi em 1999 e teve, como alvo, a saúde, mais especificamente na área de assistência hospitalar. Assim, foi efetivado o contrato de gestão entre a Sesab e o Instituto de Promoção da Saúde e Desenvolvimento Social da Microrregião de Irecê (Promir), abrangendo a prestação de serviços de organização, administração, assistência e gerenciamento do Hospital Regional Mário Dourado Sobrinho, da rede pública estadual de assistência à saúde.

Conforme a avaliação da Sesab, a gestão das diversas unidades públicas de saúde não se mostrava condizente com os resultados pretendidos, havendo um primeiro esforço de promoção da capacitação dos gestores daquela unidade, mediante convênio com o Instituto de Saúde Coletiva da UFBA. Infelizmente, essa ação sozinha, não se mostrou suficiente para a melhora dos resultados na operacionalização do modelo de gestão, buscando-se, então, mecanismos para a efetiva participação da comunidade, como forma de viabilizar novos e melhores resultados.

Assim, o modelo de organização social no Estado da Bahia configurou-se como oportuno e foi dada a partida para o incremento do processo. Decorridos dois anos de funcionamento do Promir, a Saeb está avaliando sua gestão em conjunto com a Sesab, com base em metodologia especialmente desenvolvida para esse fim, em parceria com a Escola de Administração da UFBA.

Mais duas áreas estão adotando esse modelo conforme já foi citado, sendo que na área de educação foi firmado o contrato de gestão entre a Secretaria de Educação (SEC) e a

Associação Centro de Educação Tecnológica do Estado da Bahia (ASCETEB), em maio de 2001, tendo como objeto a prestação de serviços de organização, administração, assistência e gerenciamento técnico, financeiro e orçamentário da Escola Técnica Áureo de Oliveira Filho, em Feira de Santana, obrigando-se, assim, a ASCETEB a oferecer o ensino técnico profissionalizante gratuito.

No setor agrícola foi firmado o contrato de gestão, no mesmo ano, entre a Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (Seagri) e a Organização Social Instituto Biofábrica de Cacau, tendo como objeto sua gestão, produzir, comercializar e distribuir material genético de cacaueiros com vistas à superação da crise que se abateu sobre essa lavoura na última década.

3.4.1.3 A estratégia de regulação de serviços públicos

A regulação é compreendida como a atividade de controle e de supervisão da prestação de serviços públicos concedidos, permitidos ou autorizados, e exercida com base em instrumentos legais (leis, decretos, contratos, resoluções de entidades reguladoras). Constitui-se num mecanismo importante no processo de desestatização, uma vez que, seja na venda para o setor privado de ativos de propriedade do Estado, que se associam à prestação de serviços públicos, seja na outorga de concessão, permissão ou autorização da prestação de serviços públicos, o controle e a supervisão do Estado sobre as atividades não são suprimidas, muito pelo contrário ela tende a aumentar para proteger tanto os consumidores quanto os investidores.

Os seus preços são controlados pelo governo, visando salvaguardar os consumidores face às características dos segmentos envolvidos, dentre as quais se destaca o seu caráter de monopólio natural, a exemplo de redes de distribuição de energia e água, linhas férreas, redes de telecomunicação, dentre outras.

O objeto das agências reguladoras é o de assumir os poderes que, na concessão obtida, na permissão e na autorização, eram antes desempenhados pela própria administração pública direta, na qualidade de poder concedente.

As agências reguladoras foram criadas por lei como autarquias em regime especial, sujeitando-se às normas constitucionais que disciplinam esse tipo de entidade, e o regime especial é definido nas respectivas leis instituidoras, especificando, em regra, uma maior autonomia em relação à administração direta.

A primeira agência reguladora em nível federal foi a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), criada em dezembro de 1996. Posteriormente outras foram sendo criadas como a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), em 1997, a Agência Nacional de Petróleo (ANP), em 1997, a Agência Nacional de Águas (ANA), em 2000, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, em 2001.

Na Bahia, por sua vez, já está operando a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (Agerba) e encontra-se em fase de estudos uma agência reguladora de serviços de água e saneamento. A Agerba foi instituída em 19 de maio de 1998, através da lei nº 7.314, e regulamentada pelo decreto nº 7.420, de 31 de agosto de 1998 como uma autarquia, em regime especial, vinculada à Secretaria de Infra-estrutura, tendo como principal atribuição o controle e a fiscalização dos serviços públicos nos segmentos de energia, transportes e comunicações.

Essa agência vem atuando junto à Coelba, ao sistema *ferry-boat*, ao Consórcio Marítimo da Bahia (Comab), aos serviços de distribuição de gás da Companhia de Gás da Bahia (BahiaGás), na fiscalização dos transportes intermunicipais e, a partir de 2001, assumiu o gerenciamento, acompanhamento e fiscalização dos contratos de arrendamento e cessão de uso dos Terminais de Transporte que até aí era realizado pelo Departamento de Infra-estrutura de Transportes da Bahia (Derba).

A Agerba tem envidado esforços no sentido de aperfeiçoamento constante da sua estrutura funcional e qualificação do seu corpo técnico e, com isso, vem ampliando as parcerias, visando a melhora contínua no exercício de suas competências institucionais. Nesse sentido, tem firmado diversos convênios de colaboração com órgãos e entidades, públicas e privadas, de âmbito estadual e federal. Tem ampliado os canais de comunicação com as concessionárias dos serviços públicos, bem como com os consumidores/usuários, através de call center, unidade de atendimento em postos do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC).

Nos anos de 2000 e 2001 a sua ouvidoria registrou um total de 12.007 solicitações/reclamações/denúncias dos serviços fiscalizados pela Agerba, destacando-se os serviços de energia elétrica, com 77% desses registros. Também como parte de suas ações são promovidas audiências públicas e campanhas publicitárias educativas sobre direitos e deveres dos consumidores da utilização dos serviços públicos. Além do mais, ela vem atuando na elaboração do plano diretor de transportes que proporcionará meios ao governo do Estado,

visando imprimir uma forma de gestão que garanta a melhoria na qualidade dos serviços prestados à coletividade.

Essa agência, que já atua no Estado da Bahia tem, como principais metas, absorver a fiscalização das rodovias estaduais que venham a ser privatizadas, bem como a fiscalização dos 224 terminais rodoviários que, até 2002, ficava a cargo do Derba, e ainda outros serviços que venham a ser privatizados na esfera de sua atuação, como é o caso da Bahiagás.

3.4.1.4 A experiência da Bahia em novos processos e sistemas

As secretarias sistêmicas, – Administração, Fazenda e Planejamento – constituem o tripé que vem liderando, desde a década de 90 até hoje, o processo de modernização administrativa do Estado da Bahia. Após a constatação da sua deficiência de caixa e obrigações pendentes de pagamento em 1991, que inviabilizavam novos empréstimos, foi deflagrado o processo de saneamento das finanças do Estado sob a coordenação da Secretaria da Fazenda do Estado (Sefaz). Quando, porém, essa situação ficou equilibrada, iniciou-se um amplo programa de reformas do Estado através de programas e projetos direcionados à modernização da sua administração.

3.4.1.4.1 O sistema administrativo

Um dos fatores que mais evidencia o dinamismo da administração pública é a evolução de suas estruturas organizacionais. No caso do Estado da Bahia, no trabalho intitulado Bahia (2004) que trata da evolução institucional da administração pública, existem referências dessa evolução a partir da década de 60 do século passado, catalogando todas as reformas organizacionais a seguir descritas: lei nº 2.321, de 1966, lei nº 4.697, de 1987, lei nº 5.121, de 1989, lei nº 6.074, de 1991, lei nº 6.812, de 1995, lei nº 7.435, de 1998 e lei nº 8.538, de 2002.

Essas foram as macro-reformas organizacionais, além das diversas alterações parciais na configuração dos órgãos e entidades de governo ao longo dos anos. Essas estruturas, a partir de 1991, foram concebidas como suportes básicos para a concretização de políticas, processos e ações, com características novas e de natureza inovadora. Conforme consta no trabalho Bahia (2002), para esse amplo espectro de reformas a serem empreendidas fazia-se necessário avançar na concepção de gestão pública, incluindo a utilização dos modernos recursos da informática, como ferramenta fundamental e imprescindível.

Essa evolução alcançou o processo máximo de enxugamento da máquina administrativa da Bahia em 1998, configurando-se como uma das faces desse movimento de modernização do aparelho do Estado entre 1991 a 2001, a redução de seu tamanho.

A análise da configuração organizacional atual evidencia a sua natureza essencialmente setorial-funcionalista, embora se observem alguns mecanismos e subestruturas que tentam viabilizar a ação integrada e sistêmica entre diferentes áreas de governo, a exemplo do SAC, da experiência piloto, em Vitória da Conquista, do Distrito Integrado de Segurança Pública (Disep) e das Casas de Recursos Naturais, nas quais o Centro de Recursos Ambientais (CRA), o Departamento de Desenvolvimento Florestal (DDF) e a Secretaria de Recursos Hídricos compartilham as mesmas instalações. Em função dessa natureza setorial-funcionalista ainda é muito baixo o nível de integração inter e intra-órgãos estaduais, ressentindo-se esses órgãos com a falta de lógica de atuação em conjunto, o que impacta negativamente sobre as metas e resultados estabelecidos.

Conforme se encontra registrado em Bahia (2002), um trabalho realizado pela Seplantec no ano de 2000, veio confirmar o que foi exposto anteriormente, quando sua pesquisa apresentava 28 órgãos, dos quais 14 registravam experiência no campo da desconcentração das estruturas. Isso não corresponde, todavia, a ações de descentralização, uma vez que tais estruturas não estavam investidas de poder decisório, sendo a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA), uma das exceções.

Um dos exemplos de modernização, no âmbito das estruturas e processos de operação de serviços, já consagrados no Estado e adotado em outros Estados e países são o SAC, o Sacmóvel, o Sacnet e o Serviço de Atendimento Policial (SAP). Para tornar possível a implantação, em 2001, do programa governo eletrônico, foram utilizados os avanços obtidos nos sistemas de administração, a exemplo de planejamento, financeiro e de contabilidade, de procuradoria, a modernização no âmbito dos serviços de administração e o sistema integrado de material, patrimônio e serviços (Simpas). Além destes podem ser citados: a gestão de compras eletrônicas, o sistema de registro de preços, o gerenciamento e o acompanhamento de contratos administrativos, a implantação de programas de qualidade e de melhoria da gestão, os avanços significativos na tecnologia da informação, como instrumentos de gestão pública.

Exemplos como o modelo de gestão SAC e a massificação dos recursos da tecnologia da informação vêm estimulando uma melhor adequação das estruturas dos órgãos e

entidades públicas, ajudando na reformulação dos seus processos e na redefinição de natureza estratégica, contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Algumas iniciativas podem ser citadas como: o Sistema Informativo de Matrícula (SIM), o Disk Maternidade, as Casas da Agricultura, a disponibilização da ferramenta de vídeo-conferência para facilitar a comunicação entre os dirigentes, a capacitação à distância, as reuniões inter-regionais de planejamento, dentre outros eventos. Outras iniciativas são: o Sistema de Informações Gerenciais (SIG), gerenciado pela Seplan, o Portal do Servidor, disponibilizando diversas informações e serviços referentes a pessoal para os servidores e dirigentes públicos, e o RH-Net, portal de legislação de pessoal visando a socialização das informações relativas aos direitos e benefícios dos servidores/empregados públicos.

Essas iniciativas, muitas delas inovadoras na administração pública, têm levado a reversão da imagem negativa que se faz dos serviços públicos perante os clientes/cidadãos. Em 1995, por exemplo, foi disponibilizado o BBS Prodeb - Bulletin Board System, instrumento que colocou à disposição do público um conjunto de informações de serviços estaduais, além de projetos e atividades em curso, licitações, dentre outros.

Através da rede internet já estão disponíveis mais de 600 serviços do governo do Estado. Pelo portal da Sefaz estadual é possível abrir e fechar uma empresa, procedimento esse que demandava muita burocracia anteriormente. É possível usufruir, dentre outros serviços, a verificação dos balanços do governo do Estado, dos valores referentes às transferências constitucionais aos municípios, oferecendo maior visibilidade e acompanhamento dos gastos públicos pela população (BAHIA, 2002).

O Comprasnet, sistema de compras eletrônicas feitas pelo Estado, aberto para os fornecedores de todo o Brasil, tem se mostrado um importante instrumento de economia nas compras governamentais em função da ampliação da concorrência e a conseqüente redução dos preços dos bens e serviços ofertados.

Há que se destacar, ainda, na década de 90, a implantação de projetos de geoprocessamento, que permite a manipulação, o tratamento, o armazenamento e a integração de informações geográficas por meio digital. Ferramenta valiosa para a análise espacial, possibilitando uma melhor gestão dos recursos e planejamento de políticas públicas. A Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) foi a pioneira na utilização dessa ferramenta, em 1993, para consecução e aprimoramento de suas atividades.

Outras iniciativas de suporte a essas novas tecnologias foram realizadas, a exemplo da inauguração, em 1998, da rede de informática em fibra ótica, que interliga todos os órgãos estaduais instalados no CAB, a INFOVIACAB, atuando como uma “*intranet*” estadual, possibilitando o treinamento de servidores à distância, vídeo conferências e a transmissão instantânea de informações com a devida segurança dos dados.

Dando continuidade a esse processo de modernização foi instituída, através do decreto estadual nº 8.041, de outubro de 2001, a Rede Governo, objetivando interligar todos os órgãos e entidades em uma única rede de transmissão de dados, sons e imagens, com alcance em todos os municípios do Estado da Bahia, tendo sido concluída em 2003. Ainda nessa linha de atuação, o Estado tem buscado a interligação da Rede Governo com outras redes corporativas, nas esferas federal e municipal, possibilitando a redução das distâncias, no espaço e no tempo para que os cidadãos do interior possam ter acesso aos mesmos serviços já disponíveis na capital. A Rede Governo, segundo estimativas da Companhia de Processamento de Dados do Estado da Bahia (Prodeb), poderá gerar uma economia de custos em torno de 40%, além dos benefícios citados.

Apesar de todos os avanços já empreendidos, a Secretaria da Administração tem clareza dos muitos desafios que devem ser enfrentados quanto à mudança de cultura organizacional, maciços investimentos em capacitação e desenvolvimento no quadro técnico e dirigente do Estado. Uma abordagem global e integrada do aparelho do Estado deve promover meios que levem à difusão e internalização de conteúdos, informações, visões e perspectivas de gestão atualizados, além de exercer a sua competência institucional de forma pró-ativa na formulação de políticas e estratégias de gestão. Nesse sentido, a Saeb tem como metas já iniciadas: o desenvolvimento e implementação de melhores práticas de gestão de pessoas; fortalecimento institucional; desenvolvimento e implementação de metodologias de planejamento estratégico; gestão inovadora; modernização tecnológica; excelência no atendimento aos usuários.

3.4.1.4.2 O sistema fazendário

Desde a implantação do projeto de modernização na década de 90, a Sefaz vem reformulando seus processos de trabalho e a sua estrutura organizacional, investindo maciçamente em capacitação do corpo de fiscais, na melhoria qualitativa e quantitativa de

informações sobre o contribuinte, na infra-estrutura tecnológica, nos instrumentos de planejamento e controle, e nas instalações físicas. A implantação do planejamento estratégico, com fixação de metas e acompanhamento trimestral, compartilhando resultados financeiros com os servidores, vem permitindo à Sefaz atuar com mais inteligência e rigor no combate à sonegação. Isso tem resultado em uma arrecadação crescente, apesar da conjuntura econômica nacional e internacional adversa.

As inovações levaram à simplificação da legislação tributária e à padronização e simplificação dos processos e procedimentos, reduzindo o custo e o tempo de atendimento, permitindo melhor interpretação e aplicação das normas tributárias. Outros avanços obtidos são a realização de muitos desses procedimentos pela Internet, implantação do sistema de Gestão dos Procedimentos e Rotinas das inspetorias, instalação de quiosques de atendimento e do call center.

O Programa de Modernização da Secretaria da Fazenda (Promosefaz), que abrigou muitas dessas iniciativas, trouxe como resultado o incremento das receitas de ICMS em 2001 superior a 12% em relação ao ano anterior, bem como a racionalização dos custos do aparato fiscalizador.

A implantação do Regime Simplificado de Apuração do ICMS (Simbahia), aplicável às micro e pequenas empresas, criado em 1998, apresentou como resultados no ano seguinte, a criação de 36 mil novos empregos, ao tempo em que evitou 25 mil demissões (BAHIA, 2002, p.390).

O Programa sua Nota é um Show de Solidariedade tem atingido o objetivo de conscientização da população para exigir o documento fiscal no ato da compra, explicar o significado e importância do ICMS e da arrecadação de tributos no geral.

Diversas são as ações em implementação e planejadas para os próximos anos, envolvendo o uso intensivo da tecnologia da informação, visando a continuidade na simplificação dos procedimentos, redução de tempo e custo para o contribuinte e para o Estado.

3.4.1.4.3 O sistema estadual de planejamento

Na área de planejamento, dois esforços foram realizados, visando à modernização do processo de planejamento do Estado. Um deles foi a ativação do ciclo de planejamento e o outro foi a adoção do modelo de gerenciamento por programa. O primeiro demandou:

- a) avaliação e redirecionamento dos instrumentos de planejamento e acompanhamento da ação governamental: planos plurianuais, orçamentos e relatórios;
- b) desenvolvimento e implantação do Sistema Informatizado de Planejamento (Siplan), e do Módulo de Informações Gerenciais (MIG);
- c) desenvolvimento e implantação do Sistema de Informações Gerenciais (SIG)
- d) institucionalização do planejamento estratégico.

Quanto ao segundo esforço, a ênfase no modelo de gerenciamento se refere a um elemento fundamental da reforma administrativa do Estado que, segundo Pereira (1997) é intrínseco ao problema da governança, ou capacidade de governar. Caso seja adotado o Gerenciamento por Programa, a Seplan é levada à:

- a) definição de um gerente para cada programa de governo e;
- b) ativação do processo de capacitação dos gerentes (BAHIA, 2002).

Como resultados contabilizados até aqui tem-se que o acesso às informações através do Siplan ficou visivelmente mais fácil, disponibilizando resultados, metas alcançadas e investimentos realizados, investimentos realizados por município e programa, redundando em uma maior facilidade e assertividade na tomada de decisão pelos dirigentes públicos.

A implantação do Siplan foi iniciada em 1997, juntando-se a esses outros sistemas gerenciais. A Seplan viu-se fortalecida estruturalmente com destaque para a criação da Superintendência de Estudos Econômicos (SEI) que foi institucionalizada como resultado da fusão entre o Centro de Estatísticas e Informações (CEI) e o Centro de Projetos e Estudos (CPE), recebendo grandes investimentos em modernização de sua infra-estrutura, visando dotá-lo de capacidade para atender melhor a produção de estudos básicos sobre o Estado.

Em que pese a evolução dos processos de planejamento evidenciando a sua importância para o desenvolvimento do Estado da Bahia, existem obstáculos a serem vencidos como, por exemplo:

- a) vincular a estrutura organizacional do sistema de planejamento em cada órgão/entidade do Estado, ao dirigente máximo, hoje alinhados no 2º escalão, o que dificulta a implementação de suas competências;
- b) promover a implantação do Siplan nas prefeituras municipais do Estado de forma a garantir uma maior transparência das ações governamentais, conforme preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal;
- c) consolidar a implantação do SIG nos órgãos e entidades governamentais, tornando-a uma ferramenta de suporte ao trabalho do corpo diretivo do Estado, inclusive disseminando a cultura da socialização da informação, visando a melhoria do processo de planejamento e gestão a partir de experiências compartilhadas;
- d) disseminar a prática da avaliação em todos os níveis de governo e, nesse sentido, necessário se faz investir no desenvolvimento e na implementação de metodologias que permitam a avaliação dos impactos da ação governamental nas dimensões setorial e global, e também na internalização de novos valores: *accountability*, transparência, responsabilização, ética, melhoramento contínuo e inovação;
- e) consolidar o modelo de gestão por programa de forma muito bem articulada, vencendo os obstáculos do modelo funcionalista, departamentalizado, cruzando-o com a visão de transversalidade intragovernamental;
- f) fortalecer a função planejamento urbano, especialmente no que concerne à definição de políticas públicas (BAHIA, 2002).

3.4.1.4.4 Área de ciência & tecnologia

As iniciativas de modernização na área de ciência, tecnologia & inovação (C&T&I), têm como resultado, num primeiro momento, a implantação da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb), criada em 2001, referendada no aprendizado institucional e na credibilidade adquirida junto a organismos de pesquisa, setor privado e principalmente, na comunidade científica baiana ,possibilitando respostas mais efetivas às demandas da sociedade.

Num segundo momento, as ações de modernização levaram ao desmembramento dessas funções de ciência e tecnologia da então Seplantec, que a partir de 2003 cede essas funções para a nova Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI), possibilitando,

dessa maneira, serem empreendidas maiores atenções e esforços concentrados a essas importantes áreas para o desenvolvimento econômico e social do Estado.

3.4.1.4.5 Sistema estadual de administração dos recursos naturais

As demandas da sociedade têm crescido em todas as áreas do conhecimento, tendo como um dos fatores, a socialização das informações, criando uma consciência cidadã, aqui em especial, em prol do uso racional dos recursos naturais.

As iniciativas governamentais implementadas na área do meio ambiente, na década de 90, apontam para resultados visíveis quanto à incorporação da dimensão ambiental nas ações, planos e projetos, tanto do poder público quanto da iniciativa privada. De igual modo, como avançou na área de ciência e tecnologia, levando ao seu desmembramento da Seplantec, a área de meio ambiente no Estado ganhou uma nova configuração institucional em 2002, quando foi criada a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), que absorveu as entidades descentralizadas antes dispersas entre outras secretarias de Estado, as autarquias Superintendência de Recursos Hídricos (SRH), o Centro de Recursos Ambientais (CAR) e a Cerb. Essa nova configuração veio reforçar a atenção do Estado para essa área de fundamental importância no apoio ao novo conceito de desenvolvimento sustentável que contempla as questões ambientais.

A modernização organizacional do CRA permitiu a ampliação do conceito de meio ambiente e os resultados advindos dessa ampliação estão diretamente relacionados com a consolidação de um novo modelo de gestão que retira o foco que ficava restrito ao seu poder de polícia, passando a incorporar variáveis de auto-regulação e instrumentos econômicos.

Como reflexos diretos do novo modelo de gestão registraram-se os seguintes avanços: nas ações da empresa foram criados o Auto Licenciamento Ambiental (ALA) e a Comissão Técnica de Garantia Ambiental (CTGA); nas ações do governo, foi incorporada uma visão sistêmica do meio ambiente; e na sociedade, assiste-se a uma crescente consciência de conservação dos recursos ambientais.

Incorporam-se ainda, novos processos e ações sob a competência do órgão: a agilidade nas decisões e nos processos de avaliação e licenciamento, bem como oferecendo maior transparência para o empreendedor.

Alguns mecanismos de aferição do efetivo controle ambiental têm sido criados a exemplo da Norma Técnica (NT 002/02), que dispõe sobre a implantação do balanço ambiental como um dos indicadores de responsabilidade ambiental, exigindo-se que o cumprimento dos condicionantes da licença em vigor sejam também explicitados quando da publicação do balanço. Isso torna mais claras as ações ambientais, bem como exige maior responsabilidade e educação ambiental por parte das empresas.

Necessário se faz, ainda, criar instrumentos econômicos para o estímulo às empresas que promovam estratégias de ação com vistas à preservação do meio ambiente, sendo um exemplo disso é o ICMS Cidadão, contemplando empresas que incorporam a dimensão ecológica às suas práticas (BAHIA, 2002).

4 A POLÍTICA ESPACIAL BAIANA

4.1. A NATUREZA E O SIGNIFICADO DA REDE URBANA

Tratando agora de forma mais específica o planejamento governamental, dentro de uma vertente da espacialidade, busca-se nesse capítulo, apresentar os estudos mais recentes sobre o tema que fundamentam a análise da pesquisa, quando procura associar as ações governamentais de regionalizações territoriais da Bahia e os resultados medidos pelo PIB e pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

Inaugura-se assim este capítulo com as abordagens feitas por Corrêa (1989) que procurou revelar a natureza e o significado da rede urbana. Não retratam suficientemente a realidade social, pois a rede urbana é apenas uma dimensão dela. De igual modo, tem-se visto que a principal cidade é tratada como se fosse dotada de autonomia, capaz de produzir ou difundir mudanças sociais.

São abordagens feitas a partir de características de naturezas positivistas e funcionalistas, tratadas com neutralidade, sem levar em conta a abordagem histórica, o processo de seu desenvolvimento e a dinâmica da rede urbana.

Serão apresentadas a seguir algumas contribuições de geógrafos e não geógrafos na tentativa de se identificar a natureza e o significado da rede urbana, em quatro tópicos:

- a) a divisão territorial do trabalho;
- b) as relações entre rede urbana e os ciclos de exploração;
- c) as relações entre rede urbana e forma espacial; e
- d) o caráter mutável da rede urbana.

Para garantir um aprofundamento maior sobre a divisão territorial do trabalho, a rede urbana será considerada, simultaneamente, como um reflexo da divisão territorial do trabalho e como uma condição para isso. Ela se compota como um reflexo na medida em que se

verifica uma hierarquia urbana e uma especialização funcional definidora de uma completa tipologia de centros urbanos, em razão de vantagens locais diferenciais. Como uma condição para a divisão territorial do trabalho, através dela torna-se viável a produção das diversas áreas agro-pastoris e de mineração, assim como sua própria produção industrial, a circulação entre a cidade e áreas, e o consumo. O trabalho excedente torna-se, assim, a fonte do valor excedente. O valor excedente apropriado e acumulado é parcialmente investido em novas atividades, quer rural ou urbana, objetivando a geração de novos e ampliados valores excedentes.

Com base em Harvey (apud CORRÊA, 1989) afirma-se que a rede urbana é a forma espacial através da qual, no capitalismo, se dá a criação, apropriação e circulação do valor excedente.

Analogamente ao estabelecimento da periodização da história é, também, possível periodizar as formas espaciais, entre estas, a rede urbana. Afirma Milton Santos (apud CORRÊA, 1989) que cada lugar, cidade e, por extensão, cada rede urbana, constitui uma realidade social resultante de uma combinação singular de variáveis que datam de idades diferentes, havendo o que ele denomina de tempo espacial próprio a cada lugar ou segmento da rede urbana.

A periodização das formas espaciais é a reconstrução do tempo espacial, ou seja, ela consegue colocar em evidência os momentos diferenciados que caracterizaram o seu processo genético-evolutivo. A periodização verifica-se de modo espacialmente desigual.

Os elementos da rede urbana, a serem considerados para revelar a sua natureza e o seu significado, devem dar conta da gênese da rede urbana, da localização absoluta e relativa das cidades – isto é, o sítio e a posição –, da forma espacial da cidade e da rede, da paisagem e das funções urbanas, dos agentes sociais envolvidos no processo de produção e das relações entre eles, e das articulações com espaços externos ao espaço da rede.

No entendimento de Santos (apud CORRÊA, 1989) a rede urbana é o conjunto funcionalmente articulado de centros, que se constitui na estrutura territorial onde se verifica a criação, apropriação e circulação do valor excedente. A compreensão da singularidade de cada uma das redes urbanas deve ser o objeto mais geral dos estudos de casos, comandadas pelas metrópoles ou capitais regionais, no processo de criação, apropriação e circulação do valor excedente.

Os estudos de casos não devem se converter numa apologia desenvolvimentista que autonomiza a cidade, conferindo-lhe o papel de transformadora da sociedade. É preciso considerar que não é aceitável o papel do planejamento do Estado capitalista em criar soluções via, por exemplo, os pólos de desenvolvimento ou denominadas cidades de porte médio, pois apenas isso não leva a soluções plausíveis.

Tomando por base as características internas de cada uma das redes, em termos de épocas e processos distintos de valorização econômica, depara-se com um conjunto de redes urbanas comandadas tanto por metrópoles como por capitais regionais. Admite-se ainda que elas expressam diferentes padrões de participação no processo de criação, apropriação e circulação do valor excedente.

Para analisar a questão de território e seu desenvolvimento, Silva e Silva (2003) propõem fazê-la sob a perspectiva da ligação entre fatores exógenos e endógenos que caracterizam estágios, processos e tendências econômicas em diferentes unidades territoriais.

No atual contexto geográfico-econômico e social faz-se necessária uma análise do comportamento dos lugares e regiões, tomados no âmbito da territorialização, ou seja, de unidades espaciais socialmente integradas e solidárias, diante dos processos de desenvolvimento numa perspectiva global.

Uma corrente de estudiosos, fundamentados em postulados marxistas e keynesianos, defendem que, estando a economia globalizada e controlada pelo mercado, ocorreria um aumento das desigualdades sociais e regionais. Na outra via ideológica estão aqueles que, reafirmando os pensamentos neoclássicos, permanecem confiantes de que o resultado da livre ação do mercado trará uma convergência social e intra-regional.

A implementação das políticas regionais específicas foi embasada na primeira tese, particularmente a teoria dos pólos de desenvolvimento, de *Perroux*, tão bem instrumentalizada na geografia, na economia e no planejamento, especificamente no Brasil, entre a II Guerra Mundial e o final da década de 70.

Após esse período ocorreu a crise das indústrias pesadas, até então consideradas indústrias motrizes, na linguagem de *Perroux*, e a forte redução da capacidade de investimento dos governos, com o agravamento das crises do setor petrolífero, iniciando uma crise desse modelo em todo o mundo.

Na década de 90, com o processo de globalização em ascensão, foram se consolidando os mecanismos de flexibilização dos mercados, fazendo com que a segunda tese, a dos

neoclássicos, apresentasse sinais de relevância. Com as sucessivas crises, atingindo diversos países, essa vertente político-econômica perde sustentação e as discussões acerca do papel do Estado voltam a assumir destaque.

Silva e Silva (2003), alertam para duas questões derivadas dessas duas teses:

- a) a indução externa e interna do processo de crescimento;
- b) o desenvolvimento local e/ou regional.

As duas correntes admitem teoricamente os dois fatores, com maior valorização, todavia, para os elementos exógenos. O Estado vem, nitidamente, implementando ações contraditórias: de um lado organizando o mercado, gerando concentração, e de outro lado, estabelecendo políticas regionais compensatórias, buscando a desconcentração. Ao citar Boisier (1992), Silva e Silva (2003) destacam que com a redução da intensidade dos fatores exógenos, os territórios foram ficando, cada vez mais, entregues “à sua própria sorte”, ou sem políticas indutoras.

Com as mudanças no quadro socioeconômico e político-institucional e as transformações nos sistemas produtivos, atingindo profundamente os aspectos espaciais, as discussões têm adquirido relevância, com destaque especial para os elementos endógenos. Nessa dinâmica da conjuntura, Boisier (1992) chega a contribuir incisivamente para a questão, intitulando a região como um “quase-Estado” ou como uma “quase-Empresa”, termo adotado por Ohmae (1993) e Cook (1997), que definem o surgimento da região-Estado, analogamente, para os “lugares” no exemplo de planejamento estratégico para grandes cidades, como Barcelona e Lisboa (SILVA; SILVA, 2003).

No Brasil, os exemplos de desenvolvimento endógeno de Santa Rita de Sapucaí (MG), de base tecnológica, e de Porto Seguro (BA), com o turismo, são bem expressivos (SILVA; SILVA, 2003).

Rallet (1999 apud SILVA; SILVA, 2003), afirma que “o nível local é tão importante quanto o nível global para compreender o funcionamento da economia”, e da mesma forma Krugman (1991 apud SILVA; SILVA, 2003), destacado nome da economia internacional, destaca que “se quisermos entender o fenômeno da especialização internacional, o melhor caminho seria iniciar pela análise da especialização local”.

Para os seus adeptos, a ciência regional criada nos anos 50 por Walter Isard não conseguiu se definir amplamente, talvez pela dificuldade de operacionalização de muitos de seus modelos, limitando a abrangência de análises econômicas aos planos nacionais e depois

transnacionais. Para os geógrafos, entretanto, o método foi o inverso, valorizando o regional e menos o local, o nacional e o global. Hoje, os diversos profissionais destacam a relevância da integração local/global, com suas escalas intermediárias. Assim, a dinâmica externa está forçando uma maior discussão da perspectiva dos territórios, integrando os fatores endógenos e exógenos.

No enfoque que faz sobre a organização social e a dinâmica territorial, Silva e Silva (2003) apontam como possibilidade de evolução na questão entre território e desenvolvimento a classificação e discussão das principais tendências atuais, buscando valorizar a organização social e as escalas locais e regionais. Sugere, assim, a existência de dois grupos:

- a) a corrente dos que não vislumbram importância na análise das questões básicas de desenvolvimento, vendo nisto uma utopia diante dos poderosos mecanismos da globalização e do “triunfalismo do mercado”, reforçando as categorias de concentração territorial (EDWARDS, 1989; KURZ, 1992; LATOUCHE, 1995 apud SILVA; SILVA, 2003);
- b) de outro lado os que contrariamente encontram, mesmo com diferenciações, relevância no debate diante dos mecanismos de fragmentação – uma semi-utopia facilitada pela internacionalização do capital, pela revolução científica e tecnológica, pela reforma dos aparelhos de Estado, gerando desregulamentação e privatização e pelas demandas autônomas da sociedade civil crescentemente organizada sobre bases territoriais. (ESCOBAR, 1992, 1995; CRUSH, 1995; PEET; WATTS, 1996 1995 apud SILVA; SILVA, 2003).

Na atualidade, segundo Silva e Silva (2003), busca-se uma visão mais aberta, autônoma, participativa e de auto-gestão, priorizando a micro e a meso-escalas. O próprio Banco Mundial apresenta atualmente uma prioridade para a capacidade de construção (social), participação das bases sociais, descentralização e significativas práticas ambientais. Portanto, a relação territorialidade-desenvolvimento, considerando a questão ambiental, deve ser buscada através da dinâmica social expressa em seus movimentos estruturados. Cada vez mais, em bases territoriais (locais, regionais e nacionais) transformando-os em um meio inovador. Essa é uma das novas e mais importantes características da territorialidade em nossos dias, tendendo a que se constitua a territorialidade politicamente organizada em torno de objetivos comuns.

Silva e Silva (2003) ainda observam que tudo isso permitirá fazer um balanço entre os “efeitos perversos da globalização” como exclusão e desintegração social e territorial e a “globalização como uma janela de oportunidades”, valorizando ou revalorizando o potencial dos recursos endógenos, citados nos trabalhos de Santos (1996), no primeiro caso e de Boisier (1997), para o segundo caso.

A história tem mostrado a convergência de valorização dos dois fatores exógenos e endógenos, salientando que hoje a endogenia caracteriza-se mais pela capacidade organizacional das comunidades locais e regionais em definir prioridades e formas de ação inovadora, que possam dinamizar as atividades econômicas, sociais, políticas e culturais em maiores escalas.

Surgiu uma comparação, no âmbito micro-regional, do funcionamento de consórcios (ou conselhos municipais ou associações municipais) que têm surgido em vários Estados brasileiros de forma significativa. Como exemplo, são citados os consórcios municipais do Rio Grande do Sul, de São Paulo e da Bahia.

Por sua vez, Barros (1995 apud SILVA; SILVA, 2003) chama a atenção para o estudo voltado para o papel das organizações não-governamentais, das organizações sociais, o chamado terceiro setor. Em termos setoriais, ele destaca a experiência de desenvolvimento em torno do que tem sido chamado de clusters (aglomerados geográfico-econômicos de atividades afins) e suas perspectivas na concepção de região considerada como “quase-empresa”.

Essa estratégia, diferentemente dos conceitos tradicionais, orientados para dentro, com forte intervenção no mercado interno e com um Estado empreendedor, se baseia na perspectiva de desenvolvimento voltado para os mercados externos estratégicos, com a alocação de recursos determinada basicamente pelas forças de mercado, e onde a empresa privada é o agente principal. É esse o embasamento das novas iniciativas.

Tem início, assim, uma organização em forma de sistemas setoriais e localizados, articulados a outros sistemas relacionados com diferentes setores em diversos territórios. São relevantes os exemplos que valorizam o potencial endógeno dos lugares e regiões, direcionando-os para aproveitar ao máximo as vantagens competitivas dos mercados externos, o que provoca, finalmente, a integração entre os dois fatores.

Reforça-se, assim, a compreensão de que o funcionamento da economia é duplamente globalizado e localizado, devendo-se considerar aspectos globais e agir localmente,

ressalvando-se, porém, que do ponto de vista econômico “o desenvolvimento local e a globalização não se opõem. Hoje, as empresas mais inovadoras são as que produzem lucro a partir de recursos locais, mas também das cooperações à distância”. (BARROS, 1995). Desse modo, o meio inovador não é só o local ou o decorrente do global, é o local-global, resultando em territórios inovadores.

Para propor um conceito de território a partir da análise do exemplo positivo da territorialidade da Associação dos Pequenos Agricultores do Município de Valente-BA. Silva e Silva (2003) salientam que:

- a) o território expressa, em um determinado momento, um complexo e dinâmico conjunto de relações socioeconômicas, culturais e políticas, historicamente desenvolvidas e contextualmente espacializadas, incluindo sua perspectiva ambiental;
- b) em função das diferentes formas de combinação temporal e espacial das relações acima citadas, os territórios apresentam grande diversidade, com fortes características identitárias e isto envolvendo diferentes escalas;
- c) os territórios assim identificados tendem, potencialmente, a apresentar laços de coesão e solidariedade também estimulados e dinamizados pelo crescimento das competitivas relações entre diferentes unidades territoriais no contexto da globalização;
- d) em termos dinâmicos, os territórios tendem a valorizar agora suas vantagens (e possibilidades) comparativas através de formas organizacionais, institucionalmente territorializadas, capazes de promover uma inserção competitiva e bem sucedida nas novas e dinâmicas relações socioeconômicas, culturais e políticas dos tempos atuais, em uma escala global.

Para esses autores se não houver as quatro condições básicas atuando de forma integrada (interação sócio-política, identidade, laços de coesão e projeto social) o território estará sujeito, plena e determinadamente, a impactos de fatores exógenos associados, ou não, aos fatores endógenos, frustrando qualquer expectativa de se construir um desenvolvimento baseado nos princípios de justiça social. Eles definem, finalmente, o território como uma organização social.

Com relação à proposição de divisão administrativa do Estado da Bahia Silva e Galbraith (1974) apresentam as considerações que deveriam anteceder a ela:

- a) a divisão espacial quanto às formas de produção e consumo;
- b) os fatores ligados à localização da produção agropecuária, industrial e dos serviços.

No processo diferenciador de espaços destaca-se o papel dirigente das cidades, determinando os tipos de produtos agrícolas a serem ofertados pelo campo e os sistemas de produção a serem utilizados pelos agricultores. Isso, como forma de atrair as indústrias com a redução dos custos de produção e de transporte que proporcionam, oferecendo bens e serviços ao campo e a uma região relativamente extensa que as circunda.

Christalle (1933 apud CORRÊA, 1998) considera essa última característica, – a distribuição de bens e serviços –, como a mais importante função urbana ao estabelecer uma hierarquia, com significativo impacto sobre o espaço, através das esferas de influência das cidades.

4.2 A POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO ESPACIAL NO BRASIL E NA BAHIA

O interesse universal pelos problemas regionais e pelo planejamento regional deriva-se, na compreensão de Almeida (2001):

- a) das reivindicações regionalistas;
- b) da política de justiça e solidariedade nacional;
- c) das idéias de maximizar o uso dos recursos naturais e humanos;
- d) da preocupação de prevenir o agravamento dos problemas criados nos grandes centros pelas migrações do campo e das cidades periféricas.

Sobre as experiências típicas do Brasil, este economista baiano cita aquelas que foram realizadas nas bacias hidrográficas e o intento de dividir o país em micro-regiões, lembrando que a delimitação das mesmas levou em conta as condições tradicionais de micro polarização, inspirando programas seletivos, porém dispersos, de desenvolvimento urbano, tal como o programa de ação concentrada (PAC).

O caso das regiões-programa se apresenta antes que os das regiões polarizadas nas tentativas de planejamento, configurando três casos típicos:

- a) o dos Estados;
- b) o das grandes regiões periféricas;
- c) o artifício máximo: o caso da fronteira sudoeste.

Para Almeida (2001), todo planejamento regional tenderia a ser baseado nas regiões polarizadas e nos seus pólos, focos ou eixos de desenvolvimento. O “espaço econômico” da polarização, ou do sistema de forças atrativas irradiantes a partir dos pólos, espaço que é abstrato, passa a condicionar a área geográfica da região, todavia a delimitação dessas regiões polarizadas é menos nítida à medida que se amplia o raio a partir do pólo.

O planejamento econômico e social se orientou no sentido de integrar planejamento espacial e físico. No sentido inverso o planejamento das cidades partiu de um enfoque físico limitado à área, para considerar a integração da cidade com a sua imediata área de influência e logo com as áreas econômicas de polarização e com o sistema geral de cidades e assim foi conduzido a desembocar no planejamento econômico-social geral.

Quanto ao esforço de conceituação e de programação efetiva das áreas metropolitanas ele parte de três objetivos:

- a) preparar as metrópoles para a solução coordenada, entre vários municípios que a compõem, bem como a ação supletiva do Estado e da União na área;
- b) preparar as metrópoles para manejar os problemas críticos da hiper urbanização;
- c) preparar uma oferta de infra-estrutura física e social urbanas, no sentido de competir na atração e fixação de capitais e recursos humanos qualificados.

Ainda segundo Almeida (2001), o objetivo do desenvolvimento regional dificilmente torna-se viável politicamente se não existir uma consciência de sua compatibilidade com o desenvolvimento ótimo do país. Considera esse ótimo como sendo, não apenas o limite quantitativo da máxima produtividade marginal, mas, também, no sentido qualitativo para alcançar metas políticas, sociais e culturais.

A grande questão que se coloca é, em que medida o desenvolvimento regional é eficaz para esse objetivo de crescimento ótimo do país, sendo, portanto, a definição desse crescimento, um pré-requisito para a fixação dos objetivos e das estratégias para o planejamento regional?

Hoje, é sabido que o processo de desenvolvimento requer centralização, acumulação espacial de investimentos, massa crítica, necessitando, outrossim, de seletividade e sucessividade no desenvolvimento regional como requisitos de eficácia, inspirando o processo/modelo definido como desconcentração concentrada. Este modelo, porém, tende a auto-perpetuar-se por causação circular e não necessariamente por produtividade intrínseca e

potencial. Para a correção desses naturais desvios há de haver intervenções deliberadas para descentralizar.

Xavier e Silva (1974) apresentam os trabalhos elaborados até o início da década de 70 sobre o espaço geográfico baiano e as várias tentativas de agrupamento espacial com base em elementos de natureza diversa, considerando as dificuldades encontradas em função das grandes dimensões e variedades quanto às características físicas e econômicas do Estado. A divisão que eles fazem dos trabalhos, em dois níveis considera, acima de tudo, a esfera de governo que lhe deu origem – o governo federal ou o Estado-membro.

4.2.1 Regionalização a nível federal

Em 1946, foi estabelecida as zonas fisiográficas, essa primeira divisão com o foco estatístico, pelo IBGE, tomando por base os critérios predominantemente fisiográficos (condições naturais) mais os humanos e os econômicos. Assim, o Brasil foi dividido em grandes regiões, reunindo os Estados da Federação que possuíssem certa homogeneidade natural e econômica e estes, em seguida, foram agrupados em zonas fisiográficas, passando essas áreas a se constituir na primeira unidade regional, ficando abaixo, apenas, do nível estadual.

A partir de então, as estatísticas começaram a demonstrar dados a nível nacional, de grandes regiões, de estados-federados, de zonas fisiográficas e de municípios, sendo a Bahia dividida em 16 zonas fisiográficas. (SPINOLA, 2003; XAVIER; SILVA, 1974). Algumas delas denominadas com base no quadro natural (Litoral Norte, Recôncavo, Extremo Sul, Nordeste, Encosta da Chapada Diamantina, Serra Geral, Baixo Médio São Francisco, Médio São Francisco), e outras com base em fatos humanos e econômicos (cacaueira, Feira de Santana, Senhor do Bonfim, Jequié e Conquista, etc). Essas zonas fisiográficas serviram como orientação geográfica (ou espacial) a diversos programas de investimento do setor público, utilizado por mais de duas décadas.

Em 1967, o IBGE realizou um estudo sobre o potencial econômico de cada região do país e sobre a sua vocação para programas específicos, visando contribuir para o processo de planejamento. Foi utilizado, em substituição às antigas zonas fisiográficas, o conceito de homogeneidade. O IBGE passou a definir a micro-região homogênea como sendo uma unidade geo-econômica, contribuindo de forma mais assertiva para o planejamento econômico. A Bahia, por esse estudo, foi dividido em 26 micro-regiões homogêneas.

No ano seguinte, foi desenvolvido um trabalho pelo IBGE com o objetivo principal de se conhecer melhor as localidades centrais no Brasil, aplicando, basicamente, a mesma metodologia que M. Rochefort e J. Houtrux utilizaram na França. Evidentemente que foram feitas as devidas adaptações à realidade brasileira desta metodologia, definida como pré-qualificativa, e que gerou as seguintes conformações:

- a) repartição espacial das cidades segundo o equipamento funcional;
- b) desigualdade no equipamento das cidades da mesma importância regional;
- c) contribuição ao estudo da hierarquia urbana brasileira;
- d) identificação das redes urbanas regional.

Em 1972, um estudo realizado sobre as regiões funcionais urbanas foi apresentado pelo IBGE, objetivando atingir de forma mais adequada à distribuição espacial do território brasileiro, incorporando a compreensão do sistema de cidades, e o conhecimento das suas estruturas urbanas.

Essa divisão do Brasil em “regiões funcionais urbanas”, como ficou conhecida, tornou as regiões simultaneamente objeto e elemento de suma validade para o desenvolvimento regional, definindo:

Um sistema hierarquizado das divisões territoriais e de cidades que podem servir de modelo tanto para uma política regionalizada do desenvolvimento, como para orientar a regionalização urbana através da distribuição espacial adequada. (SPINOLA, 2003, p.32).

Essa divisão trouxe ao estudo realizado uma contribuição na área administrativa, indicando a necessidade de se criar um modelo hierarquizado de centros, vindo a contribuir para a racionalização do aparelho administrativo do Estado, desconcentrando as atividades executivas e introduzindo técnicas eficazes de localização dos investimentos e da própria ação governamental.

Isso redundou numa classificação dos centros, ocupando vários níveis, sendo que os principais foram assim hierarquizados:

- a) grande metrópole nacional (São Paulo);
- b) metrópole nacional (Rio de Janeiro);
- c) centros metropolitanos regionais (Recife, Belo Horizonte, Salvador, Porto Alegre);
- d) centros macroregionais (Curitiba, Fortaleza, Belém e Goiânia).

Naquilo que concerne ao Estado da Bahia, esse estudo já apontava, na década de 70, uma alta concentração das atividades econômicas e de população em Salvador, enfraquecendo, relativamente, os centros intermediários regionais, quais sejam: Aracajú, Feira de Santana, Ilhéus/Itabuna, Jequié, Vitória da Conquista e Juazeiro/Petrolina.

Observa-se ainda, em termos federais, uma outra regionalização efetuada em função das secas, que redundou nos conceitos de região semi-árida e do polígono das secas, sendo o primeiro de natureza técnica, e o segundo de natureza política. Entretanto, eles se superpõem fisicamente, e são os mais aplicados na execução de programas e projetos financiados pelo governo federal.

4.2.1.1 As regiões metropolitanas (RMs)

A divisão dos grandes centros urbanos e industriais em regiões metropolitanas foi, segundo Mello (1990), um resultado natural do processo de desenvolvimento econômico, baseado no crescimento de setores econômicos urbanos, lastreados na industrialização. Para se ter uma idéia desse crescimento, entre 1940 e 1970 a população urbana de Salvador saltou de 12 milhões para 53 milhões de habitantes, ou seja, saltou de 30% para 56% da população do Estado. Em 1970, 25% da população brasileira, de um total de 93 milhões, concentrava-se nas nove regiões metropolitanas brasileiras: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém.

As características comuns que definem as RMs são:

- a) a concentração populacional e fato de serem as áreas de atração da população migrante em todo o território nacional;
- b) a necessidade de e organizar o uso do solo para preservar a qualidade de vida da população;
- c) a importância que tem no desenvolvimento nacional, pois são os seus principais pólos de crescimento.

A institucionalização efetiva das RMs aconteceu em 1973, através da lei complementar nº 14, apesar de já estar prevista na Constituição de 1967 e na de 1969. A solução institucional encontrada no Brasil para a criação dessas regiões baseou-se no respeito à autonomia municipal e estadual pelo governo federal e a capacitação básica dos organismos metropolitanos para a integração de ações e soluções de conflitos de interesse.

Assim, a lei complementar nº 14 criou, delimitou e explicitou as RMs, mas deixou a cargo dos governos estaduais a organização de seu sistema administrativo, instituindo apenas dois conselhos: o deliberativo e o consultivo.

As funções definidas para as RMs são os “serviços metropolitanos de interesse comum” como:

- a) planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- b) zoneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviços de limpeza pública;
- c) uso do solo metropolitano;
- d) transporte e sistema viário;
- e) produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- f) aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental;
- g) outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

Quanto ao modelo administrativo-técnico observa-se uma certa uniformidade, porém o aspecto político-administrativo mostra-se diverso entre as RMs. Os conselhos são apoiados por uma secretaria geral com formatos institucional-administrativa variados, prevalecendo as fundações de direito público, todavia em São Paulo e em Salvador são empresas públicas.

A RMS, à época de sua constituição, era composta por oito municípios: Salvador, Lauro de Freitas, Camaçari, Simões Filho, Candeias e São Francisco do Conde, no continente e, na Ilha de Itaparica, os municípios de Itaparica e Vera Cruz. Em 1989 incorporou-se mais um município, o de Madre de Deus.

De acordo com os dados apresentados por Mello (1990), Salvador abrigava, em 1970, 88% da população da RMS, 98% do emprego em comércio, 99% do emprego em educação e saúde, 92% do emprego no setor público, 95% nos serviços domiciliares, 89% em outros empregos e, finalmente, apenas 40% do emprego industrial, totalizando 84% de todo emprego metropolitano.

Esse é o resultado do planejamento governamental com a canalização de esforços para o desenvolvimento industrial da RMS, com a implantação do CIA e do pólo petroquímico do país, em Camaçari. Estavam instaladas na RMS 1.104 indústrias de transformação, absorvendo 27.131 trabalhadores, sendo a maioria domiciliada em Salvador. A Conder, em 1975 já contabilizava 47.560 empregos industriais, sendo 19.124 em Salvador, 15.037 em

Simões Filho e 7.027 em Camaçari, antes da implantação do pólo. A cidade de Salvador era o domicílio de 70% dos trabalhadores do CIA e de 40% dos trabalhadores do Copec. Desse modo, as cidades de Candeias, Simões Filho e São Francisco do Conde não sofreram o desenvolvimento urbano que poderia se esperar.

Os organismos metropolitanos devem ter como objetivo principal o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social da região, atendendo à necessidade de suprir a região dos serviços comuns definidos na lei que as originou (MELLO, 1990). Ele propõe que o planejamento metropolitano seja aberto e flexível e que adote uma estratégia que defina para cada município uma função no modelo metropolitano. Alerta, ainda, o autor que isso só se efetivará se a administração municipal aceitar e incorporar no seu planejamento urbano as diretrizes metropolitanas, da mesma forma que o planejamento metropolitano deve ser elaborado com ampla participação dos municípios. Para tanto, faz-se necessário o fortalecimento das prefeituras técnica e administrativamente, capacitando-as para o planejamento e para a efetiva implantação de projetos metropolitanos.

Destacam-se, aqui, como exemplos de projetos elaborados e ou implementados pela Conder:

- a) o estudo de uso do solo e transporte da RMS;
- b) o plano metropolitano de desenvolvimento, que tomou o ano de 1985 como ano horizonte;
- c) o estudo de transporte coletivo de Salvador (Transcol);
- d) o programa de melhoria e o custo de transporte para Salvador;
- e) a implantação do Parque Metropolitano de Pituáçu, uma reserva ecológica de 6,6 milhões de metros quadrados, com diversos equipamentos de lazer;
- f) a preservação do ambiente histórico da RMS, aí incluídos o centro histórico de Itaparica e o Pelourinho, transformando-o no maior conjunto arquitetônico colonial da América Latina;
- g) o plano diretor do CIA;
- h) a implantação do sistema cartográfico da RMS.

Todos esses trabalhos foram calcados no modelo de desenvolvimento com base industrial que vêm sendo desenvolvidos de forma a não comprometer a qualidade de vida dessa área de 2,2 mil quilômetros quadrados, onde hoje vivem 2,5 milhões de pessoas.

4.2.2 Regionalizações a nível estadual

Em um trabalho datado de 1958 e considerado pioneiro no Brasil, Milton Santos (apud XAVIER; SILVA, 1974) propôs o conceito de regiões urbanas para o Estado da Bahia, numa divisão regional mais “funcional” e menos “estática”. Catalogou nas cidades, vilas e povoados, a situação do comércio de abastecimento, ou seja, as relações mantidas por aquelas aglomerações com os centros maiores.

| REGIÕES URBANAS | CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS | ÁREA DE INFLUÊNCIA |
|----------------------|---|--|
| Ilhéus – Itabuna | Sua constituição deve-se, inicialmente, à produção do cacau e ao papel desempenhado pelo porto de Ilhéus. Importância da implantação da rede rodoviária beneficiando Itabuna. Subcentros: Ubaitaba e Ipiaú. | <i>De Camamu a Belmonte, pelo litoral. Para oeste: Macarani, Itapetinga, Iguai, Ibiciuí, Poções, Encruzilhada e Itambé.</i> |
| F. de Santana | Importância de entroncamento rodoviário e da feira de gado. A cidade como ponto de contato de diferentes zonas geoeconômicas. Subcentro: Serrinha. | <i>Parte da zona fisiográfica do Recôncavo, de Feira de Santana, da encosta da Chapada Diamantina, de Jequié e do Nordeste.</i> |
| Jequié | Variedade dos quadros fisiográficos e geoeconômicos. Importância da chegada da Estrada de Ferro Nazaré – Jequié como “porto de terra”. | <i>Jaguaquara, Itaquara, Santa Inês, Ubairá, Jequiriça, Mutuípe, Itiruçu, Maracás, Boa Nova, Poções (os dois últimos podem ser considerados zona de transição com Vitória da Conquista) Ipiaú, Ubatã (zona de transição com Ilhéus - Itabuna).</i> |
| Juazeiro | Centro de transportes (navegação fluvial, ferroviário) Juazeiro como entreposto de Salvador e Recife. Subcentros: Barreiras, Xique-Xique, Barra. | <i>A mais extensa de todas as regiões. Zonas fisiográficas de Barreiras, do Sertão do S. Francisco, do Médio S. Francisco e do Baixo Médio S. Francisco e mais os seguintes municípios de outras zonas. Uauá, O. Brejinhos, Santo Inácio, Brotas de Macaúbas, Campo Formoso e Pindobaçu (também influenciados por Senhor do Bonfim).</i> |
| Vitória da Conquista | Organização do espaço a partir de rodovias. Subcentro: Brumado | <i>Zonas fisiográficas de Conquista e da serra Geral e também os seguintes municípios: Boa Nova e Poções (transição com Jequié), Encruzilhada, Itambé, Itapetinga, Ibiciuí e Iguai (transição com Ilhéus-Itabuna).</i> |
| Alagoinhas | Antigo centro ferroviário | <i>Eixo da Viação Férrea Federal Leste Brasileiro – VFFLB e de rodovias que a cortam. Irará, Serrinha, Catu, Pojuca, Mata de S. João, Camaçari, em direção norte até Ribeira do Pombal e Tucano.</i> |
| Senhor do Bonfim | Centro rodoferroviário | <i>Através da ferrovia: Jaguarari (ao N), Itiúba, Queimadas e Santaluz (a SE) e Campo Formoso, Pindobaçu e Saúde (SW).</i> |
| Jacobina | Importante variedade da produção agrícola. Fraqueza dos transportes. | <i>Até Irecê e Morro do Chapéu (W). Para L e S. faz limites com a de Feira (Mairi, Macajuba, Itaberaba, Mundo Novo, Riachão do Jacuípe e Conceição do Coité). Para N. encontra a influência de S. do Bonfim (Pindobaçu, Saúde).</i> |
| Salvador | <i>Além de ser uma metrópole regional, exercer também funções típicas de capital regional, para o Recôncavo. Importância dos transportes. Subcentros: Cachoeira, Nazaré, Maragogipe, Itaparica.</i> | <i>Recôncavo (inclusive Valença, Cairu, Taperoá, Nilo Peçanha, Ituberá, Gandu).</i> |

Quadro 2 – Bahia – Regiões urbanas (1958)

Fonte: Seplantec. Projeto de regionalização administrativa para o Estado da Bahia. Salvador: 1974. (SPINOLA, 1997).

Constatou-se que Salvador não exercia influência comercial sobre a totalidade do território do Estado: a Zona do Extremo Sul ligava-se às cidades dos Estados do Espírito Santo e Minas Gerais; o Nordeste do Estado, em parte relacionava-se com Aracaju; as áreas do Sertão do São Francisco, com Maceió; Juazeiro e áreas do Baixo Médio São Francisco com Recife; o Médio São Francisco e Xique-Xique mantinham relações com Belo Horizonte; Barreiras, por fim, relacionava-se com Goiás. No total foram classificadas 09 regiões urbanas.

No tocante às regiões administrativas (RAs), o governo do Estado concluiu, em 1966, os estudos constantes da reforma administrativa, usando o enfoque dos elementos espaciais com vistas à descentralização administrativa.

Em entrevista realizada com o professor Doutor Sylvio Bandeira de Mello e Silva, em novembro de 2004, foi informado que no ano de 1965, o Instituto de Serviço Público (ISP) – constituído por professores das Escolas de Administração, de Engenharia e de Economia da UFBA e liderado pelo professor Ivan Fachineth –, foi convidado pelo governo de Lomanto Júnior (1963/66) a fazer uma proposta de reforma administrativa regionalizada.

Ficou incumbida do projeto de divisão regional da Bahia, para fins administrativos, a professora Lysia Bernardes, do IBGE-RJ, que convidou o professor Sylvio Bandeira para compor a sua equipe de trabalho. Naquela época o governo centralizava os seus serviços em Salvador, todavia, o crescimento das cidades, juntamente com as malhas viárias, abriam a possibilidade de uma divisão territorial do Estado para fins administrativos.

No intervalo de tempo de 60 dias foi apresentada a proposta de divisão do Estado em 21 regiões administrativas, proposta esta que foi transformada na lei nº. 2.321, de 11 de abril de 1966. Apesar do esforço da equipe do ISP, nenhuma ação concreta foi adotada, somente vindo a ser aplicado em casos específicos, mantendo-se a máquina administrativa estadual concentrada em sua capital, mesmo no período seguinte do governo de Luis Vianna Filho.

O embrião da política de industrialização da Bahia consubstanciou-se com a criação das 21 regiões administrativas e os correspondentes centros executivos regionais. Concebidos como unidades administrativas polivalentes, integrantes de cada secretaria de Estado ao nível de administração regional eles revelam, para Boaventura (1984), três conceitos estratégicos:

- a) a descentralização geográfica das atividades de administração específica de cada secretaria de Estado;
- b) a coordenação regional da intervenção do governo, visando à integração das ações no processo de desenvolvimento regional;

c) e a qualificação dos órgãos centrais das secretarias de Estado, concentrando seus esforços no desempenho de funções normativas.

Segundo Spinola (2003) com esse trabalho foram introduzidas e aplicadas as técnicas de análise espacial e do zoneamento territorial como instrumentos direcionadores de programas e projetos a serem implementados pelo governo do Estado.

A estratégia adotada foi identificar as cidades que, devido ao seu comércio intra e inter-regional e sua infra-estrutura básica (sistema de transporte e comunicação) exercessem o papel de centros regionais, sendo, por conseguinte, capazes de abrigarem as funções administrativas, viabilizando a intermediação com centros menores, tornando mais eficaz o processo. As sedes foram situadas nos grandes centros urbanos, nos centros intermediários e nos centros em formação, conforme definição da lei nº 2.321, excetuando-se Salvador, a capital do Estado.

| CENTRO URBANO | CLASSE | CIDADE | OBSERVAÇÃO |
|---------------------------|--------|-----------------------|------------|
| Metrópole regional grande | - | Salvador | Sede de RA |
| | 1º | Feira de Santana | Sede de RA |
| | 1º | Ilhéus / Itabuna | Sede de RA |
| | 2º | Conquista | Sede de RA |
| | 2º | Jequié | Sede de RA |
| | 3º | Alagoinhas | Sede de RA |
| | 3º | Juazeiro | Sede de RA |
| Intermediário | 1º | Jacobina | Sede de RA |
| | 2º | Valença | Sede de RA |
| | 2º | Serrinha | Sede de RA |
| | 2º | Itapetinga | - |
| | 2º | Brumado | Sede de RA |
| | 2º | Sr. do Bonfim | Sede de RA |
| | 2º | Xique-Xique | Sede de RA |
| | 2º | Rui Barbosa | - |
| | 2º | Itaberaba | Sede de RA |
| | 3º | Cruz das Almas | - |
| | 3º | Sto. Antonio de Jesus | Sede de RA |
| | 4º | Canavieiras | - |
| | 4º | Stª Maria da Vitória | Sede de RA |
| | 4º | Guanambi | - |
| | 5º | Barreiras | Sede de RA |
| | 5º | Caculé | - |
| | 5º | Caetité | Sede de RA |
| | 5º | Medeiros Neto | Sede de RA |
| | 5º | Seabra | Sede de RA |
| Em formação | - | Ribeira do Pombal | Sede de RA |

Quadro 3 – Bahia – Classificação dos principais núcleos urbanos e sedes das RAs (1967)

Fonte: Seplantec. CPE/UFBA/Instituto de Geociência: 1974. (SPÍNOLA, 1997).

Nota: Atualmente são 30 as RAs. Foram criadas as da Região Metropolitana de Salvador (RMS), Itabuna (separada de Ilhéus), Eunápolis, Teixeira de Freitas, Paulo Afonso, Cipó, Mundo Novo, Irecê, Ibotirama, Macaúbas, Amargosa, Guanambi e Itapetinga e extintas as de Xique-Xique, Salvador, Medeiros Neto e Ribeira de Pombal.

Essas 21 RAs foram conceituadas como um espaço contínuo definido em função da atuação do governo sobre o território, centralizando em sedes urbanas as agências e órgãos de atendimento nas mais diversas áreas de atuação do governo (saúde, fisco, educação, trânsito, segurança pública, dentre outras).

Criava-se assim, a figura dos centros executivos regionais, objetivando a descentralização das atividades e dos serviços dos órgãos e entidades públicas estaduais, operando como “unidades administrativas polivalentes” localizadas nas cidades-sede das regiões administrativas do Estado.

Em que pese a não execução desse projeto, o trabalho realizado pela CPE teve o mérito da formação de uma consciência planificadora nos quadros técnicos do governo estadual.

O conceito estadual de região administrativa incorporou implicitamente os conceitos de região polarizada e de programação, redundando num instrumento de planejamento teoricamente mais eficaz quando comparado aos antigos conceitos de região fisiográfica ou micro região homogênea.

Uma outra divisão territorial que respondeu aos desafios administrativos ocorreu em 1968 quando o Estado da Bahia, através da CPE, elaborou um trabalho em que o território baiano foi dividido em 16 micro-regiões programa. Essas micro-regiões seriam estudadas no nível de diagnóstico, onde os fatores impeditivos ou impulsionadores do desenvolvimento regional, após serem detectados, forneceriam elementos valiosos para uma ação racional do poder público.

Essa metodologia de trabalho, embora tenha sido positiva em vários aspectos, apresentou algumas fragilidades resultantes da ausência de um procedimento adequado para identificar os aspectos funcionais dinâmicos, os quais são os que mais se aproximam do processo global de planejamento, enquanto que os problemas de homogeneidade estariam mais afetos ao planejamento setorial.

O trabalho desenvolvido pelo CPE visou oferecer subsídio à revisão que se pretendia fazer da divisão administrativa da Bahia, instituída pela lei nº 2.321 de 11 de abril de 1966. Aquela lei já previa a revisão e a execução do trabalho foi determinada pelo decreto estadual nº 22.847 de 14 de abril de 1972 (SOARES; SILVA, 1974).

Situada dessa forma, a pesquisa partiu do estudo de centralidade prevista nos dois instrumentos legais para a caracterização e delimitação de cada uma das regiões. Tanto o

estudo da centralidade quanto a delimitação das regiões foram elaborados mediante uma perspectiva quantitativa associada, principalmente no tocante às regiões, a uma técnica cartográfica, a uma análise espacial e ao conhecimento do sistema administrativo que funciona sobre o espaço territorial baiano.

Os estudos foram além do objetivo central, desenvolvendo um ensaio das tipologias regionais, montando um sistema de dominação/dependência que poderia orientar a aplicabilidade do estudo, por parte das Secretarias de Estado, oferecendo três opções administrativas, segundo variáveis ligadas a diferentes níveis de possibilidades e disponibilidades materiais e humanas.

As regiões administrativas resultantes estão sustentadas nos princípios básicos da geografia regional, aos quais foram aplicados um modelo matemático de análise da organização do espaço. A conclusão final corresponde à indicação de 17 RAs, igual número de centros e 25 sub-centros regionais e está fundamentada nas seguintes proposições básicas:

- a) funcionalidade sobre o espaço;
- b) perspectivas de desenvolvimento;
- c) viabilidade de transporte interno;
- d) dinamismo urbano dos centros;
- e) importância dos centros e sub-centros regionais de acordo com a política administrativa definida pelas Secretarias de Estado;
- f) adequação de acomodação dos sistemas administrativos vigentes;
- g) percepção das regiões econômicas, teoricamente viáveis para a execução de programas de desenvolvimento.

Os autores do trabalho esclarecem que as regiões administrativas propostas são funcionais, não devendo ser confundidas com regiões econômicas ou de programação. Eles também apresentam, como recomendações finais, que os espaços econômicos devem ser, necessariamente, considerados quando for definida a estratégia de desenvolvimento do Estado, bem como na elaboração dos diagnósticos micro-regionais. Foi possível observar que as RAs visam, sobretudo, promover o atendimento a problemas específicos e peculiares, os quais dizem respeito, prioritariamente, à acessibilidade das populações ao poder decisório, gerencial, normativo, fiscalizador e realizador do Estado. Esse poder se descentraliza com o objetivo de oferecer um serviço mais efetivo aos cidadãos, localizando-se também nas cidades-chave, existentes sobre o território da RA, com maior facilidade de transporte e comunicação.

A título de conclusão o estudo revela que as dezessete RAs podem ser agrupadas em nove regiões econômicas e que todas estas são, finalmente, comandadas por apenas quatro cidades com nível de capitais regionais de primeira ordem, já que Salvador tem o status de metrópole.

As nove capitais regionais propostas no estudo foram: Vitória da Conquista, Itaberaba, Feira de Santana, Barreiras, Juazeiro, Jacobina, Alagoinhas, Salvador e Itabuna/Ilhéus; e as quatro capitais regionais, consideradas de primeira ordem foram: Vitória da Conquista, Feira de Santana, Salvador e Itabuna/Ilhéus.

Em 1971, no governo de Antonio Carlos Magalhães, uma nova discussão foi reaberta por intermédio do então Secretário de Planejamento Mário Kertesz. Desta vez o professor Sylvio Bandeira ficou responsável, juntamente com o professor Douracy Soares, pela tarefa de propor uma nova divisão do Estado em RAs. Em seis meses o projeto foi concluído, contendo inclusive um modelo de estrutura organizacional do governo, contemplado nas 31 RAs, gerando mais autonomia das unidades operacionais (SILVA, 2004). (informação verbal)¹.

Segundo Boaventura (1984), ao longo dos anos, várias, foram as tentativas de se efetivar esse planejamento, sempre a partir dos sucessos e das dificuldades encontradas. Isso contribuía com novas concepções o que levou a uma nova divisão do Estado da Bahia em 17 RAs em 1973. Isso se deu através do decreto nº 23.731 de 09 de outubro de 1973, ocasião em que foram implantadas as coordenadorias regionais de educação.

As leis delegadas nº 27 e nº 56, respectivamente de 10 de fevereiro e 1º de junho de 1983, ampliaram essa divisão para 27 RAs e criaram novas oportunidades no desenvolvimento do processo de interiorização das ações governamentais.

Nos fins dos anos 80, como também na década seguinte, as tentativas de planejamento governamental deslocaram o foco das proposições regionalizadoras do Estado do âmbito interno dos interesses da administração pública para uma abordagem de caráter mais abrangente. Foram retomados os conceitos de regiões econômicas e regiões de influência urbana, destacando as distintas realidades econômicas estabelecidas pela dinâmica dos investimentos públicos e da iniciativa privada no território da Bahia.

¹ Informações fornecidas pelo Prof. Sylvio Bandeira de Melo e Silva. Entrevista em 27 de setembro de 2004.

Essa nova concepção de regionalização estabeleceu 15 regiões econômicas para a Bahia nos anos 90, pretendendo nortear os empreendedores quanto às melhores oportunidades emergentes na atual realidade socioeconômica do Estado, distribuída nas diversas macro-áreas produtivas, desenvolvendo-se a partir de bases de produção específicas e do potencial de atração demográfica constantes no estudo.

| <i>REGIÕES ECONÔMICAS</i> | <i>CIDADES-PÓLO E SUB-PÓLOS</i> |
|----------------------------------|--|
| Região Metropolitana de Salvador | Salvador/Camaçari |
| Litoral Norte | Alagoinhas |
| Recôncavo Sul | Santo Antonio de Jesus/Santo Amaro |
| Litoral Sul | Ilhéus/Itabuna/Valença |
| Extremo Sul | Teixeira de Freitas/Eunápolis/Porto Seguro |
| Nordeste | Paulo Afonso/Serrinha/Ribeira do Pombal |
| Paraguaçu | Feira de Santana/Itaberaba |
| Sudoeste | V. da Conquista/Jequié/Itapetinga |
| Baixo Médio São Francisco | Juazeiro |
| Piemonte da Diamantina | Jacobina/Sr. do Bonfim |
| Irecê | Irecê/Xique-Xique |
| Chapada Diamantina | Seabra/Lençóis |
| Serra geral | Brumado/Guanambi/Caetité |
| Médio São Francisco | Bom Jesus da Lapa/Ibotirama/Boquira |
| Oeste | Barreiras/Santa Maria da Vitória |

Quadro 4 – Bahia – Regiões econômicas

Fonte: CPE/Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia – Seplantec. (SPÍNOLA, 1997).

Esse desenho, obtido com a nova regionalização representava, a constatação da evolução dos processos econômicos induzidos pelos investimentos públicos em transporte, comunicação e energia, bem como na infra-estrutura dos núcleos selecionados como sedes das RAs a partir dos anos 70, que orientou não só a fixação de unidades públicas regionais como de instituições de pesquisa e outros negócios privados.

Mais uma vez, em 1991, o Centro de estatística e informação (CEI), entidade subordinada à Seplan, em articulação com a UFBA, realizou um estudo propondo a revisão da divisão do Estado da Bahia em RAs, recomendando o estabelecimento das regiões de influência urbana, em número de 26, re-explicitando a configuração das RAS, mas com uma certa diferenciação quanto aos núcleos centrais e suas respectivas áreas de influência.

O fator de influência urbana constituiu-se em um instrumento de redefinição funcional e hierarquizante do papel das distintas sedes municipais que aglutinam os serviços econômicos, sociais, fiscais, financeiros, de infra-estrutura e outros, que ficam a cargo do poder público nas esferas federal e estadual. Isso possibilitou a correção dos desvios praticados com fundamento nas influências de ordem exclusivamente política, quando do estabelecimento das RAs. Tratou-se, pois, de uma evolução de uma fase de abordagem estática dos processos regionais para outra de maior complexidade, em que a centralidade urbana não se constituía no único elemento a ser considerado e reforçado. Ficou ressaltado, ao contrário, a importância das relações das sedes municipais com suas respectivas áreas de influência e a emergência efetiva ou potencial de núcleos nelas inseridos, que já se constituíam ou poderiam vir a se constituir, no futuro, em novos pólos de serviços e de apoio às atividades da base primária, convergindo deste modo, para uma visão subjacente às regiões econômicas vistas anteriormente.

Tabela 5 – Bahia – Regiões de influência urbana

| Nº | REGIÕES DE INFLUÊNCIA URBANA | CENTRO URBANO MAIS INFLUENTE | MUNICÍPIOS INTEGRANTES | % DO ESTADO |
|------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------|-------------|
| 01 | Salvador | Salvador | 12 | 2,9 |
| 02 | Alagoinhas | Alagoinhas | 19 | 4,6 |
| 03 | Feira de Santana | Feira de Santana | 33 | 8,0 |
| 04 | Santo A. de Jesus | Santo A. de Jesus | 27 | 6,5 |
| 05 | Valença | Valença | 10 | 2,4 |
| 06 | Ipiaú | Ipiaú | 18 | 4,3 |
| 07 | Itabuna/Ilhéus | Itabuna/Ilhéus | 23 | 5,5 |
| 08 | Eunápolis | Eunápolis | 08 | 1,9 |
| 09 | Teixeira de Freitas | Teixeira de Freitas | 13 | 3,1 |
| 10 | Itapetinga | Itapetinga | 12 | 2,9 |
| 11 | Vitória da Conquista | Vitória da Conquista | 20 | 4,8 |
| 12 | Jequié | Jequié | 16 | 3,9 |
| 13 | Itaberaba | Itaberaba | 16 | 3,9 |
| 14 | Serrinha | Serrinha | 14 | 3,4 |
| 15 | Ribeira do Pombal | Ribeira do Pombal | 19 | 4,6 |
| 16 | Paulo Afonso | Paulo Afonso | 10 | 2,4 |
| 17 | Juazeiro | Juazeiro | 08 | 1,9 |
| 18 | Senhor do Bonfim | Senhor do Bonfim | 10 | 2,4 |
| 19 | Jacobina | Jacobina | 20 | 4,8 |
| 20 | Irecê | Irecê | 21 | 5,1 |
| 21 | Seabra | Seabra | 11 | 2,7 |
| 22 | Brumado | Brumado | 18 | 4,3 |
| 23 | Ibotirama | Ibotirama | 09 | 2,2 |
| 24 | Guanambi/Caetité | Guanambi/Caetité | 22 | 5,3 |
| 24 | Barreiras | Barreiras | 12 | 2,9 |
| 25 | Santa M. da Vitória | Santa M. da Vitória | 14 | 3,4 |
| TOTAL NO ESTADO | | | 415 | 100 |

Fonte: CEI/Seplantec. (SPÍNOLA, 1997).

Mais recentemente, uma outra regionalização dividiu o Estado da Bahia em dez RAs da água e dos rios agrupados em dezesseis bacias hidrográficas, definindo essas bacias como unidades de planejamento para fins de diretrizes e políticas de recursos hídricos, como se vê no Quadro 5.

| RAA | REGIÕES COMPREENDIDAS |
|------------|--|
| 1 | Extremo-Sul. Todas as bacias hidrográficas do extermo-sul do Estado, abaixo da bacia do rio de Contas. |
| 2 | Bacia do rio de Contas, compreendendo as bacias hidrográficas do Recôncavo. |
| 3 | Bacia do rio Paraguaçu e Grande Salvador, bacias do Recôncavo norte e a do rio Inhambupe |
| 4 | Bacias dos rios Vaza-Barris, Itapicurú e Real. |
| 5 | Bacia do sub-médio São Francisco, compreendendo a bacia do rio Salitre e demais cursos d'água da margem direita do rio São Francisco, situados a jusante da Barragem de Sobradinho |
| 6 | Margem direita do lago de Sobradinho, compreendendo as sub-bacias do rio São Francisco, limitadas entre as bacias dos rios Paramirim, Salitre e Paraguaçu |
| 7 | Margem esquerda do lago de Sobradinho, compreendendo as sub-bacias do rio São Francisco (trecho baiano) entre a bacia do rio Grande e a localidade de Juazeiro |
| 8 | Bacias dos rios Paramirim, Sto. Onofre e Caraíbas de Dentro (afluentes da margem direita do rio São Francisco) compreendida entre a divisa com Minas Gerais e divisores d'água das bacias dos Rios Verdes, Jacaré e das Contas |
| 9 | Bacia do rio Grande, limitada ao norte pelo Estado do Piauí, ao sul pela bacia do Rio Corrente, a leste pelo rio São Francisco e a oeste pelo Estado de Goiás |
| 10 | Bacia do rio Corrente, limitada ao norte pela bacia do Rio Grande, ao sul pelo Estado de Minas Gerais, a leste pelo rio São Francisco e a oeste pelo Estado de Goiás. |

Quadro 5 – Bahia – Regiões administrativas da água – RAA

Fonte: Cap. III, art. 8º da Lei nº 6.855 de 12 de maio de 1995 (SPINOLA, 2003).

Outras tentativas de regionalização têm sido empreendidas pelas diversas áreas de atuação do Estado independentemente das diretrizes do órgão central de planejamento como, por exemplo, educação, segurança pública, saúde, cada uma enfocando as suas peculiaridades operacionais. A Companhia de Ação e Desenvolvimento Regional (CAR), uma empresa pública estadual, por exemplo, promoveu uma sub-espacialização regional na Região Oeste da Bahia, englobando duas regiões econômicas e combinando três condições:

- a) a de outros polarizadores;
- b) a geoambiental;
- c) a econômico-social.

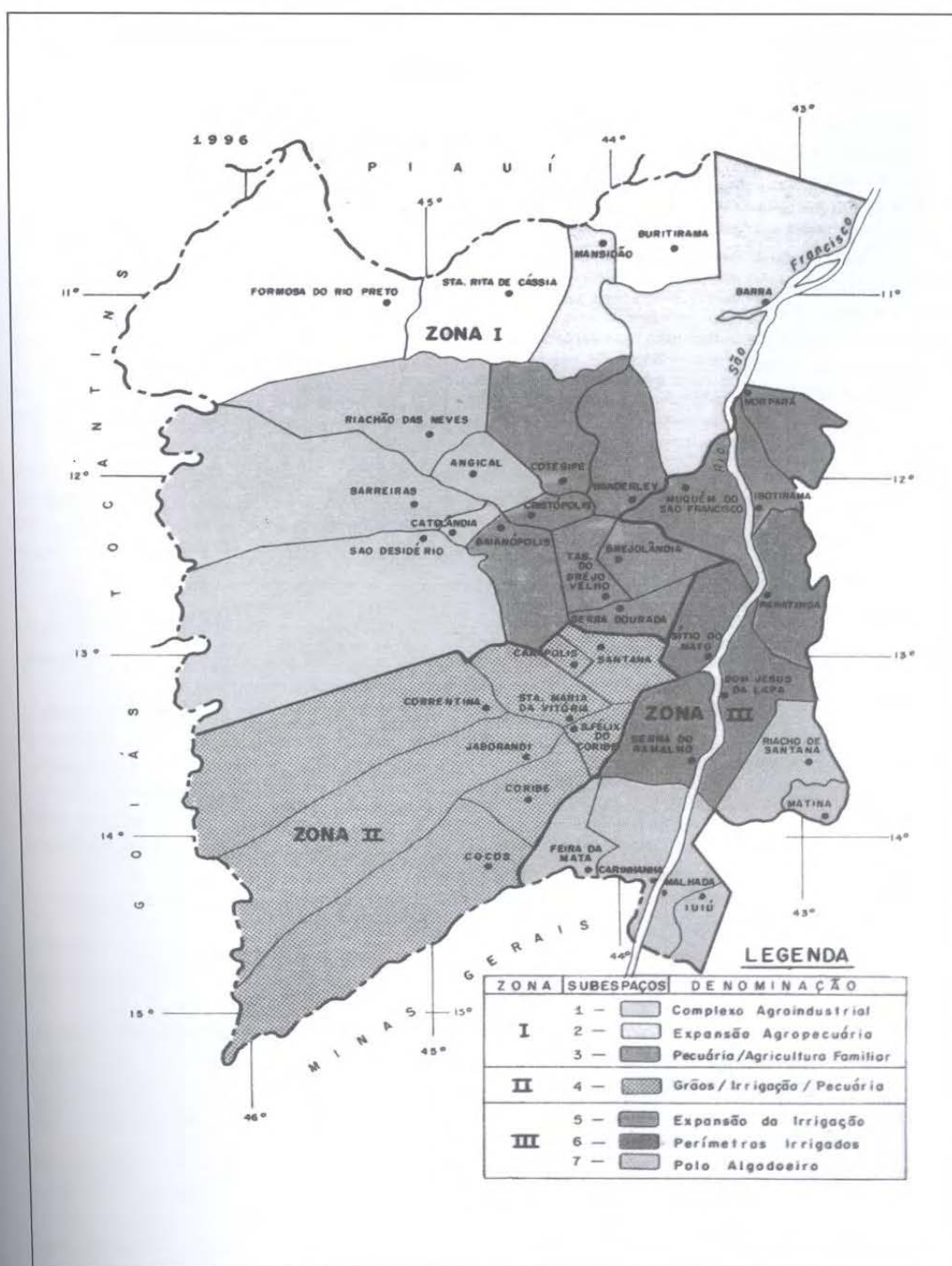


FIGURA 9 – Bahia – Subespacialização da região Oeste

FONTE – BAHIA, SEI, 1996.

NOTA – Sem escala no original.

Figura 1 – Subespacialização da Região Oeste do Estado da Bahia

Fonte: SEI, 1996. (SPÍNOLA, 1997).

Essa subespecialização trabalha basicamente com o conceito de região-programa, dotada de recursos que tornam concretas as propostas de regionalização. Para Spínola (2003), trata-se de uma tendência que provavelmente prevalecerá no planejamento espacial do Estado nas próximas décadas, na medida em que se identifiquem fontes de financiamento e vocações regionais.

Considerando o aspecto técnico no que se refere às regiões econômicas, microrregiões homogêneas e regiões de influência urbana, as discrepâncias existentes entre a grandeza do subespaço compreendido pelas 15 regiões econômicas e os subconjuntos das 26 regiões urbanas são enormes. Essas discrepâncias tornam problemática a definição de um programa de incentivos às atividades locais de base produtiva e cultural que extrapolem o primeiro, e mesmo o segundo, grupo de municípios.

As regiões econômicas tendem para um determinismo espacial semelhante ao das microrregiões homogêneas que contam, em maior grau com o aspecto da ocupação produtiva, não levando em conta o peso específico das cidades, sem perceber que estas influenciam no estabelecimento e na ampliação dos setores econômicos regionais.

As regiões de influência urbana operam em sentido contrário, valorizando a centralidade evidente dos maiores núcleos e das cidades intermediárias no contexto regional, como organizadores do espaço interno, em que os aspectos da dinâmica econômica parecem apenas referendar aquela posição na hierarquia urbana.

Todos esses elementos críticos sugerem que é possível atuar buscando-se uma definição melhor dos fatores de regionalização que sirvam de base aos propósitos de interiorização industrial e da hierarquia das unidades, conforme o modelo de atuação e as linhas norteadoras da presença do aparelho estatal em cada município.

As cidades, nesse modelo aproximativo, representam pontos-âncora de determinação espacial, enquanto as bases econômicas atuam como parâmetros orientadores de inserção setorial das organizações vinculadas às atividades econômicas, através de sua rede de serviços, de acordo com a hierarquização das atividades e programas, em um ordenamento progressivo das áreas de comércio-serviços-indústria, no contexto urbano e nos espaços primários de integração agroindustrial que se estabelecem a partir do campo em direção às cidades.

A teoria econômica regional apresenta esses elementos definidores, cabendo ao Estado promover a adequação dos seus aspectos doutrinários e o rebatimento ao território baiano,

apontando no marco teórico, os centros e as atividades relevantes para uma hierarquização mais consistente dos núcleos urbanos e uma regionalização-síntese.

4.3 ESPACIALIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Alguns autores, como Xavier e Silva (1974) afirmam que o crescimento econômico não acontece em todas as partes, tendendo a concentrar-se em pontos raros e de certa relevância, de onde se irradiam diversas funções econômicas, políticas e sociais. Esses pontos constituem centros ou núcleos, em torno dos quais é gerado um campo de forças econômicas que determinam um espaço dependente ou periférico em relação ao centro.

De acordo com Spinola (2003) este modelo (tipologia) de crescimento tem como uma de suas bases a teoria do crescimento polarizado, desenvolvido por François Perroux (1955). Os aspectos espaciais do crescimento econômico não gozavam de um destaque nem na literatura econômica nem nos planos de governo. Apesar de sua importância, Perroux voltou-se para o desenvolvimento industrial, não se importando para os outros setores que influenciam as atividades econômicas. Já W. Christaller (1933), contrariamente a Perroux, na sua Teoria das localidades centrais, valorizou o setor terciário (serviços) para determinar centros urbanos hierarquizados segundo a função regional que exercem mediante a distribuição de bens e serviços (SPINOLA, 2003).

Essas duas teorias (Perroux e Christaller) podem ser associadas para explicar o fenômeno dos centros urbanos e sua importância para o desenvolvimento regional, conforme afirmaram Xavier e Silva (1974), na década de 70. Sendo assim, pode-se falar em polarização urbana, ou seja, no funcionamento do sistema econômico a nível espacial, tomando como referência as economias externas geradas pelas cidades.

Além do mais, deve-se considerar que os pólos e centros de desenvolvimento, obedecendo a determinadas leis do desenvolvimento econômico, exigem maior complexidade das atividades econômicas e maior índice de grandeza das concentrações urbanas, podendo ser hierarquizadas através das relações de dominação-dependência.

4.3.1 Tamanho e hierarquia de cidades e planejamento regional

A relação tamanho/hierarquia de uma rede de cidades, através de uma escala logarítmica nos dois eixos, é apresentada por Xavier e Silva (1974). Na representação gráfica dessa relação, as cidades são combinadas de maneira hierarquizada, segundo uma série relativa à população, sobre o eixo da abscissa, com a população que as mesmas apresentam no eixo da ordenada. Se os pontos localizados no gráfico formarem uma reta aproximadamente a -1, constata-se que ele é um sistema equilibrado e integrado de cidades.

Esses mesmos elaboraram um gráfico para a Bahia, em 1970, seguindo essa metodologia e considerando os anos de 1940, 50, 60 e 70 para 87 cidades com mais de 5 mil habitantes. Neste trabalho eles concluíram que a primazia de Salvador sobre as demais cidades, do ponto de vista demográfico, tende a diminuir significativamente, podendo chegar a uma situação de maior equilíbrio na rede urbana.

Eles complementam, dizendo que a ação do Estado somente é percebida através das atividades administrativas localizadas nas cidades, a partir das quais o espaço regional é manejado, podendo a rede urbana do Estado ser utilizada para o planejamento regional.

Uma política regional para o Estado da Bahia deve visar o aproveitamento racional dos recursos reais e físicos (efetivos e potenciais) existentes a nível regional, contemplando os seguintes objetivos:

- a) definir um sistema urbano, visando alcançar maior eficiência da ação do Estado sobre o território, através da consolidação de centros que já detêm função regional de importância ou que possam vir a exercê-la;
- b) dinamizar os centros intermediários que pudessem promover o desenvolvimento regional e cumprir função amortecedora do fluxo migratório para a RMS;
- c) reforçar ou criar as funções regionais dos centros urbanos acima mencionados.

Para alcançar esses objetivos torna-se necessário acentuar as forças de polarização, através dos seguintes mecanismos:

- a) promover a descentralização administrativa, concentrando a ação executiva dos órgãos públicos estaduais nos centros hierarquicamente capazes de executarem tal tarefa. Sinalizam a necessidade de criação de órgãos a nível regional,

capazes de compatibilizar as ações e políticas locais e micro-regionais com a estadual;

- b) orientar a localização de atividades econômicas promotoras do desenvolvimento regional (turismo, agricultura, etc.);
- c) incentivar a formação de “distritos industriais” estrategicamente localizados no espaço regional;
- d) criar e/ou reforçar a infra-estrutura física e social, utilizando-a como elemento articulador intra e inter-regional.

Silva e Silva (2003), apontam que mesmo com os enormes desafios no que se refere às suas dimensões continentais, à grande população, econômica e socialmente bem diferenciada, não se justificam as gritantes desigualdades econômicas e sociais existentes entre as regiões e os Estados da Federação.

São destacados pelo autor que os desequilíbrios regionais brasileiros ainda são muito expressivos e progressivos, abrangendo, não só os aspectos econômicos como os aspectos sociais e ambientais do país, principalmente comparando-os ao contexto internacional. Dessa forma ele ressalta:

- a) o enfraquecimento, nos últimos anos, das formas tradicionais de ação regional do Estado no nível federal;
- b) que as mudanças tributárias e político-administrativas contidas na Constituição de 1988 provocaram um expressivo crescimento do papel dos Estados e municípios nas questões relativas ao desenvolvimento regional e ao desenvolvimento local, provocando, por conseguinte, a perda de substância da escala macro-regional, enquanto ganham substância as escalas meso e micro;
- c) a expansão exacerbada das formas de competição entre lugares e regiões, conhecida como “guerra dos lugares” (que normalmente leva a um jogo de soma zero e até ao desperdício), tentando atrair investimentos privados nacionais e internacionais, envolvendo vários setores da economia e traduzindo a completa falta de uma política nacional de desenvolvimento regional;
- d) o significativo crescimento do papel das organizações e movimentos sociais nas questões do desenvolvimento local e regional, apontando o início do recrudescimento da ação direta do Estado em vários níveis e setores.

Ele ainda reforça que a questão regional brasileira, surgida entre as décadas de 50 e 60, continua sendo o centro das atenções nos dias atuais, só que baseada em outras características. Deste modo, na década de 50, ficou claro que o fim do “arquipélago brasileiro”, com a industrialização de São Paulo iniciada em períodos anteriores, produziu um “continente” econômica e socialmente integrado, porém inversamente desequilibrado, uma clássica estrutura centro-periferia.

Esse desequilíbrio foi objeto da abordagem do economista Williamson (1965 apud SILVA; SILVA, 2003), em um trabalho de repercussão internacional que classificou o Brasil, na década de 50, como o campeão mundial em desequilíbrios regionais. Na metodologia ele utilizou uma fórmula que combina a população de todas as regiões de um determinado país, a população nacional, a renda per capita das regiões e a renda nacional. Comparou uma série de países através de uma escala que ele desenvolveu, onde “1” significa o pior desempenho e “0” é o melhor desempenho.

O Brasil obteve um índice de 0,700, ficando no último lugar, enquanto a Austrália, com 0,058 foi o melhor classificada. A França, à época conhecida pelos seus desequilíbrios regionais, indicou 0,283, e a Espanha 0,415.

Atualizado por Silva e Silva (2003), o índice Brasil caiu para 0,458, aproximando-se da situação da Espanha na década de 50 e demonstrando uma evolução, porém, longe da situação de conforto.

Isto serve para indicar que existe um longo processo a percorrer na construção de um projeto nacional de desenvolvimento de suas regiões, despertando para a importância estratégica que as mesmas apresentam no plano nacional e no contexto global. Indica, também, a necessidade dos Estados da Federação, de igual modo, elaborarem um projeto estadual de desenvolvimento regional, com total aderência às demandas nacionais e globais, sem perder de vista a perspectiva municipal.

Por fim, são apontados por Silva e Silva (2003), as dimensões e as profundas desigualdades existentes entre os Estados brasileiros, sendo que a Bahia, por possuir um território maior que o território da França, se torna um exemplo dos contrastes sócio-espaciais. Destaca a necessidade de se priorizar e se produzir uma política de alto nível e eficiente, lembrando que na década de 50 o governo Juscelino Kubitschek valorizou a busca do desenvolvimento nacional, incluindo nele a questão regional.

No cenário internacional, destaca-se o exemplo da União Européia que criou as condições para o desenvolvimento através de seus vários fundos, objetivando reduzir as desigualdades no continente europeu. A experiência espanhola merece destaque, a partir, principalmente, de sua integração na União Européia.

Finalizando, Silva e Silva (2003), citam uma passagem da clássica obra “*A cultura das cidades*” (original de 1938) de Lewis Mumford: “O ressurgimento e as regiões como empresas premiadas da arte coletiva constituem a grande tarefa que deverá acometer os políticos da próxima geração” citado por Dickinson (1961, p.22). Para ele, no caso brasileiro, não há tempo a perder para a construção social das regiões, com eficiência e equidade. A responsabilidade para a execução dessa tarefa é da atual geração que deverá responder positivamente sob pena de comprometer, se não o fizer, a unidade e o desenvolvimento do país como um todo.

É a partir da constatação da falta de uma política nacional de desenvolvimento regional, que Silva e Silva (2003) destacam a necessidade de se fazer o planejamento nas escalas estaduais, municipais e intermunicipais. Fica sugerido, que o planejamento, no caso do Estado da Bahia, se torne imprescindível, e leve em consideração os seguintes aspectos:

- a) a complexidade do território baiano, considerando sua grande extensão e diversidades de regiões naturais e de caráter histórico, socioeconômico, cultural e político;
- b) comparativamente ao território nacional, a Bahia é um expressivo resumo histórico e geográfico, apresentando significativos desequilíbrios socioeconômicos regionais, mas com relevantes especificidades;
- c) também, comparativamente ao Brasil, a Bahia necessita definir uma sólida política estadual de desenvolvimento regional, guardando as suas expressivas particularidades.

4.3.2 A Bahia no contexto econômico nacional

Através de um demonstrativo da participação percentual de cada Estado no PIB nacional, Silva e Silva (2003) concluíram que a Bahia teve uma melhora considerável entre 1970 e 1985, atribuída à implantação de indústrias na RMS, com destaque para o Pólo Petroquímico de Camaçari. Por outro lado, apresentou um decréscimo entre 1985 e 2000, devido à descontinuidade e ao esgotamento do modelo anterior, apesar de manter-se no sexto

lugar nos anos referenciados. Considerando o PIB per capita, a Bahia figurou no ano 2000 numa incômoda 15ª posição, representando 57% da média nacional ou R\$ 3.680,00.

4.3.3 Desequilíbrios regionais na Bahia

A estrutura da economia regional baiana é apresentada por Silva e Silva (2003), mostrando suas transformações. Pelo PIB de 1960 e 2001 observa-se uma redução do setor primário e o crescimento do setor industrial, com clara mudança de posições. O setor primário caiu de 40% para 10,9% enquanto o setor industrial subiu de 12% para 43,1%, e o setor terciário teve uma discreta alteração de 48% para 46%.

Outra variável que é preciso considerar é a distribuição percentual do PIB dos setores econômicos que não guarda correlação com a população economicamente ativa (PEA) desses setores. A PEA do setor primário é de 38,3%, enquanto a do secundário, limita-se a 13,3% e a do terciário 48,3% (PNAD/IBGE; 2001 apud SILVA; SILVA, 2003).

Outro dado relevante no conjunto deste trabalho é que a grande parte do contingente populacional da Bahia é rural, sendo o maior do Brasil (4,3 milhões de habitantes no campo em 2000, representando 32,9% contra 8,8 milhões de habitantes nas cidades 67,1%).

Na distribuição estatística da população no Estado da Bahia surge uma agravante na medida em que parte significativa da população, considerada como urbana pelas estatísticas oficiais, deveria ser classificada como população rural, tendo em vista habitar em núcleos muito pequenos, onde predominam atividades rurais. A partir de 1998, o setor terciário passou a superar o setor primário, (44,0% contra 42,2%), segundo o PNAD/IBGE (apud SILVA; SILVA, 2003). Vale acrescentar que o ano de 1998 está sendo considerado um marco nessa tentativa de melhor compreensão do processo de urbanização da Bahia.

O gritante desequilíbrio econômico entre Salvador e as demais unidades urbano-regionais já era visível na década de 60, com um perfil ainda tradicional, visto que não possuía à época, o complexo industrial instalado. À exceção da Refinaria Landolfo Alves, instalada na década de 50 e que deu significativo destaque à dinâmica econômica da cidade do Salvador, a instalação das demais industriais de porte se deu a partir da década de 70.

Fazendo uma comparação em escala regional e nacional respectivamente, Silva e Silva (2003) inferem que a RMS está para a Bahia assim como a Região Sudeste está para o Brasil.

4.3.4 Regionalização e planejamento

O Brasil, do ponto de vista institucional, dividido historicamente nos níveis federal, estadual e municipal teve, segundo Silva e Silva (2003), no final do século XIX e na primeira metade do século XX, programas de vulto macroregionais, criados pelo governo federal e abrangendo vários Estados da Federação. Podem ser destacados o programa de combate às secas, o programa de desenvolvimento do Vale do São Francisco e o desenvolvimento da Bacia do Paraná. Seguindo essa tendência desenvolvimentista, começaram a ser criados, também, importantes órgãos macroregionais a exemplo da Sudene e da Sudam, hoje transformados em simples agências de desenvolvimento regional, com poder e autonomia reduzidos.

Em que pese essas iniciativas de âmbito nacional, até os dias atuais não existe, oficialmente, uma instância que seja, ao mesmo tempo, supramunicipal e sub-estadual em vários Estados da Federação, tomando a Bahia como exemplo. Para Silva e Silva (2003), o nível regional que se estabelece no âmbito estadual, evidencia a importância da agregação de municípios em torno de questões comuns que, na maioria das vezes, as soluções são viabilizadas no conjunto. Acrescentam que, na escala regional, isso representa uma soma de interesses comuns a um rol de municípios. Defendem ainda que, as reivindicações, quando tratadas isoladamente por município ou por setor, são condenadas ao fracasso. Desse modo, para muitos aspectos nas soluções de problemas, o nível estadual seria muito amplo e o nível municipal, muito pequeno.

Ele propõe a construção de uma política estadual de desenvolvimento para as regiões do Estado da Bahia, em função da sua diversidade em dimensões territoriais, diferenças ambientais, históricas, econômicas, sociais, culturais e políticas, afirmando que, apesar dos esforços desenvolvidos até aqui, a Bahia ainda não desenvolveu uma política integrada que contemple os seguintes aspectos:

- a) busca de uma inserção eficiente do Estado nos contextos global e nacional, totalizando o conjunto de suas regiões e não apenas algumas delas consideradas, até agora, como prioritárias;
- b) definição de uma política estratégica de desenvolvimento regional para o Estado da Bahia como parte componente e prioritária da política geral de desenvolvimento de todo o Estado;

- c) definição e implementação de planos estratégicos de desenvolvimento para todas as regiões do Estado da Bahia.

O nível regional deve ser estrategicamente estimulado e criado por iniciativa do governo do Estado, na perspectiva de construção de regiões dinâmicas e fortemente articuladas entre si, através da valorização de suas autonomias relativas. Cita os vários exemplos de regionalização existentes em alguns Estados da Federação, tidos com bem sucedidos:

- a) no Rio Grande do Sul: funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) há mais de 20 anos, envolvendo um certo número de municípios, o governo do Estado, o setor privado e a sociedade civil organizada em torno de um projeto de desenvolvimento regional;
- b) em Santa Catarina: de igual modo, existem os fóruns regionais de desenvolvimento, em fase de grande dinamismo e a implantação das regiões metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí e do Norte-Nordeste catarinense;
- c) no Paraná: elaboração de planos de desenvolvimento regional, com base em uma mesma metodologia, para todas as regiões do Estado, elaborados de forma abrangente, envolvendo o Estado como ator principal, os municípios, o setor empresarial e a sociedade civil organizada e a implantação das regiões metropolitanas de Londrina e de Maringá;
- d) em São Paulo: formação das regiões de governo, criação e funcionamento da Região Metropolitana de Campinas e da Região Metropolitana da Baixada Santista, criação, pelos sete municípios do ABC paulista, de uma instância regional para a promoção do desenvolvimento;
- e) em Minas Gerais: elaboração e execução de proposta de desenvolvimento regional para sua inclusão no orçamento estadual, criação da Região Metropolitana do Vale do Aço e Colar Metropolitano;
- f) no Ceará: implantação de conselhos regionais;
- g) no Espírito Santo: criação de um sistema de regionalização e de participação na elaboração do orçamento.

Certamente, esses exemplos devem serem seguidos, devendo a Bahia encontrar soluções para o arranjo de desenvolvimento regional a ser implementado, refletindo suas

experiências e de outros Estados e países que têm logrado êxito em suas políticas regionais de desenvolvimento.

O tema do desenvolvimento regional da Bahia, retomado no início dos anos 90, é apresentado por Ribeiro (2002) aliado às recomendações da ECO-92 e com a incorporação, daí advinda, do paradigma do desenvolvimento sustentável. Para ele, este paradigma considera a necessidade de uma multidimensionalidade dos esforços regionais permitindo uma visão integrada das várias dimensões da realidade.

Este conceito de sustentabilidade foi institucionalizado na Bahia em 1995, através de decreto do executivo estadual que criou o programa de desenvolvimento sustentável do Semi-Árido, o Sertão Forte, e a publicação do modelo teórico-metodológico, elaborado pela CAR, visando fundamentar e orientar a elaboração de todos os programas de desenvolvimento regional sustentável (PDRSs), tendo seus estudos se iniciado também em 1995.

A adoção desse novo conceito trouxe a necessidade de repensar o planejamento, pois esse novo paradigma é inconciliável com o modelo de planejamento clássico. A sustentabilidade se manifesta através dos seguintes pressupostos:

- a) durabilidade a longo prazo;
- b) eficiência econômica;
- c) equidade social e regional;
- d) responsabilidade ambiental.

Ela requer do planejamento governamental maior atenção à espacialização das políticas públicas, observadas às dimensões que lhe dão sustentação – geoambiental, econômico-social, histórico-cultural, científico-tecnológico e político-institucional –, carecendo, portanto, de uma maior articulação do poder público com a sociedade organizada, tanto no processo de planejamento quanto na execução das ações.

Essa ação pública compartilhada com os atores econômicos e sociais acontece em regiões com elevado padrão de estruturação e em outras com expressivo potencial de crescimento e integração. Todavia, existem outras regiões extremamente carentes de investimentos no capital social básico, com elevados níveis de atraso e pobreza. Para superar essas desigualdades regionais e sociais será necessário o prosseguimento das ações governamentais e dos investimentos do setor privado, baseados no planejamento integrado que contemple, também, a participação dos beneficiários.

Não existe um padrão único de desenvolvimento urbano-regional, todavia, existem patamares de requisitos básicos que, associadas às peculiaridades regionais e locais, evoluem no tempo de acordo com o estágio de desenvolvimento econômico, social e tecnológico que for sendo atingido.

Os PDRSs vêm sendo desenvolvidos pela CAR, desde 1995, nas 15 regiões econômicas do Estado e o modelo teórico-metodológico, atualizado em 2000, reafirma os princípios da utilização racional dos recursos naturais, da equidade social e da participação da sociedade, conduzindo à definição dos eixos básicos do marco conceitual:

- a) descentralização espacial das atividades produtivas;
- b) democratização dos instrumentos de ação do Estado.

O desenvolvimento sustentável da Bahia vem contando com a presença ativa do Estado, como esfera pública, nos planos federal, estadual e municipal, atuando como agente executor e indutor de mudanças, com capacidade de iniciativa e de investimentos, coordenação e mobilização.

As relações de autoridade representadas pelo Estado são complementares às relações de solidariedade representadas pela sociedade civil. Assim, a participação das estruturas de autoridade juntamente com as de solidariedade é que proporcionam a viabilidade da gestão dos PDRSs (RIBEIRO, 2002).

Esclarece Ribeiro (2002) que a gestão dos PDRSs, no âmbito do governo do Estado, é de competência da Seplan – à época arcando com as competências complementares de ciência e tecnologia –, cabendo à mesma a coordenação geral dos programas com a participação das demais secretarias de Estado e respectivas entidades setoriais, envolvidas com a execução dos projetos. Essa gestão conta, também, com a liderança dos prefeitos no âmbito do poder público municipal, associada às parcerias que vierem a ser estabelecidas, mediante a formalização de pactos de cooperação e de solidariedade.

Para Silva e Silva (2003) esse trabalho que o Estado da Bahia vem aprimorando corre o risco do insucesso na perspectiva do desenvolvimento regional estratégico, pois apresenta ainda a persistente falta de prioridade política para a questão regional. Destacam, por outro lado, a crescente ascensão do número de associações de municípios e de OSs interessadas nas questões regionais.

Ele considera estratégico avançar na regionalização econômica baiana, integrando-a ao vetor de desenvolvimento regional estratégico, envolvendo o Estado na sua totalidade, dando uma especial atenção às regiões mais carentes como a região do semi-árido.

Silva e Rocha (2002 apud SILVA; SILVA, 2003), enfatizam que é necessário levar em conta a natureza dinâmica da urbanização da Bahia para a formulação de estratégias consistentes de desenvolvimento urbano-regional que priorize:

- a) o desenvolvimento planejado de cidades escolhidas em áreas de baixa densidade urbana, como nas regiões centrais semi-áridas, e que possam exercer um importante papel regional;
- b) o desenvolvimento das cidades médias da Bahia;
- c) a definição do conceito de Aglomeração Urbana, para fins de planejamento integrado para Ilhéus-Itabuna (que formam um conjunto urbano de quase 400.000 habitantes) com base no Artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição federal de 1988;
- d) a definição de estratégias para o conjunto urbano de Juazeiro-Petrolina, levando em consideração as políticas públicas da Bahia com as do governo de Pernambuco e com as do governo federal, instituindo também o conceito de Aglomeração Urbana com base no Artigo da Constituição supracitado, para fins de planejamento integrado;
- e) a retomada do planejamento metropolitano, revendo-se a qualificação e a extensão da RMS e adotando-se o conceito de cidade-região, como no ABC paulista, com o objetivo de melhor integrar a região à rede de metrópoles nacionais e globais;
- f) a definição de estratégias de energia, incluindo a rural, de transporte e comunicação em forma de redes bem articuladas ao sistema de cidades.

Nessa linha, em dezembro de 2003, foi apresentado pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) em conjunto com a Secretaria de Planejamento do Estado um Plano de Implementação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, criados através da Lei nº 8.538/02 e regulamentados pelo Decreto nº 8.461/2003, que define a CAR como Secretaria Executiva.

Esses Conselhos derivam do Plano Estratégico Bahia 2020, e foram criados como instrumentos fundamentais à incorporação da dimensão espacial na estrutura institucional de gestão pública, devendo melhor viabilizar as políticas de desenvolvimento a partir da

integração territorial, fortalecimento da capacidade local de gerenciamento e operação, incentivo às ações municipais consorciadas e da integração das ações públicas nas três esferas de governo.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento a serem implantados segundo os critérios de regionalização adotados, têm “a finalidade de articular e fomentar os programas e ações de interesse regional, em consonância com a política de desenvolvimento do Estado, assegurada na sua composição à representação da sociedade civil, de outras esferas de poder público e participação de pessoas com reconhecidos trabalhos e atuação na respectiva região, como dispuser o seu regimento, aprovado pelo Governador”.

Seguindo alguns pressupostos, o Estado foi dividido em 18 áreas de Conselhos Regionais, considerando o seguinte roteiro metodológico:

- a) identificação dos Eixos de Desenvolvimento e análise da sua composição;
- b) mapeamento dos vínculos, entidades e serviços existentes em cada município;
- c) subdivisão de Eixos cujo número de municípios envolvidos era elevado, dificultando a organização e o funcionamento dos conselhos – para este fim, foram levados em consideração os vínculos atuais entre os municípios;
- d) agregação de informações relacionadas a população, vínculos regionais, partido político no governo municipal e índices de desenvolvimento humano e de exclusão social.

É demonstrada em tabela 6 e nos mapas a seguir, a relação entre Eixos, Conselhos e Cidades Estratégicas.

Tabela 6 - Eixos de desenvolvimento e conselhos regionais associados

| Eixo de Desenvolvimento | Conselho Regional | Cidades Estratégicas | Nº Munic. | População Região |
|--------------------------------|----------------------------|---|-----------|------------------|
| 01. Metropolitano | Metropolitano | Salvador | 10 | 3.075.724 |
| 02. Grande Recôncavo | Grande Recôncavo I | Alagoinhas | 18 | 476.136 |
| | Grande Recôncavo II | Feira de Santana | 22 | 955.710 |
| | Grande Recôncavo III | Sto. Antônio de Jesus e Valença | 38 | 791.221 |
| 03. Mata Atlântica | Mata Atlântica | Ilhéus e Itabuna | 45 | 1.155.120 |
| 04. Extremo Sul | Extremo Sul | Eunápolis e Teixeira de Freitas | 21 | 692.545 |
| 05. Nordeste | Nordeste I | Euclides da Cunha e Paulo Afonso | 24 | 599.727 |
| | Nordeste II | Serrinha e Ribeira do Pombal | 23 | 592.732 |
| 06. Chapada Norte | Chapada Norte I | Jacobina e Senhor do Bonfim | 26 | 593.905 |
| | Chapada Norte II | Itaberaba | 23 | 422.596 |
| 07. Chapada Sul | Chapada Sul | Seabra | 33 | 511.145 |
| 08. Planalto Sudoeste | Planalto Sudoeste | Itapetinga, Jequié e Vitória da Conquista | 39 | 1.161.791 |
| 09. Planalto Central | Planalto Central | Brumado e Guanambi | 29 | 569.529 |
| 10. Baixo Médio São Francisco | Baixo Médio São Francisco | Juazeiro | 8 | 421.168 |
| 11. Centro Leste São Francisco | Centro Leste São Francisco | Irecê | 19 | 377.624 |
| 12. Médio São Francisco | Médio São Francisco | Barra, Bom Jesus da Lapa e Ibotirama | 16 | 342.955 |
| 13. Oeste do São Francisco | Oeste do São Francisco I | Barreiras | 13 | 304.842 |
| | Oeste do São Francisco II | Santa Maria da Vitória | 10 | 192.212 |

Fonte: SEPLANTEC

Na figura 2 podem ser visualizadas, de forma espacializada, as distribuições dos conselhos, eixos de desenvolvimento bem como as cidades estratégicas.

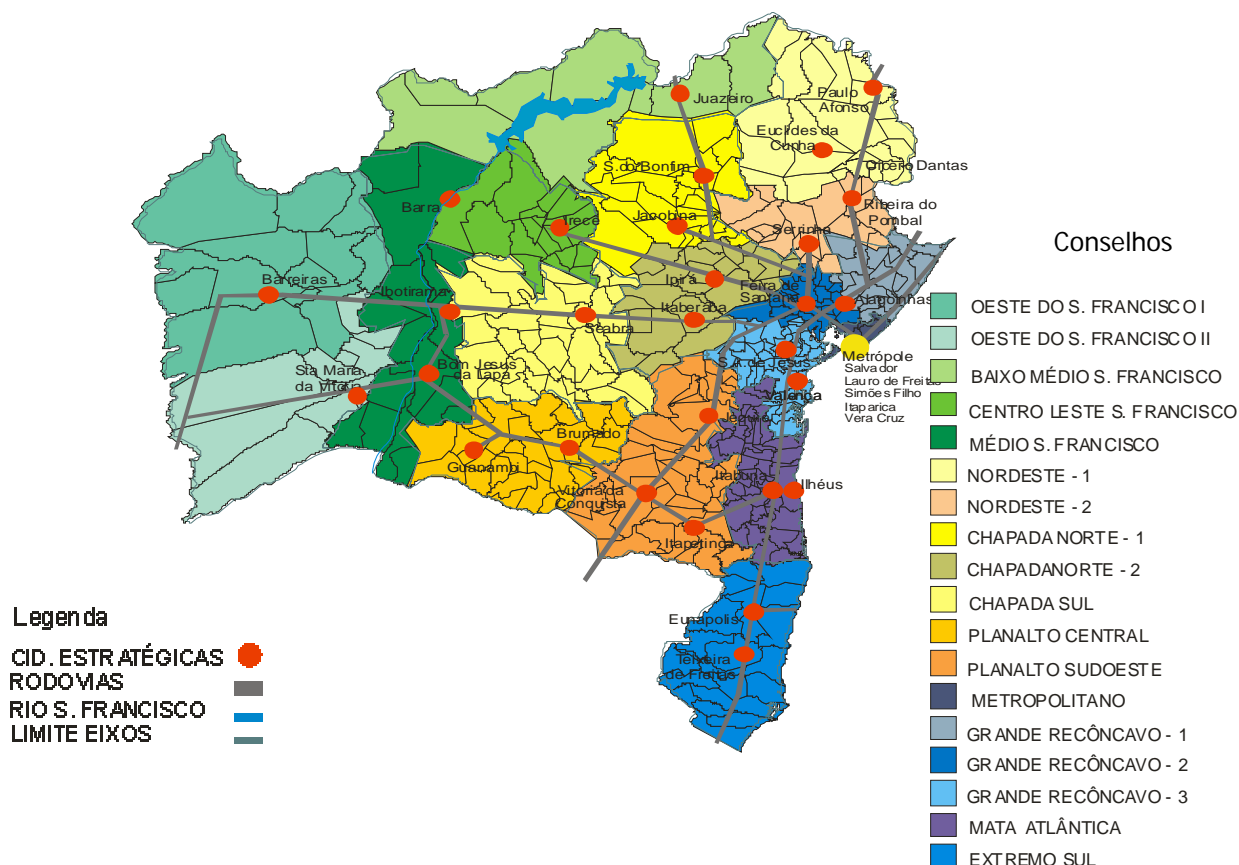


Figura 2 – Eixos de Desenvolvimento, Conselhos Regionais e Cidades Estratégicas

Fonte: SEPLANTEC

Foi proposto a seguinte composição de representantes para os Conselhos Regionais de Desenvolvimento:

- a) dos poderes executivo e legislativo municipais;
- b) de entidades da sociedade civil;
- c) de outros conselhos municipais ou regionais;
- d) de organizações regionais não governamentais;
- e) de instituições de ensino superior ou técnico; e
- f) personalidades com atuação em cada região.

Sendo facultado o convite para atuar como membros do Conselho ou participar de reuniões, cujos temas sejam de interesse comum, representantes do Ministério Público, do Judiciário e de organismos do Governo Federal.

No documento ainda são elencadas as áreas, que à época, eram consideradas propícias a implantação dos Conselhos Regionais: Extremo Sul; Centro Leste São Francisco; Baixo Médio São Francisco e Oeste do São Francisco I.

Concluindo, na proposta é explicitado que a análise de experiências similares em outros países, estados e municípios, sob o ponto de vista político, alcançaram eficácia de desempenho, demandaram para sua instituição e manutenção: respaldo político das principais autoridades envolvidas; grande esforço de negociação; persistência de propósitos e flexibilidade para adaptação a mudanças decorrentes de novas configurações políticas; e desassociação à partidos políticos, embora membros de partidos componham o conselho. Outras questões associam-se a essas, para a consistência na atuação dos Conselhos como: Foco numa atuação político-estratégica, mas com agenda de objetivos concretos; associação ao ciclo de Planejamento do Estado a ao Planejamento Estratégico Setorial; Participação negociada; fomento a parcerias, inclusive paralelas, de cooperação; visibilidade de atuação interna e externa à administração.

O grau de dependência das economias locais a um plano internacional de investimentos é identificado por Spinola, Araújo e Pedrão (1998) ao analisarem os aspectos da industrialização no Brasil no período de 1970 a 1996. Neste período a economia brasileira sofreu fortes restrições, consequência de variações no nível de atividade econômica internacional que modificava os usos de capital financeiro para investimento e capital de giro.

Em uma análise do perfil regional, a Região Sul foi a única que apresentou incremento substancial de sua participação no valor bruto de produção e no valor de transformação industrial entre 1959 e 1980. Uma análise sobre o perfil, características e tendências da industrialização no Brasil, nos anos 80 e nos anos 90, mostra que os índices de crescimento do produto bruto e do produto per capita chegaram a resultados quase iguais, com os índices do produto bruto superando sempre os índices do produto per capita.

Nesse sentido, a industrialização ganhou outro significado no ambiente da economia mundial na década de 1980. A industrialização veio a ser uma opção de aproveitamento de mercado, isso para vendas no Brasil como para vendas ensejadas pela articulação externa do país, abarcando capitais oriundos do comércio, da prestação de serviços e da própria indústria.

Para os autores há uma tautologia em prever que a expansão de serviços substitua o crescimento da produção industrial, exceto nos casos em que a demanda de serviços resultar em entrada de vendas do exterior.

Quanto ao problema de localização, verificam-se algumas tendências que condicionam a industrialização futura do país. Primeiro, o movimento de concentração da indústria paulista que apesar de haver uma tendência a desconcentrar-se entre 1970 e 1980 volta a concentrar-se

em 1990, movimento esse causado pela busca de concentração em infra-estrutura, de qualidade de serviços de apoio e de mercado local.

Na busca de atrair investimentos industriais, os Estados têm se utilizado de benefícios fiscais e de infra-estrutura, além de fortes argumentos quanto às economias do congestionamento metropolitano, questões ambientais, dentre outras.

Ainda segundo os autores, os efeitos regionais da divisão internacional do trabalho acentuam-se em desfavor das regiões menos capitalizadas como o Nordeste. Eles tomaram como base de análise o condicionamento financeiro dos investimentos, que se tornou um traço essencial do processo industrial no país em geral.

Quanto à participação da Bahia na industrialização nacional e regional, no período de 1970 a 1996, ela trouxe como escopo os critérios de avaliação do desenvolvimento industrial, identificando em que medida os movimentos de aumento da produção e da capacidade realmente correspondem ao desenvolvimento industrial.

Os autores enfatizam ser insatisfatória a análise industrial macroeconômica convencional, bem como a restrição da interpretação dos problemas industriais a fenômenos de produção. A avaliação industrial deve contemplar os diversos indicadores da trajetória da indústria regional, vinculada à nacional e fazer previsões sobre a capacidade do setor para reagir a médio prazo.

São mencionados aspectos de tecnologia e de política tecnológica, os de transformação dos mecanismos de financiamento. Algumas considerações mostram que as principais tendências da indústria baiana, entre 1959 e 1980, concentram-se em produtos de forte dependência de uma política deliberada a nível nacional, acompanhando indicadores sub-setoriais do país em seu conjunto e não por vantagens da aglomeração regional, o que torna a economia local vulnerável.

Outro tema apresentado refere-se à participação da Bahia no processo de substituição de importação e de integração da indústria nacional. Entre 1946 e 1960 a expansão da indústria na Bahia foi ínfima, limitando-se a incorporar alguns projetos industriais de pequeno e médio porte, com tecnologia equivalente ou inferior à média da produção nacional em cada caso.

A partir de 1956, com a intensificação do planejamento estadual é que começam a despontar algumas respostas significativas no plano dos projetos industriais, captando recursos das instituições de fomento já em operação na época.

Também é citada a questão do financiamento que passou por uma experiência de incorporação de ganhos especulativos no período de inflação elevada. No período de contenção da inflação, a partir de 1991, quando a política industrial foi absorvida pelas restrições da política macroeconômica de equilíbrio global, isso se modificou.

Os autores apresentam, em seguida, a estrutura e composição da indústria na Bahia, no período entre 1960 a 1996, sendo objetos de estudo os distritos industriais já institucionalizados como o CIA, o Copec e os distritos industriais do interior localizados nos municípios de Feira de Santana, Alagoinhas, Jequié, Vitória da Conquista, Juazeiro, Itabela, Ilhéus, Itabuna, Barreiras e Teixeira de Freitas.

Apesar de não se constituir num distrito ou área de concentração de indústria, foram também destacados alguns indicadores da Refinaria Landolfo Alves Mataripe (RLAM), pela sua importância e representatividade econômica.

No estudo que fizeram do grau de dependência das economias locais a um plano internacional de investimentos os autores discorrem posteriormente sobre a estrutura e tendências do emprego nas atividades industriais na Bahia nos anos 90. São analisados aspectos globais do processo de formação do emprego que, segundo o mesmo, são norteados por duas ordens de fatores que se completam e interagem na direção de uma ampla informalidade nas relações de trabalho no conjunto dos grandes aglomerados urbanos industriais do Estado. Eles são assim distinguidos:

- a) a dinâmica da inserção da grande indústria da Bahia;
- b) a dicotomia estabelecida entre o padrão de excelência exigido pelas grandes empresas industriais quanto à política de pessoal e o padrão de baixa qualificação exigido pela mão-de-obra nas grandes áreas urbano-industriais.

Quanto aos aspectos globais do processo de formação de emprego no período de 1960 a 1980, ressaltam-se as importantes modificações estruturais no processo de formação de emprego na Bahia, sejam empregos diretos ou indiretos, e pelas expectativas de empregos a partir do dinâmico processo de industrialização no período.

É detalhada a política industrial do Estado da Bahia e seus instrumentos operacionais no período de 1950 a 1997. Esse quase meio século é dividido em dois períodos, sendo o primeiro de 1950 a 1982 quando é apresentada a gênese da industrialização estadual no contexto regional e nacional. No segundo período, que vai de 1990 a 1997, são analisados os

instrumentos operacionais recentes da política industrial como marcos referenciais e de projeção para as próximas décadas.

O pioneirismo da Bahia no planejamento estratégico e de ações de política industrial nos anos 50 evidencia um fato importante que pode ser traduzido pela subordinação aos centros decisórios nacionais, sendo atribuída à limitação da posição geográfica e à menor influência político-econômica. Um profundo estudo é apresentado sobre a estrutura de planejamento e gestão governamental criada no Estado para atender a este modelo de desenvolvimento econômico, à implementação da infra-estrutura necessária, à arquitetura dos mecanismos de financiamento, à pesquisa e ao desenvolvimento.

São descritos os instrumentos de política industrial da Bahia na década de 80, o apoio creditício-financeiro dos anos 60/90, a política industrial da Bahia dos anos 90, as diretrizes da política de desenvolvimento industrial da Bahia dos anos 90. São também detalhados os programas de financiamento, seus objetivos e condições operacionais, os fundos de desenvolvimento e investimento e por fim o apoio técnico-locacional.

Quanto às opções estratégicas de política de desenvolvimento industrial dos anos 1990 a 2000, os autores destacam que as perspectivas da industrialização do Estado sofreram uma radical mudança nos dois últimos decênios, motivados por fatores externos das próprias transformações no cenário econômico mundial e por fatores internos, representados pelo perfil da economia baiana e por sua posição na economia brasileira. A partir daí são tratados aspectos da matriz industrial baiana, tendências, contingenciamentos, infra-estrutura disponível e novas demandas, condições tecnológicas e de capacidade de gerenciamento, as dificuldades do reordenamento da industrialização na Bahia e saídas possíveis, linhas de ações a perseguir, horizontes de mercado e opções de políticas, aspectos da divisão internacional do trabalho e, por fim, a formação de macro-regiões econômicas.

São também abordadas no estudo, as perspectivas de expansão do parque industrial baiano no período de 1997/2000 e os principais projetos a implementar. Inicialmente é apresentado o perfil da indústria baiana, concentrada em cinco grandes ramos, que em dados de 1996, respondiam por 78% da produção total: química e petroquímica, metalurgia, alimentos, papel e celulose, e têxtil.

É analisada a importância da indústria para o crescimento do PIB estadual entre 1970 e 1980. Na década de 90 são destacadas as causas do salto que foi dado para o novo patamar de crescimento da produção com a implantação, ampliação e interiorização de indústrias na

Bahia, com ênfase para a implantação do parque automotivo na RMS. Esse estudo mostra, em detalhes, os números de produção, investimentos em implantações previstas por ramo de atividade, dando uma visão das oportunidades por setor.

Spinola, Araújo e Pedrão (1998) propõem, a partir deste trabalho, uma ampla discussão com a sociedade local, indicando alguns pressupostos para o planejamento do desenvolvimento industrial da Bahia a serem considerados e que passam pela adoção de um conjunto de medidas que impliquem na radical mudança do papel do Estado, entendido como a administração pública. O Estado deixa o papel de empreendedor para desempenhar o papel de promotor do desenvolvimento, enquanto a sociedade fica responsável pela geração de emprego e renda, através de sua função empreendedora.

A política de desenvolvimento industrial da Bahia deve considerar a inserção de sua indústria no contexto mercadológico da economia nacional e internacional. O planejamento deve contemplar os mecanismos de articulação, integração e complementaridade intersetorial específica, sobretudo as inter-relações com o planejamento do desenvolvimento agrícola e urbano do Estado.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento da base agrícola é essencial para:

- a) a auto-sustentação do parque industrial baiano em um processo de retroalimentação;
- b) o desenvolvimento de uma sólida política de financiamento com captação de poupança externa é essencial, considerando a fragilidade interna do mercado estadual;
- c) a consistência e auto-sustentação deste segmento, considerando que o parque industrial baiano deve atender aos seguintes requisitos: elevada competitividade interna e externa, atualização tecnológica, capacidade de articulação, integração e complementaridade, geração direta de emprego ou indução indireta de emprego e renda;
- d) a política de localização industrial que deve contemplar o conceito de polo regional de desenvolvimento, – em substituição ao conceito físico-urbanístico de distrito industrial –, fomentando a implantação de indústrias em áreas estratégicas, com um novo enfoque – a indústria moderna com base agrícola – e associada a vetores externos.

Outra importante iniciativa do governo do Estado que deve ser continuada é o Programa de Desenvolvimento Municipal (Prodem), com enfoque nas micro e pequenas empresas.

Refletindo sobre a superestrutura é imprescindível o fortalecimento do sistema de planejamento e coordenação dos diversos programas de fomento, evitando as superposições e retrabalhos com conseqüentes desperdícios de recursos. Quanto à infra-estrutura, é essencial a continuidade dos programas em curso, objetivando a recuperação, ampliação e otimização das externalidades físicas e urbano-sociais da Bahia.

Para romper com os paradigmas assistencialistas e para promover uma visão empreendedora, devem ser canalizados esforços nos projetos de desenvolvimento das cidades. Cuidado especial deve ser dispensado às micro, pequenas e médias empresas, através de assistência técnica, da mesma forma aos planos de desenvolvimento com a aplicação de tecnologia desenvolvida a partir da ampliação dos centros de pesquisa, articulados com a iniciativa privada e universidades, de forma a otimizar resultados e multiplicar as oportunidades de investimentos.

Ao governo cabe a nobre tarefa de promover uma revolução em suas universidades, inserindo-as no esforço de P&D, integrando-as com outras importantes universidades do Estado, centros e escolas técnicas ou de formação profissional. Por fim, os autores reafirmam: “O desenvolvimento tecnológico da Bahia deve ser pago pelos beneficiários dos seus resultados. Neste sentido deverá o setor privado ser chamado a contribuir, de forma significativa, com o financiamento dos custos de P&D.” (SPINOLA; ARAÚJO; PEDRÃO, 1998, p.332).

Essa política industrial que se insere em planos mais amplos de uma economia globalizada, rompe com a concepção das vantagens comparativas estáticas. Essa é a base do pensamento dos economistas clássicos e seus seguidores, fundado na visão de que a implantação de atividades econômicas está vinculada à dotação de fatores naturais existentes de forma aleatória em diferentes lugares e não reproduzíveis em outros, além do capital e mão-de-obra barata, direcionando os investimentos em função da redução do custo de produção, mais precisamente, determinando uma divisão internacional do capital e trabalho, condenando as economias periféricas ao atraso tecnológico e dependência econômica.

Um minucioso estudo é feito sobre as inter-relações do processo de desenvolvimento no contexto de uma economia globalizada, mostrando o grau de dependência entre a

economia estadual com a nacional e desta com o resto do mundo. São apresentadas, também, as possibilidades de se buscar vantagens, fugindo-se de relações concorrenciais desvantajosas para a economia local e atraindo investimentos complementares, aderentes aos projetos já disponíveis ou de vocação local.

O Estado da Bahia possui uma rede de cidades que concentra mais de 70% dos fluxos sociais e econômicos, de acordo com Porto (2003). Essas cidades dão o suporte urbano necessário ao desenvolvimento do Estado, oferecendo às demais cidades o apoio em serviços, comércio, educação, saúde, cultura, movimentos sociais criativos e outros, servindo como elos entre as cidades menores e outras regiões intra e interestadual.

Por outro lado, o avanço dos meios de comunicação e os processos de reestruturação produtiva têm contribuído para a elevação de fluxos sociais e econômicos entre lugares distantes, modificando a tradicional centralidade urbana de uma dada região.

Tenta-se mostrar, entretanto, que essas redes de cidades podem desempenhar um papel mais efetivo, com reflexos imediatos no desenvolvimento social e econômico para o Estado e para cada região em particular. Apontam-se os caminhos a serem seguidos, sendo os mais importantes deles o reforço à organização e à formulação estratégica local, a formação de recursos humanos, a utilização ou reformulação de instituições adequadas aos problemas locais, a importância dos investimentos em educação, saúde, dentre outros. De igual modo, existe a necessidade de requalificação física (urbano-regional), para adequar a organização territorial aos preceitos do desenvolvimento local.

Esse fatores, viabilizadores do desenvolvimento endógeno, devem estar refletidos na melhoria dos indicadores da expectativa de vida, do grau de instrução da população, na taxa de mortalidade infantil, dentre outros.

Para cada característica diferenciada de fluxos sociais e econômicos há uma territorialidade e uma rede de cidades compatíveis com diferentes conjuntos de funções urbanas (comércio, serviços, indústria, institucional, etc) e com as características dos seus fluxos (abrangência hegemonicamente local, macroregional ou internacional).

4.3.5 Porte e características básicas

A principal rede urbana da Bahia é composta de cerca de 28 cidades que concentram mais de 80% dos fluxos econômicos e sociais do Estado (PORTO, 2003).

Os municípios dessas cidades-sede representam aproximadamente 50% da população estadual e são responsáveis por quase 100% das matrículas nos cursos universitários, concentram cerca de 84% dos médicos, 70% dos dentistas, abrigam todas as emissoras de televisão e 70% das emissoras de rádio licenciadas da Bahia (PORTO, 2003).

Eles concentram mais de 80% das atividades de comércio e de serviços no Estado, sendo que Salvador absorve mais de 55%. Assim, aos outros 370 municípios sobra, apenas 15%, aproximadamente, das atividades comerciais e de serviços.

Essas cidades, como a maioria das cidades brasileiras, já desempenharam papéis mais expressivos no período caracterizado pelas economias nacionais mais regionalizadas, delimitadas em certos territórios, pela presença marcante do Estado. Esta característica ainda permanece naquelas cidades pertencentes aos países ditos periféricos, principalmente nas áreas mais pobres, como é o caso do Nordeste Brasileiro e, não fugindo à regra, o Estado da Bahia.

O maior problema é o despreparo dessas cidades em rede para dar suporte a toda essa sua função estratégica. Um trabalho de reestruturação e qualificação das atividades aí desenvolvidas poderá fortalecer as unidades de produção existentes, ampliando as oportunidades da rede e melhorando a qualidade de vida dos seus habitantes. É apresentada uma síntese de pressupostos para essa finalidade:

- a) as cidades se constituem, desempenhando papéis articulados com uma rede de cidades de regiões distintas, distribuídas territorialmente com uma lógica compatível à densidade de fluxos sociais e econômicos que faz a articulação ente cada região ou território, com porte e características diferenciadas;
- b) elas se subordinam aos movimentos econômicos e sociais desde a escala local até o nível internacional;
- c) apesar de unidas em rede cada cidade desempenha um papel diferenciado, apresentando demandas diferenciadas cujos tratamentos devem ser específicos;
- d) há um traço comum entre as cidades, qual seja, estarem subordinadas às políticas estaduais de desenvolvimento que devem compatibilizar as políticas municipais com as nacionais e internacionais, direcionando os investimentos;
- e) o Estado deve sinalizar para cada rede de cidades seus papéis em grupo e individualmente;

- f) as cidades devem se qualificar para alcançar um melhor desempenho como centros especializados de desenvolvimento social e econômico;
- g) o princípio deste projeto é reconhecer que essa realidade de funções hierarquizadas é dinâmica e que o esforço de cada cidade ou região deve ser incentivado e reconhecido como potencialidade para o desenvolvimento estadual.

Eles propõem, desse modo, as seguintes ações estratégicas:

- a) estabelecer estratégias para uma política de atuação do governo Estadual voltada para o fortalecimento de 28 cidades/regiões responsáveis pela concentração de mais de 85% dos fluxos sociais e econômicos da Bahia, conforme pesquisa publicada em Cidades da Bahia (PORTO, 2003);
- b) reforçar as áreas ou setores dessas áreas urbanas que tenham significado estratégico para o desenvolvimento estadual;
- c) estimular os agentes locais a pensar e a agir estrategicamente, com vistas a encontrar novos caminhos para a expansão de suas atividades econômicas, sociais e institucionais, com repercussão no desenvolvimento local/regional;
- d) indicar parâmetros para que o governo estadual possa identificar conjuntos de cidades que tenham as mesmas características e papéis, possibilitando a aplicação de instrumentos por blocos;
- e) identificar quais as áreas de atividades que constituem eventos estratégicos para o desenvolvimento estadual e o desenvolvimento das cidades/região.

São sugeridas as seguintes políticas específicas:

- a) priorizar investimentos que viabilizem a estratégia de desenvolvimento estadual;
- b) investimentos que estimulem as discussões estratégicas para o desenvolvimento das cidades;
- c) dispensar um tratamento diferencial, a cada ano, para as cidades que obtiverem um melhor desempenho na aplicação de recursos, conforme indicadores pré-estabelecidos;
- d) priorizar recursos para a rede urbana principal, definindo percentual no orçamento estadual para investimento nas 28 principais cidades da Bahia, e dependendo do desempenho as cidades poderão receber valores adicionais;

- e) atuar universalmente nas áreas de educação e de saúde como pressupostos básicos para o desenvolvimento humano;
- f) atuar prioritariamente nas atividades econômicas que representem o eixo básico de desenvolvimento macroeconômico e que esteja concentrado em determinadas localidades;
- g) atuar em elementos de infra-estrutura capazes de articular cidades com maiores fluxos intermunicipais, de caráter macrorregional.

4.4 A EDUCAÇÃO PÚBLICA E O ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DA COLETIVIDADE

Contribuindo para melhor compreender o delineamento das políticas estaduais da Bahia, Boaventura (1984, p.25) afirma:

A formação do homem, cidadão e produtor de bens e serviços é o objetivo maior dos sistemas educacionais, sendo, para tanto, necessário aumentar as oportunidades educacionais para as crianças e programar a educação de adultos, inclusive a superior, numa perspectiva de educação permanente.

Mais adiante o autor propõe que os esforços necessários para completar e desenvolver o sistema de educação devem se dar de forma crescente, intensificando-se.

A conservação de todo investimento – e do homem também – é realizado ao custo de taxas de depreciação e obsolescência, como que numa cadeia sucessória. O alerta que é feito vai no sentido de que o homem instruído, produto final dos sistemas educacionais formais e não formais, necessita de:

- a) treinamento, para novas funções e missões;
- b) atualização, para continuar operando na área;
- c) reciclagem, para continuar produzindo;
- d) aperfeiçoamento, para decantar a opção profissional;
- e) especialização, para aprofundar-se;
- f) se cultivar, enfim, para se integrar cada vez mais no mundo do passado, nas mudanças do presente e nas previsões do futuro.

4.4.1 Dimensão organizacional e espacial do sistema educacional

A Secretaria de Educação e Cultura (SEC) foi definida por Boaventura (1984), à época, como uma organização em que as funções, missões e objetivos do órgão líder do sistema educacional e cultural devem ser descentralizados com base na região. Definia, ainda, a escola, como unidade do sistema educacional, como uma organização, um sistema social, uma weberiana burocrática, uma miniatura da sociedade.

Ele defendia, também, que entre as unidades de base e os órgãos centrais se desenvolvessem faixas da administração intermediária e regional da educação, apresentando em seguida algumas estatísticas para justificar a necessidade de fortalecimento do processo de regionalização:

- a) em 1976, havia na área urbana 87,2% de atendimento da demanda de matrículas da escola de 1º grau contra 46,2% na zona rural;
- b) para o primeiro grau, segundo números projetados em 1982, o Estado devia contar com cerca de 1 milhão e meio de alunos matriculados em escolas do primeiro grau distribuídas em: escolas oficiais – federais 0,2%; estaduais 38,5%; municipais 50,5%; escolas particulares 8,5% e CNEC 2,3%, com forte concentração na esfera pública municipal.

Quanto ao ensino do segundo grau, em 1982 deveria atingir 180 mil alunos, assim distribuídos: escolas federais, 2,6%; estaduais, 57,4% municipais, 6,5% e particular 33,4%, predominando nessa série a esfera estadual. No aspecto financeiro, a Seplan informava que 50% das despesas de custeio da administração estavam concentrados na SEC.

Um segundo aspecto abordado por Boaventura (1984) é a relação que pode ser feita entre o processo de regionalização das estruturas de governo e a política de desenvolvimento regional. O caráter multidimensional e globalizante do desenvolvimento socioeconômico vinculam a atuação governamental à necessária integração de suas ações setoriais para uma conseqüente intervenção orientadora, seja no processo produtivo, seja na elevação na qualidade de vida das populações.

Segundo Oliver Dollfus (apud BOAVENTURA, 1984, p.40):

A ordenação do território é a impressão de uma política econômica com suas conseqüências sociais, porém, é muito mais uma tomada de posição por parte de seus ocupantes pelo fato de que são os depositários e os avaliadores de um patrimônio que é conveniente utilizar-se do melhor modo possível para as necessidades do momento, ao mesmo tempo em que o ordenam e o preparam para as

necessidades do futuro. O que constitui o suporte de nosso marco de vida é o conhecimento dirigido para a ação do espaço geográfico.

É alertado por Boaventura (1984) que as ações educacionais e culturais do governo assumem duas vertentes importantes: a de promover socialmente a articulação entre as dimensões científicas e popular do saber e a de integrar-se com as dos demais setores governamentais, num processo mais identificado com as realidades regionais e os aspectos das sociedades locais. Outro aspecto é o efeito sinérgico do processo de regionalização da educação diante dos demais setores por ser o maior setor sob a responsabilidade do governo.

4.4.2 Desconcentração das ações educacionais e culturais

As ações implementadas pela SEC no governo João Durval Carneiro, segundo sua política de interiorização e considerando a necessidade de descentralização das atividades dos órgãos centrais, decorrentes da extensão territorial do Estado, do gigantismo de sua máquina burocrático-administrativa e da definição política de aproximar, o mais possível, os níveis de decisão e de execução com reflexos diretos sobre a participação das comunidades envolvidas nas ações de governo, se orientaram por três linhas básicas:

- a) interiorização do ensino superior, através do fortalecimento das universidades estaduais de Feira de Santana e do Sudoeste, e a transformação da antiga Superintendência de Ensino Superior do Estado da Bahia (Seseb) na Universidade do Estado da Bahia (Uneb), com vistas a desenvolver de forma planejada e integrada a educação superior, promovendo a formação, o aperfeiçoamento dos recursos humanos, a pesquisa e a extensão, bem como estimulando a implantação de cursos e campi universitários nas regiões do Estado, observando suas peculiaridades e vocações;
- b) interiorização das ações culturais com a implantação de equipamentos e espaços culturais regionais como centros de cultura e dos arquivos regionais, utilização dos meios de comunicação de massa – impressos, rádio e televisão educativa, contando com o apoio da Fundação Cultural do Estado da Bahia, do Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia, do Arquivo Público, e do Instituto de Radiodifusão Educativa do Estado da Bahia, transformado em fundação;

- c) implantação das atividades das Superintendências Regionais da Educação e Cultura (Surecs), com a competência da coordenação regional das ações educacionais de 1º e 2º graus e base de apoio às ações culturais emanadas dos órgãos centrais, devendo estar incorporadas equipes responsáveis pela construção de escolas, pelo desenvolvimento dos recursos humanos, pela assistência ao estudante e pelos programas especiais.

Conclui o autor “se a lógica desenvolvimentista remete à educação o plano intermediário de suas interfaces, como educador das transformações, a cultura, que é um produto deste processo, é também o melhor reflexo do desenvolvimento.” (BOAVENTURA, 1984, p.40).

5 ANÁLISE DOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS

Na apresentação dos resultados da pesquisa que é feita nesta seção serão utilizadas algumas demonstrações, tanto do ponto de vista quantitativo quanto do ponto de vista qualitativo, acerca dos indicadores socioeconômicos, numa análise comparativa com os mesmos indicadores de outras unidades da Federação, onde serão verificadas as posições que o Estado da Bahia ocupa frente aos outros Estados da Federação.

Numa etapa posterior, respondendo às perguntas formuladas no contexto da pesquisa, serão apresentados os esforços do governo do Estado da Bahia que foram percebidos na etapa de planejamento, do ponto de vista orçamentário e institucional, traduzidos em números do dispêndio público por função de governo, na busca da regionalização. Por fim, serão descritos os movimentos de ascensão e de recrudescimento do tratamento dispensado pelo aparelho de Estado para atender, num dado momento, ao “Estado empreendedor” e, em outros momentos, ao “Estado apenas planejador e regulador” das atividades econômicas e sociais.

Como já foi visto anteriormente, a investigação justifica-se plenamente, e com o rigor científico necessário de forma a permitir, a quantos tenham acesso aos resultados obtidos, uma compreensão do papel do Estado como gestor dos recursos públicos e como instância responsável pela alocação desses recursos para atender as demandas socioeconômicas. Ele também se destina aos agentes públicos e aos demais pesquisadores do assunto, que analisam a história econômica e social da Bahia e constatarem que um Estado situado entre os seis primeiros da Federação em desempenho econômico, medido pelo PIB, não consegue transferir para a sua população os frutos dessa riqueza.

O quadro com o qual se depara mostra-se perverso em concentração de renda e com baixa performance nas áreas sociais como saúde e educação, em que pese todos os esforços, ao longo de sua história administrativa pública.

Esta pesquisa é uma tentativa em demonstrar, através dos dados obtidos, as ações do Estado e os resultados convertidos para a sociedade.

O desempenho dos indicadores socioeconômicos da Bahia em relação aos outros Estados da Federação será feito, em primeiro lugar, pela análise do comportamento do PIB.

No que diz respeito aos objetivos específicos da pesquisa que procura estabelecer uma análise comparativa entre a posição relativa dos indicadores do Estado da Bahia e os demais Estados do Brasil, quanto ao seu desempenho socioeconômico nos últimos anos, evidencia-se, através da tabela 7, que o Estado da Bahia, no período de 1999 a 2002 apresenta uma constância no ranking do PIB, entre os entes federados, mantendo-se em 6º lugar no período, todavia quando comparado o seu desempenho no PIB per capita, pela tabela 8, oscila entre o 16º, 15º, 17º e 16º lugares no mesmo período.

Tabela 7 - Produto Interno Bruto a preço de mercado segundo as Unidades da Federação - 1999-2002

| Unidades da Federação | <i>Ranking</i> | | | |
|-----------------------|----------------|-----------|-----------|-----------|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| São Paulo | 1º | 1º | 1º | 1º |
| Rio de Janeiro | 2º | 2º | 2º | 2º |
| Minas Gerais | 3º | 3º | 3º | 3º |
| Rio Grande do Sul | 4º | 4º | 4º | 4º |
| Paraná | 5º | 5º | 5º | 5º |
| Bahia | 6º | 6º | 6º | 6º |
| Santa Catarina | 7º | 7º | 7º | 7º |
| Pernambuco | 8º | 9º | 9º | 8º |
| Distrito Federal | 9º | 8º | 8º | 9º |
| Ceará | 10º | 12º | 13º | 14º |
| Espírito Santo | 11º | 11º | 11º | 13º |
| Goiás | 12º | 10º | 10º | 10º |
| Pará | 13º | 13º | 12º | 11º |
| Amazonas | 14º | 14º | 14º | 12º |
| Mato Grosso | 15º | 15º | 15º | 15º |
| Mato Grosso do Sul | 16º | 16º | 16º | 16º |
| Paraíba | 17º | 18º | 18º | 17º |
| Maranhão | 18º | 19º | 17º | 19º |
| Rio Grande do Norte | 19º | 17º | 19º | 18º |
| Alagoas | 20º | 20º | 21º | 21º |
| Sergipe | 21º | 21º | 20º | 20º |
| Rondônia | 22º | 22º | 22º | 22º |
| Piauí | 23º | 23º | 23º | 23º |
| Tocantins | 24º | 24º | 24º | 24º |
| Amapá | 25º | 25º | 25º | 25º |
| Acre | 26º | 26º | 26º | 26º |
| Roraima | 27º | 27º | 27º | 27º |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

Notas: Em 2002 dados sujeitos à revisão.

Adaptação do autor.

Na análise dessas duas variáveis – PIB nacional e PIB *per capita* – já se começa a perceber a diferença em distribuição de renda da Bahia, em relação a outros Estados, mediante análise dos dados constantes da tabela 8 visto que os primeiros colocados no ranking do PIB, na seqüência: SP, RJ, MG, RS e PR apresentam uma pequena perda no ranking do PIB *per capita*. Em 1999, São Paulo ocupava a 2ª posição, o Rio de Janeiro a 3ª, o RS a 4ª, o PR a 6ª e MG, um pouco mais abaixo, na 10ª posição, numa demonstração de

que é possível o crescimento econômico com distribuição de renda, o que não tem se verificado no Estado da Bahia, no mesmo período analisado.

Segundo o IBGE, através do sistema de contas nacionais, valores de PIB *per capita* muito baixos, assinalam, no geral, a ocorrência de segmentos sociais com precárias condições de vida, identificando desníveis da produção medida pela renda. Isso pode contribuir para a análise da situação social, identificando esforços cujo desempenho econômico pode demandar uma maior atenção por parte dos agentes públicos, para investimentos na área social, subsidiando os processos de planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas de interesse social.

Observa-se ainda que a situação média representada por esse indicador – PIB *per capita* – pode estar condicionada pela forte concentração de riqueza no estrato superior de renda, encobrindo as situações de pobreza extrema.

Tabela 8 - Produto Interno Bruto *per capita*, segundo as Unidades da Federação - 1999-2002

| Unidade da Federação | Ranking Per Capita | | | |
|----------------------|--------------------|------------|------------|------------|
| | 1 999 | 2 000 | 2 001 | 2 002 |
| Distrito Federal | 1º | 1º | 1º | 1º |
| São Paulo | 2º | 2º | 2º | 3º |
| Rio de Janeiro | 3º | 3º | 3º | 2º |
| Rio Grande do Sul | 4º | 4º | 4º | 4º |
| Santa Catarina | 5º | 5º | 5º | 5º |
| Paraná | 6º | 7º | 6º | 7º |
| Espírito Santo | 7º | 6º | 8º | 8º |
| Amazonas | 8º | 8º | 7º | 6º |
| Mato Grosso do Sul | 9º | 10º | 9º | 9º |
| Minas Gerais | 10º | 9º | 10º | 10º |
| Mato Grosso | 11º | 11º | 11º | 11º |
| Goiás | 12º | 12º | 12º | 12º |
| Amapá | 13º | 13º | 13º | 13º |
| Rondônia | 14º | 14º | 15º | 15º |
| Pernambuco | 15º | 16º | 16º | 17º |
| Bahia | 16º | 15º | 17º | 16º |
| Sergipe | 17º | 19º | 14º | 14º |
| Acre | 18º | 20º | 21º | 21º |
| Rio Grande do Norte | 19º | 18º | 19º | 19º |
| Pará | 20º | 21º | 20º | 20º |
| Ceará | 21º | 22º | 23º | 23º |
| Roraima | 22º | 17º | 18º | 18º |
| Paraíba | 23º | 23º | 22º | 22º |
| Alagoas | 24º | 24º | 24º | 24º |
| Tocantins | 25º | 25º | 25º | 25º |
| Piauí | 26º | 26º | 26º | 26º |
| Maranhão | 27º | 27º | 27º | 27º |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

Notas: Em 2002 dados sujeitos à revisão.

Adaptação do autor.

Analisando agora a desigualdade espacial, considerando o PIB das regiões econômicas da Bahia na tabela 9, verifica-se a concentração econômica na região metropolitana de Salvador que sozinha absorve 52,01 do estadual no ano de 2003. A segunda região em percentual desse indicador é o litoral Sul do estado que registra 7,05 por cento do PIB estadual, seguido pela região do Paraguaçu com o percentual de 5,42. As regiões com os mais baixos desempenhos econômicos: Irecê com 1,04%, seguida da região do Médio São Francisco com 1,06% do PIB estadual. Se analisada a situação ao longo dos quatro anos, apesar de algumas alternâncias de posição o quadro permanece caótico.

Tabela 9 -Evolução do PIB a preços correntes por regiões econômicas - 1999 - 2003

| Regiões Econômicas | Produto Interno Bruto (R\$ milhões) | | | | | % PIB Região/Total (2003) |
|---------------------------|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------------|---------------------------------|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 ⁽¹⁾ | |
| ESTADO DA BAHIA | 42.040 | 48.197 | 52.249 | 62.103 | 73.166 | 100,00 |
| Metropolitana de Salvador | 22.061 | 25.347 | 27.365 | 31.458 | 38.052 | 52,01 |
| Litoral Sul | 3.072 | 3.232 | 3.558 | 4.642 | 5.159 | 7,05 |
| Paraguaçu | 2.498 | 2.818 | 3.008 | 3.465 | 3.967 | 5,42 |
| Litoral Norte | 1.661 | 1.928 | 2.584 | 2.977 | 3.851 | 5,26 |
| Extremo Sul | 2.005 | 2.219 | 2.559 | 3.113 | 3.496 | 4,78 |
| Oeste | 1.565 | 1.948 | 2.136 | 2.686 | 3.444 | 4,71 |
| Nordeste | 1.874 | 2.111 | 2.122 | 2.946 | 3.198 | 4,37 |
| Sudoeste | 2.042 | 2.332 | 2.528 | 2.867 | 3.135 | 4,28 |
| Recôncavo Sul | 1.135 | 1.278 | 1.316 | 1.603 | 1.841 | 2,52 |
| Baixo Médio São Francisco | 1.043 | 1.247 | 1.156 | 1.565 | 1.668 | 2,28 |
| Piemonte da Diamantina | 727 | 883 | 969 | 1.150 | 1.369 | 1,87 |
| Serra Geral | 817 | 967 | 1.016 | 1.212 | 1.356 | 1,85 |
| Chapada Diamantina | 641 | 759 | 830 | 1.015 | 1.090 | 1,49 |
| Médio São Francisco | 424 | 517 | 526 | 683 | 779 | 1,06 |
| Irecê | 476 | 612 | 576 | 722 | 760 | 1,04 |

Fonte: SEI/IBGE – Disponível em: http://www.sei.ba.gov.br/pib/municipal/xls/pib_mun_regiao_1999_2003.xls Acesso em: 18 fev.2006.

Nota:(2) Dados sujeitos a retificação
Adaptação do autor

Para efeito de análise comparativa do grau de concentração desse indicador, em relação a outros Estados na pesquisa realizada, pode ser verificado na tabela 10 o PIB de 1996 das regiões metropolitanas. Vê-se que a RMS segue a tendência da amostra apresentada dos Estados que possuem os maiores PIBs como SP, RJ, RS, MG e PR.

Tabela 10 - PIB das Regiões Metropolitanas em 1996 - em US\$ bilhões

| Ordem | Regiões Metropolitanas | Valor 1996 | % PIB RM/PIB Estado | Ranking do % | PIB Capital/PIB Estado |
|-------|------------------------|------------|---------------------|--------------|------------------------|
| 1 | Brasília | 20,1 | nd | nd | nd |
| 2 | RMRJ | 67,5 | 78,0 | 1º | 58,9 |
| 3 | RM Fortaleza | 9,2 | 70,1 | 2º | 58,7 |
| 4 | RMSP | 158,6 | 53,5 | 3º | 36,3 |
| 5 | RM Salvador | 17,0 | 52,9 | 4º | 43,1 |
| 6 | RMPorto Alegre | 25,0 | 45,7 | 5º | 26,8 |
| 7 | RMBH | 31,3 | 40,7 | 6º | 30,6 |
| 8 | RM Curitiba | 17,9 | 38,9 | 7º | 31,2 |

Fonte: Secretaria de Estado de Desenv. Regional e Política Urbana - MG. Relatório 2004/IPEA.

Nota: (nd) Não se aplica dado numérico.
Adaptação do autor.

O destaque negativo ficou para a região metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) que concentra 78% do seu PIB em relação ao Estado. A RMS, entre as sete regiões

pesquisadas, situa-se na quarta posição, concentrando no ano de 1996, 52,9% do PIB estadual. A região metropolitana de mais baixa concentração foi a de Curitiba com 38,9%. A região metropolitana de Fortaleza figura nesse estudo com uma concentração de 70,1%, ocupando o 2º lugar e, apesar de figurar no 14º lugar no *ranking* do PIB nacional, dá mostras de altíssima concentração da atividade econômica regional.

É apresentada também nesse estudo, tabela 10, uma outra dimensão de concentração do PIB dos Estados, na comparação que se faz entre os percentuais desse indicador das capitais em relação ao dos Estados, seguindo, também, um vetor de convergência. A capital carioca, por exemplo, ocupa o 1º lugar nesse estudo, concentrando 58,9% do seu PIB em relação ao Estado do RJ; Salvador, com 43,1% ocupa o 3º lugar enquanto Porto Alegre, com 26,8%, fica no 7º lugar. Nesse caso verifica-se uma maior tendência de equidade da atividade econômica regional.

Comprova-se, com base nos dados apresentados, que o desequilíbrio regional existente no Estado da Bahia, com essa forte concentração do PIB gerado, segue uma tendência observada nos outros Estados, assim como se observa também, uma significativa concentração do PIB entre os Estados federados, onde São Paulo absorveu sozinho, no ano de 1999, tabela 11, 34,94%, ocupando o 1º lugar no período analisado, com uma discreta redução para 32,55%, em 2002.

Tabela 11 - Produto Interno Bruto a preço de mercado segundo as Unidades da Federação – 1999-2002

| Unidades da Federação | 1999 | | 2002 | |
|-----------------------|--------------------|------------------------------|----------------------|------------------------------|
| | PIB em R\$1000 | % PIB do Estado / PIB Brasil | PIB em R\$1000 | % PIB do Estado / PIB Brasil |
| Brasil | 973 845 470 | 100 | 1 346 027 825 | 100 |
| São Paulo | 340 281 481 | 34,94 | 438 148 296 | 32,55 |
| Rio de Janeiro | 114 419 457 | 11,75 | 170 114 091 | 12,64 |
| Minas Gerais | 93 748 370 | 9,63 | 125 388 846 | 9,32 |
| Rio Grande do Sul | 75 450 458 | 7,75 | 104 451 257 | 7,76 |
| Paraná | 61 723 959 | 6,34 | 81 449 312 | 6,05 |
| Bahia | 42 040 109 | 4,32 | 62 102 753 | 4,61 |
| Santa Catarina | 35 681 851 | 3,66 | 51 828 169 | 3,85 |
| Pernambuco | 26 021 483 | 2,67 | 36 510 039 | 2,71 |
| Distrito Federal | 22 256 423 | 2,29 | 35 672 414 | 2,65 |
| Ceará | 19 510 907 | 2 | 24 203 764 | 1,8 |
| Espírito Santo | 18 772 147 | 1,93 | 24 723 040 | 1,84 |
| Goiás | 17 919 856 | 1,84 | 31 298 822 | 2,33 |
| Pará | 16 673 915 | 1,71 | 25.530.347 | 1,90 |
| Amazonas | 15 554 778 | 1,6 | 25 030 340 | 1,86 |
| Mato Grosso | 11 701 250 | 1,2 | 17 888 416 | 1,33 |
| Mato Grosso do Sul | 10 901 030 | 1,12 | 15 342 782 | 1,14 |
| Paraíba | 7 936 649 | 0,81 | 11 634 121 | 0,86 |
| Maranhão | 7 918 384 | 0,81 | 11 419 649 | 0,85 |
| Rio Grande do Norte | 7 647 781 | 0,79 | 11 633 212 | 0,86 |
| Alagoas | 6 429 095 | 0,66 | 8 767 282 | 0,65 |
| Sergipe | 5 434 375 | 0,56 | 9 496 187 | 0,71 |
| Rondônia | 5 023 344 | 0,52 | 7 283 941 | 0,54 |
| Piauí | 4 733 809 | 0,49 | 6 165 848 | 0,46 |
| Tocantins | 2 106 171 | 0,22 | 3 545 315 | 0,26 |
| Amapá | 1 584 001 | 0,16 | 2 652 438 | 0,2 |
| Acre | 1 557 195 | 0,16 | 2 259 133 | 0,17 |
| Roraima | 817 192 | 0,08 | 1 488 010 | 0,11 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais., Adaptado

Nota: Em 2002 dados sujeitos à revisão.

Considerando os dados regionais brasileiros, tabela 12, no período de 1999 a 2002, o PIB da Região Sudeste em relação ao total do Brasil, variou de 58,25% para 56,32%, demonstrando uma forte persistência de concentração. As outras quatro regiões brasileiras mantiveram-se com seus percentuais praticamente inalterados, participando as Regiões Sul, Nordeste, Centro-Oeste e Norte, em 2002, com os percentuais, de 17,66%, 13,52%, 7,44% e 5,04%, respectivamente.

Tabela 12 - Produto Interno Bruto a preço de mercado e Produto Interno Bruto *per capita*, segundo as Grandes Regiões - 1999- 2002

| Grandes Regiões | Produto Interno Bruto | | | | | | | | | | | |
|-----------------|---|-------------------------|-------------------|---|-------------------------|-------------------|---|-------------------------|-------------------|---|-------------------------|-------------------|
| | 1999 | | | 2000 | | | 2001 | | | 2002 | | |
| | A preço de mercado corrente (1 000 R\$) | <i>Per capita</i> (R\$) | % PIB Região / BR | A preço de mercado corrente (1 000 R\$) | <i>Per capita</i> (R\$) | % PIB Região / BR | A preço de mercado corrente (1 000 R\$) | <i>Per capita</i> (R\$) | % PIB Região / BR | A preço de mercado corrente (1 000 R\$) | <i>Per capita</i> (R\$) | % PIB Região / BR |
| Sudeste | 567.221.454 | 7.881 | 58,25 | 636.394.495 | 8.713 | 57,79 | 684.730.353 | 9.240 | 57,12 | 758.374.273 | 10.086 | 56,34 |
| Sul | 172.856.268 | 6.922 | 17,75 | 193.534.260 | 7.650 | 17,57 | 213.389.368 | 8.326 | 17,80 | 237.728.739 | 9.157 | 17,66 |
| Nordeste | 127.672.592 | 2.688 | 13,11 | 144.134.603 | 2.998 | 13,09 | 157.301.961 | 3.233 | 13,12 | 181.932.855 | 3.694 | 13,52 |
| Centro-Oeste | 62.778.560 | 5.442 | 6,45 | 76.541.951 | 6.498 | 6,95 | 86.288.334 | 7.177 | 7,20 | 100.202.434 | 8.166 | 7,44 |
| Norte | 43.316.596 | 3.392 | 4,45 | 50.649.598 | 3.871 | 4,60 | 57.026.173 | 4.255 | 4,76 | 67.789.523 | 4.939 | 5,04 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

Notas: Em 2002 dados sujeitos à revisão.

Adaptação do autor.

Por outro lado, comparando-se o PIB *Per capita* entre essas regiões, também na tabela 12 percebe-se uma queda da Região Nordeste do 3º. lugar, que ocupava no PIB total, para a 5ª. e última posição no PIB *Per capita*, com o valor anual de R\$2.688, em 1999, abaixo da média nacional situada em R\$5.771. Essa posição não se altera nos três anos seguintes, ficando a região Sudeste com a 1ª. posição, seguida das regiões Sul, Centro-Oeste e Norte.

Nesse contexto, analisando-se o PIB *Per capita* por municípios da Bahia através do mapa (Figura 3), não é difícil se constatar que a maioria esmagadora desses, atinge até R\$3mil de PIB *Per capita* ano, desenhando um quadro de extrema pobreza.

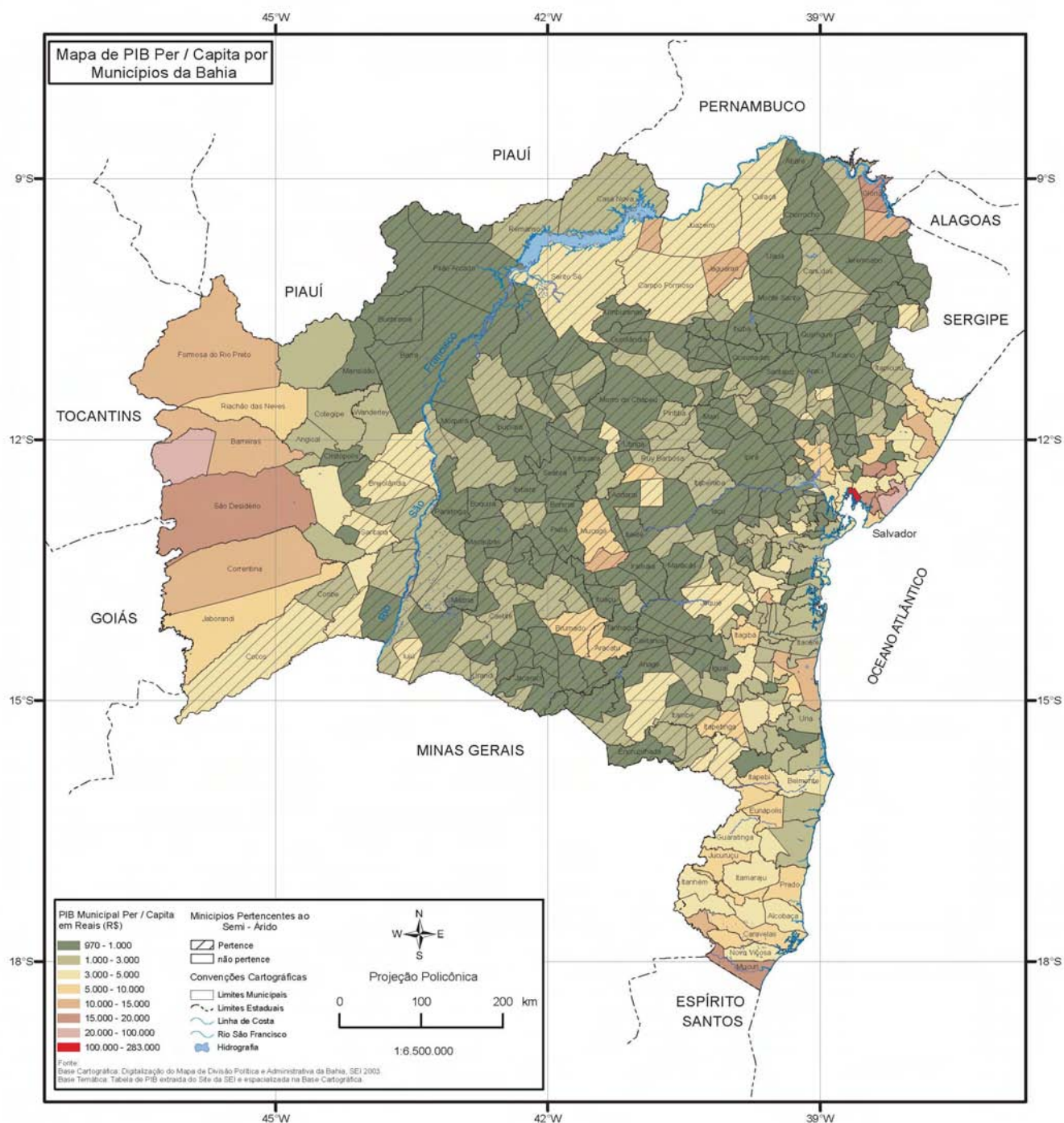


Figura 3 - Mapa do PIB *per capita* por município da Bahia
Fonte: SEI (2000)

Um segundo elemento utilizado nesta pesquisa para acompanhar e comparar os indicadores socioeconômicos da Bahia com outros Estados é a análise do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

Esse índice é derivado do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que por sua vez foi publicado pela primeira vez em 1990, sendo recalculado para os anos anteriores, numa série que se inicia no ano de 1975. Tornou-se uma referência mundial, sendo utilizado, inclusive, como índice-chave dos objetivos do desenvolvimento do milênio das Nações Unidas.

O IDH-M é obtido pela média aritmética simples de três sub-índices assim identificados: referente à longevidade (IDHM-Longevidade); referente à educação (IDHM-Educação); e referente à renda (IDHM-Renda), que variam entre o valor 0 (pior) e o valor 1 (melhor).

O sub-índice da longevidade é obtido a partir do indicador esperança de vida ao nascer, através da fórmula: (valor do indicador – limite inferior) / (limite superior – limite inferior), onde os limites inferior e superior são equivalentes a 25 e 85 anos, respectivamente.

O sub-índice da educação é obtido a partir da taxa de alfabetização e da taxa bruta de frequência à escola, convertidos em índice pela fórmula: (valor observado – limite inferior) / (limite superior – limite inferior), com limites inferior e superior. Por último, o sub-índice relativo à renda *per capita* média é obtido através da fórmula:

$$[\ln (\text{valor observado do indicador}) - \ln (\text{limite inferior})] / [\ln (\text{limite superior}) - \ln (\text{limite inferior})]$$
, onde os limites inferior e superior são equivalentes a R\$ 3,90 e R\$ 1560,17, respectivamente. Estes limites correspondem aos valores anuais de PIB *per capita* de US\$ 100 ppp e US\$ 40.000 ppp, utilizados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no cálculo do IDH-Renda dos países, convertidos a valores de renda *per capita* mensal em reais, através de sua multiplicação pelo fator (R\$ 297/US\$ 7625 ppp), que é a relação entre a renda *per capita* média mensal (em reais) e o PIB *per capita* anual (em dólares ppp) do Brasil em 2000.

Observando a tabela 13 verifica-se o IDHM agregado dos Estados e percebe-se outra dimensão de indicador desfavorável à Bahia, onde o Estado ocupa a 23ª posição no *ranking* nacional entre os entes federados no ano de 1991, passando para a 22ª posição no ano de 2000.

Tabela 13 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 1991 e 2000 - Todos os Estados do Brasil

| Estado | IDHM, 1991 | Ranking 1991 | Estado | IDHM, 2000 | Ranking 2000 |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------------------|--------------|--------------|
| Brasil | 0,696 | | Brasil | 0,766 | |
| Distrito Federal | 0,799 | 1º | Distrito Federal | 0,844 | 1º |
| São Paulo | 0,778 | 2º | Santa Catarina | 0,822 | 2º |
| Rio Grande do Sul | 0,753 | 3º | São Paulo | 0,82 | 3º |
| Rio de Janeiro | 0,753 | 4º | Rio Grande do Sul | 0,814 | 4º |
| Santa Catarina | 0,748 | 5º | Rio de Janeiro | 0,807 | 5º |
| Mato Grosso do Sul | 0,716 | 6º | Paraná | 0,787 | 6º |
| Paraná | 0,711 | 7º | Mato Grosso do Sul | 0,778 | 7º |
| Goiás | 0,7 | 8º | Goiás | 0,776 | 8º |
| Minas Gerais | 0,697 | 9º | Mato Grosso | 0,773 | 9º |
| Roraima | 0,692 | 10º | Minas Gerais | 0,773 | 10º |
| Amapá | 0,691 | 11º | Espírito Santo | 0,765 | 11º |
| Espírito Santo | 0,69 | 12º | Amapá | 0,753 | 12º |
| Mato Grosso | 0,685 | 13º | Roraima | 0,746 | 13º |
| Amazonas | 0,664 | 14º | Rondônia | 0,735 | 14º |
| Rondônia | 0,66 | 15º | Pará | 0,723 | 15º |
| Pará | 0,65 | 16º | Amazonas | 0,713 | 16º |
| Acre | 0,624 | 17º | Tocantins | 0,71 | 17º |
| Pernambuco | 0,62 | 18º | Pernambuco | 0,705 | 18º |
| Tocantins | 0,611 | 19º | Rio Grande do Norte | 0,705 | 19º |
| Rio Grande do Norte | 0,604 | 20º | Ceará | 0,7 | 20º |
| Sergipe | 0,597 | 21º | Acre | 0,697 | 21º |
| Ceará | 0,593 | 22º | Bahia | 0,688 | 22º |
| Bahia | 0,59 | 23º | Sergipe | 0,682 | 23º |
| Piauí | 0,566 | 24º | Paraíba | 0,661 | 24º |
| Paraíba | 0,561 | 25º | Piauí | 0,656 | 25º |
| Alagoas | 0,548 | 26º | Alagoas | 0,649 | 26º |
| Maranhão | 0,543 | 27º | Maranhão | 0,636 | 27º |

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Decompondo-se o IDHM, numa tentativa de se investigar quais os sub-índices que influenciaram no deslocamento do IDHM da Bahia de 0,590 no ano de 1999, para 0,688 em 2000, observa-se então uma discreta melhora no IDHM-Renda de 2000 com 0,620, contra 0,572 em 1999, apesar do Estado manter-se no 22ª posição nesse período, conforme demonstrado na tabela 14.

Tabela 14 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Renda - 1991 e 2000 - Todos os Estados do Brasil

| Estado | IDHM-Renda, 1991 | Ranking 1991 | Estado | IDHM-Renda, 2000 | Ranking 2000 |
|--------------------------|---------------------|-----------------|--------------------------|---------------------|-----------------|
| Brasil | 0,681 | | Brasil | 0,723 | |
| Distrito Federal | 0,801 | 1º | Distrito Federal | 0,842 | 1º |
| São Paulo | 0,766 | 2º | São Paulo | 0,79 | 2º |
| Rio de Janeiro | 0,731 | 3º | Rio de Janeiro | 0,779 | 3º |
| Rio Grande do Sul | 0,702 | 4º | Rio Grande do Sul | 0,754 | 4º |
| Roraima | 0,696 | 5º | Santa Catarina | 0,75 | 5º |
| Santa Catarina | 0,682 | 6º | Paraná | 0,736 | 6º |
| Paraná | 0,678 | 7º | Espírito Santo | 0,719 | 7º |
| Mato Grosso do Sul | 0,675 | 8º | Mato Grosso do Sul | 0,718 | 8º |
| Goiás | 0,667 | 9º | Mato Grosso | 0,718 | 9º |
| Mato Grosso | 0,661 | 10º | Goiás | 0,717 | 10º |
| Espírito Santo | 0,653 | 11º | Minas Gerais | 0,711 | 11º |
| Minas Gerais | 0,652 | 12º | Rondônia | 0,683 | 12º |
| Amapá | 0,649 | 13º | Roraima | 0,682 | 13º |
| Amazonas | 0,64 | 14º | Amapá | 0,666 | 14º |
| Rondônia | 0,622 | 15º | Pernambuco | 0,643 | 15º |
| Acre | 0,603 | 16º | Acre | 0,64 | 16º |
| Pernambuco | 0,599 | 17º | Rio Grande do Norte | 0,636 | 17º |
| Pará | 0,599 | 18º | Amazonas | 0,634 | 18º |
| Sergipe | 0,582 | 19º | Tocantins | 0,633 | 19º |
| Tocantins | 0,58 | 20º | Pará | 0,629 | 20º |
| Rio Grande do Norte | 0,579 | 21º | Sergipe | 0,624 | 21º |
| Bahia | 0,572 | 22º | Bahia | 0,62 | 22º |
| Ceará | 0,563 | 23º | Ceará | 0,616 | 23º |
| Alagoas | 0,556 | 24º | Paraíba | 0,609 | 24º |
| Paraíba | 0,543 | 25º | Alagoas | 0,598 | 25º |
| Piauí | 0,518 | 26º | Piauí | 0,584 | 26º |
| Maranhão | 0,505 | 27º | Maranhão | 0,558 | 27º |

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Quanto ao IDHM-Longevidade, tabela 15, o índice de 1999 do estado da Bahia era de 0,582 subindo para 0,659 em 2000, deslocando discretamente o Estado da 23ª para a 22ª posição.

Tabela 15 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Longevidade - 1991 e 2000 -
Todos os Estados do Brasil

| Estado | IDHM- Longevidade, 1991 | Ranking 1991 | Estado | IDHM- Longevidade, 2000 | Ranking 2000 |
|--------------------------|-------------------------------|--------------|--------------------------|-------------------------------|-----------------|
| Brasil | 0,662 | | Brasil | 0,727 | |
| Santa Catarina | 0,753 | 1º | Santa Catarina | 0,811 | 1º |
| Distrito Federal | 0,731 | 2º | Rio Grande do Sul | 0,785 | 2º |
| São Paulo | 0,73 | 3º | São Paulo | 0,77 | 3º |
| Rio Grande do Sul | 0,729 | 4º | Minas Gerais | 0,759 | 4º |
| Mato Grosso do Sul | 0,699 | 5º | Distrito Federal | 0,756 | 5º |
| Rio de Janeiro | 0,69 | 6º | Mato Grosso do Sul | 0,751 | 6º |
| Minas Gerais | 0,689 | 7º | Paraná | 0,747 | 7º |
| Paraná | 0,678 | 8º | Goiás | 0,745 | 8º |
| Goiás | 0,668 | 9º | Rio de Janeiro | 0,74 | 9º |
| Amapá | 0,667 | 10º | Mato Grosso | 0,74 | 10º |
| Mato Grosso | 0,654 | 11º | Pará | 0,725 | 11º |
| Espírito Santo | 0,653 | 12º | Espírito Santo | 0,721 | 12º |
| Acre | 0,645 | 13º | Ceará | 0,713 | 13º |
| Amazonas | 0,644 | 14º | Amapá | 0,711 | 14º |
| Pará | 0,64 | 15º | Pernambuco | 0,705 | 15º |
| Rondônia | 0,635 | 16º | Rio Grande do Norte | 0,7 | 16º |
| Roraima | 0,628 | 17º | Acre | 0,694 | 17º |
| Pernambuco | 0,617 | 18º | Amazonas | 0,692 | 18º |
| Ceará | 0,613 | 19º | Roraima | 0,691 | 19º |
| Piauí | 0,595 | 20º | Rondônia | 0,688 | 20º |
| Rio Grande do Norte | 0,591 | 21º | Tocantins | 0,671 | 21º |
| Tocantins | 0,589 | 22º | Bahia | 0,659 | 22º |
| Bahia | 0,582 | 23º | Piauí | 0,653 | 23º |
| Sergipe | 0,58 | 24º | Sergipe | 0,651 | 24º |
| Paraíba | 0,565 | 25º | Alagoas | 0,646 | 25º |
| Alagoas | 0,552 | 26º | Paraíba | 0,636 | 26º |
| Maranhão | 0,551 | 27º | Maranhão | 0,612 | 27º |

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Avanço mais favorável para o estado da Bahia se deu no IDHM-Educação, evoluindo do índice de 0,615 em 1991 para 0,785 em 2000, conseguindo subir da 22ª para 18ª posição no *ranking* dos Estados brasileiros, segundo dados da tabela 16.

Tabela 16 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Educação - 1991 e 2000 -
Todos os Estados do Brasil

| Estado | IDHM- Educação, 1991 | Ranking 1991 | Estado | IDHM- Educação, 2000 | Ranking 2000 |
|---------------------|-------------------------|--------------|---------------------|-------------------------|-----------------|
| Brasil | 0,745 | | Brasil | 0,849 | |
| Distrito Federal | 0,864 | 1º | Distrito Federal | 0,935 | 1º |
| Rio de Janeiro | 0,837 | 2º | Santa Catarina | 0,906 | 2º |
| São Paulo | 0,837 | 3º | Rio Grande do Sul | 0,904 | 3º |
| Rio Grande do Sul | 0,827 | 4º | Rio de Janeiro | 0,902 | 4º |
| Santa Catarina | 0,808 | 5º | São Paulo | 0,901 | 5º |
| Paraná | 0,778 | 6º | Amapá | 0,881 | 6º |
| Mato Grosso do Sul | 0,773 | 7º | Paraná | 0,879 | 7º |
| Goiás | 0,765 | 8º | Goiás | 0,866 | 8º |
| Espírito Santo | 0,763 | 9º | Roraima | 0,865 | 9º |
| Amapá | 0,756 | 10º | Mato Grosso do Sul | 0,864 | 10º |
| Roraima | 0,751 | 11º | Mato Grosso | 0,86 | 11º |
| Minas Gerais | 0,751 | 12º | Espírito Santo | 0,855 | 12º |
| Mato Grosso | 0,741 | 13º | Minas Gerais | 0,85 | 13º |
| Rondônia | 0,724 | 14º | Rondônia | 0,833 | 14º |
| Pará | 0,71 | 15º | Tocantins | 0,826 | 15º |
| Amazonas | 0,707 | 16º | Pará | 0,815 | 16º |
| Tocantins | 0,665 | 17º | Amazonas | 0,813 | 17º |
| Pernambuco | 0,644 | 18º | Bahia | 0,785 | 18º |
| Rio Grande do Norte | 0,642 | 19º | Rio Grande do Norte | 0,779 | 19º |
| Sergipe | 0,63 | 20º | Ceará | 0,772 | 20º |
| Acre | 0,623 | 21º | Sergipe | 0,771 | 21º |
| Bahia | 0,615 | 22º | Pernambuco | 0,768 | 22º |
| Ceará | 0,604 | 23º | Acre | 0,757 | 23º |
| Piauí | 0,585 | 24º | Maranhão | 0,738 | 24º |
| Paraíba | 0,575 | 25º | Paraíba | 0,737 | 25º |
| Maranhão | 0,572 | 26º | Piauí | 0,73 | 26º |
| Alagoas | 0,535 | 27º | Alagoas | 0,703 | 27º |

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Nota-se deste modo, uma distância significativa entre as posições ocupadas pelo Estado da Bahia na área econômica e na área social. Comparando com os Estados que estão à frente da Bahia no PIB: SP, RJ, MG, PR e RS, estes se revezam nas primeiras posições, ficando um pouco abaixo apenas o Estado de Minas Gerais, que no IDHM geral ocupava, tabela 13 em 1999 e em 2000, a 9ª e 10ª posição respectivamente, influenciado, possivelmente, pela perda de posição do IDHM-Educação, que baixou da 12ª para a 13ª posição entre os Estados, no mesmo período.

No período estudado, o destaque ficou para o DF que se manteve na liderança em todos os itens e períodos, exceto no *ranking* de IDHM-Longevidade, perdendo a primazia para o Estado de Santa Catarina em 1999, caindo para a 5ª posição no ano de 2000.

Na tabela 17, constata-se outro dado negativo do Estado da Bahia, quanto ao IDHM, quando comparados esse índice entre as 33 RMs do Brasil. A RMS caiu da 21^a posição, em 1999, para o 26º lugar em 2000, apesar de avançar no índice IDHM de 0,735 para 0,794 nos mesmos anos. Isso porque as outras 25 RMs apresentaram crescimento bem superior que o da RMS, com destaque para a RM do Colar metropolitano do Vale do Aço que cresceu 14,3% no IDHM, contra os 7,9% da RMS.

Tabela 17 - IDHM das Regiões Metropolitanas do Brasil - 1991 e 2000

| Ordem | Região Metropolitana | IDHM_91 | Rank 91 | IDHM_00 | Rank 00 | Cres. Relativo | Posições |
|-----------|---|--------------|-----------|--------------|-----------|----------------|-----------|
| 1 | Colar Metropolitano da RM Vale do Aço | 0,601 | 33 | 0,687 | 33 | 14,3% | 0 |
| 2 | Área de Expansão Metropolitana da RM Foz do Rio Itajaí | 0,719 | 26 | 0,820 | 11 | 14,0% | 15 |
| 3 | Área de Expansão Metropolitana da RM Carbonífera | 0,737 | 20 | 0,824 | 9 | 11,7% | 11 |
| 4 | Área de Expansão Metropolitana da RM Florianópolis | 0,719 | 27 | 0,802 | 23 | 11,5% | 4 |
| 5 | Fortaleza | 0,688 | 31 | 0,767 | 29 | 11,5% | 2 |
| 6 | Maringá | 0,738 | 19 | 0,817 | 12 | 10,7% | 7 |
| 7 | Área de Expansão Metropolitana da RM Tubarão | 0,729 | 24 | 0,806 | 21 | 10,6% | 3 |
| 8 | Natal | 0,689 | 30 | 0,762 | 31 | 10,6% | -1 |
| 9 | Núcleo Metropolitano da RM Norte/Nordeste Catarinense | 0,776 | 7 | 0,853 | 2 | 9,9% | 5 |
| 10 | Maceió | 0,660 | 32 | 0,724 | 32 | 9,7% | 0 |
| 11 | Vale do Aço | 0,733 | 22 | 0,803 | 22 | 9,5% | 0 |
| 12 | Grande Vitória | 0,730 | 23 | 0,798 | 24 | 9,4% | -1 |
| 13 | Colar Metropolitano da RM Belo Horizonte | 0,724 | 25 | 0,792 | 27 | 9,4% | -2 |
| 14 | Área de Expansão Metropolitana da RM Norte/Nordeste Catarinense | 0,749 | 17 | 0,816 | 14 | 9,0% | 3 |
| 15 | Recife | 0,715 | 28 | 0,780 | 28 | 9,0% | 0 |
| 16 | Área de Expansão Metropolitana da RM Vale do Itajaí | 0,758 | 11 | 0,826 | 8 | 8,9% | 3 |
| 17 | Londrina | 0,747 | 18 | 0,813 | 16 | 8,8% | 2 |
| 18 | Grande São Luís | 0,707 | 29 | 0,766 | 30 | 8,4% | -1 |
| 19 | Núcleo Metropolitano da RM Foz do Rio Itajaí | 0,751 | 16 | 0,812 | 19 | 8,2% | -3 |
| 20 | Curitiba | 0,763 | 10 | 0,824 | 10 | 8,0% | 0 |
| 21 | Núcleo Metropolitano da RM Carbonífera | 0,753 | 15 | 0,813 | 17 | 7,9% | -2 |
| 22 | Salvador | 0,735 | 21 | 0,794 | 26 | 7,9% | -5 |
| 23 | Goiânia | 0,754 | 14 | 0,812 | 18 | 7,7% | -4 |
| 24 | Núcleo Metropolitano da RM Tubarão | 0,778 | 6 | 0,835 | 5 | 7,3% | 1 |
| 25 | Núcleo Metropolitano da RM Florianópolis | 0,801 | 2 | 0,859 | 1 | 7,2% | 1 |
| 26 | Belo Horizonte | 0,757 | 12 | 0,811 | 20 | 7,1% | -8 |
| 27 | Rio de Janeiro | 0,764 | 9 | 0,816 | 15 | 6,8% | -6 |
| 28 | Porto Alegre | 0,782 | 5 | 0,833 | 6 | 6,6% | -1 |
| 29 | Núcleo Metropolitano da RM Vale do Itajaí | 0,802 | 1 | 0,850 | 3 | 6,0% | -2 |
| 30 | Campinas | 0,788 | 4 | 0,835 | 4 | 6,0% | 0 |
| 31 | Baixada Santista | 0,773 | 8 | 0,817 | 13 | 5,7% | -5 |
| 32 | Belém | 0,755 | 13 | 0,797 | 25 | 5,5% | -12 |
| 33 | São Paulo | 0,792 | 3 | 0,828 | 7 | 4,5% | -4 |

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - 2000.

5.1 ANÁLISE DAS VARIÁVEIS PARA RESPONDER À PERGUNTA DA PESQUISA

Diante da constatação dos desequilíbrios econômicos do Estado da Bahia analisando-se e comparando-se o PIB, o PIB *per capita* entre os entes federados e entre as RMs e, numa segunda etapa, seguindo a mesma linha de pesquisa avaliando-se os indicadores sociais lastreados no IDHM e os sub-índices dele derivados, será fundamentada uma resposta à pergunta que se encontra formulada até aqui.

5.1.1 Relação entre o PIB *per capita* dos Estados e o IDHM

De acordo com os dados constantes no tabela 18, percebe-se uma tendência da influência do PIB per capita sobre o IDHM dos 27 Estados pesquisados, sendo que apenas 8 deles têm percentuais no ranking desse dois indicadores, divergindo as suas posições em mais de 3 pontos percentuais.

Tabela 18 - Relação entre o PIB a preço de mercado, PIB Per Capita e o IDHM da Bahia e Outros Estados - Dados de 2000 - Agrupados por Ordem Alfabética dos Estados

| Estados | <i>PIB Per capita em R\$1,00 ⁽¹⁾</i> | Ranking 2000 | IDHM, 2000 | Ranking 2000 |
|------------------------------------|---|-----------------|-------------------|--------------|
| Brasil | 6 430 | | 0,766 | |
| Acre ⁽¹⁾ | 3 048 | 20º | 0,697 | 21º |
| Alagoas ⁽²⁾ | 2 471 | 24º | 0,649 | 26º |
| Amapá ⁽³⁾ | 4 216 | 13º | 0,753 | 12º |
| Amazonas | 6 663 | 8º | 0,713 | 16º |
| Bahia | 3 666 | 15º | 0,688 | 22º |
| Ceará ⁽⁴⁾ | 2 774 | 22º | 0,7 | 20º |
| Distrito Federal ⁽⁵⁾ | 14 224 | 1º | 0,844 | 1º |
| Espírito Santo | 6 880 | 6º | 0,765 | 11º |
| Goiás | 4 276 | 12º | 0,776 | 8º |
| Maranhão ⁽⁵⁾ | 1 616 | 27º | 0,636 | 27º |
| Mato Grosso ⁽⁴⁾ | 5 297 | 11º | 0,773 | 9º |
| Mato Grosso do Sul ⁽⁴⁾ | 5 656 | 10º | 0,778 | 7º |
| Minas Gerais ⁽¹⁾ | 5 888 | 9º | 0,773 | 10º |
| Pará | 3 007 | 21º | 0,723 | 15º |
| Paraíba ⁽¹⁾ | 2 670 | 23º | 0,661 | 24º |
| Paraná ⁽³⁾ | 6 847 | 7º | 0,787 | 6º |
| Pernambuco ⁽²⁾ | 3 655 | 16º | 0,705 | 18º |
| Piauí ⁽³⁾ | 1 863 | 26º | 0,656 | 25º |
| Rio de Janeiro ⁽²⁾ | 9 513 | 3º | 0,807 | 5º |
| Rio Grande do Norte ⁽¹⁾ | 3 319 | 18º | 0,705 | 19º |
| Rio Grande do Sul ⁽⁵⁾ | 8 302 | 4º | 0,814 | 4º |
| Rondônia ⁽⁵⁾ | 3 888 | 14º | 0,735 | 14º |
| Roraima | 3 347 | 17º | 0,746 | 13º |
| Santa Catarina ⁽⁴⁾ | 7 844 | 5º | 0,822 | 2º |
| São Paulo ⁽¹⁾ | 9 919 | 2º | 0,82 | 3º |
| Sergipe | 3 283 | 19º | 0,682 | 23º |
| Tocantins | 2 117 | 25º | 0,71 | 17º |

Notas: ⁽¹⁾ 1% de diferença para mais no IDHM em relação ao PIB Per Capita.

⁽²⁾ Até 3% de diferença para mais no IDHM em relação ao PIB Per Capita.

⁽³⁾ 1% de diferença para menos no IDHM em relação ao PIB Per Capita.

⁽⁴⁾ Até 3% de diferença para menos no IDHM em relação ao PIB Per Capita.

⁽⁵⁾ Mesma posição percentual entre IDHM e PIB Per Capita.

Na tabela 19 é analisado, pelos dados do Ipea, o crescimento do PIB em comparação com o crescimento do IDH nas RMs. Fica demonstrado, de igual modo, uma tendência entre o crescimento dessas duas variáveis, apresentando as 8 RMs diferenças de apenas 3 pontos percentuais, divergindo apenas a região metropolitana de São Paulo (RMSP), com 6 pontos de diferença.

O período de análise do IDH abrange nove anos, indo de 1991 a 2000, enquanto para o PIB, foram tomados os dados de apenas 6 anos de crescimento indo de 1990 a 1996. Apesar

dessa diferença de períodos, acredita-se que a maior parte dos efeitos das variáveis sociais serem mais lentos em aparecerem, no caso em estudo o IDH, considerou-se possível estabelecer essa relação.

Tabela 19 - PIB das Regiões Metropolitanas - Índices de Crescimento

| Regiões | Crescimento PIB 1990- 1996 | Ranking de Crescimento do PIB | Crescimento IDH 1991 - 2000 | Ranking de Crescimento do IDH |
|--------------------|----------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| RMSP | 1,2308 | 1º | 4,5 | 7º |
| RM Fortaleza | 1,2248 | 2º | 11,5 | 1º |
| RM Curitiba | 1,1741 | 3º | 8,0 | 3º |
| RMBH | 1,1521 | 4º | 9,4 | 2º |
| Brasília | 1,1092 | 5º | nd | nd |
| RMPorto Alegre | 1,0898 | 6º | 6,6 | 6º |
| RM Salvador | 1,0774 | 7º | 7,9 | 4º |
| RMRJ | 1,0449 | 8º | 6,8 | 5º |

Fonte: Secretaria de Estado de Desenv. Regional e Política Urbana - MG. Relatório 2004/IPEA.

Nota: Adaptação do autor.

5.1.2 Comparativo entre o PIB e a despesa pública

A análise realizada através dos indicadores constantes na tabela 20, através da comparação do PIB de cada Estado com a respectiva despesa pública total, os resultados apontam para uma relação inversa, ou seja, os Estados com maior PIB apresentam um menor percentual de despesa pública, em relação ao PIB.

Tomando-se como exemplo o Estado de São Paulo, que ocupa o 1º lugar no ranking do PIB nacional, o seu percentual de despesa pública no ano de 2000 em relação ao PIB situou-se em 11,67%, enquanto o Estado de Roraima, último no ranking do PIB, apresentou uma relação de 55,59% da despesa com o PIB.

Tabela 20 - Comparativo do PIB e Despesa Pública Estadual - 2000

| Estados | PIB a Preço de Mercado Corrente - 2000 em R\$mil (1) | Ranking 2000 | Estados | Despesa Pública a Preços de Mercado Correntes - 2000 em R\$mil (2) | Relação Despesa Pública / PIB em % | Ranking 2000 |
|---------------------|--|--------------|------------------|--|------------------------------------|--------------|
| Brasil | 1 101 254 907 | | Brasil | 151.452.673 | 13,75 | |
| Roraima | 1 116 581 | 27º | Roraima | 620.708 | 55,59 | 1º |
| Tocantins | 2 450 498 | 24º | Tocantins | 1.158.220 | 47,26 | 2º |
| Acre | 1 702 621 | 26º | Acre | 788.404 | 46,31 | 3º |
| Amapá | 1 968 365 | 25º | Amapá | 589.636 | 29,96 | 4º |
| Sergipe | 5 920 725 | 21º | Sergipe | 1.467.004 | 24,78 | 5º |
| Maranhão | 9 206 845 | 19º | Maranhão | 2.173.262 | 23,60 | 6º |
| Piauí | 5 329 536 | 23º | Piauí | 1.237.173 | 23,21 | 7º |
| Alagoas | 7 022 923 | 20º | Alagoas | 1.497.836 | 21,33 | 8º |
| | | | Rio Grande do | | | |
| Rio Grande do Norte | 9 293 319 | 17º | Norte | 1.957.101 | 21,06 | 9º |
| Paraíba | 9 237 737 | 18º | Paraíba | 1.925.411 | 20,84 | 10º |
| Rondônia | 5 624 964 | 22º | Rondônia | 1.149.896 | 20,44 | 11º |
| Distrito Federal | 29 587 137 | 8º | Distrito Federal | 5.777.220 | 19,53 | 12º |
| Ceará | 20 799 548 | 12º | Ceará | 3.942.455 | 18,95 | 13º |
| Mato Grosso | 13 428 289 | 15º | Mato Grosso | 2.435.574 | 18,14 | 14º |
| | | | Mato Grosso do | | | |
| Mato Grosso do Sul | 11 861 168 | 16º | Sul | 2.040.004 | 17,20 | 15º |
| Pernambuco | 29 126 796 | 9º | Pernambuco | 4.681.439 | 16,07 | 16º |
| Espírito Santo | 21 530 247 | 11º | Espírito Santo | 3.430.853 | 15,94 | 17º |
| Pará | 18 913 684 | 13º | Pará | 2.852.283 | 15,08 | 18º |
| Paraná | 65 968 713 | 5º | Paraná | 9.752.795 | 14,78 | 19º |
| Goiás | 21 665 356 | 10º | Goiás | 3.181.577 | 14,69 | 20º |
| Minas Gerais | 106 168 725 | 3º | Minas Gerais | 14.507.554 | 13,66 | 21º |
| Bahia | 48 197 174 | 6º | Bahia | 6.365.096 | 13,21 | 22º |
| Santa Catarina | 42 428 004 | 7º | Santa Catarina | 5.599.084 | 13,20 | 23º |
| Amazonas | 18 872 885 | 14º | Amazonas | 2.274.583 | 12,05 | 24º |
| Rio de Janeiro | 137 876 531 | 2º | Rio de Janeiro | 16.555.766 | 12,01 | 25º |
| | | | Rio Grande do | | | |
| Rio Grande do Sul | 85 137 543 | 4º | Sul | 10.206.107 | 11,99 | 26º |
| São Paulo | 370 818 992 | 1º | São Paulo | 43.285.632 | 11,67 | 27º |

Fontes: (1) IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

(2) Ministério da Fazenda / Secret. Do Tesouro Nacional / Coord.Geral das Relações e Análise Financeira de Estados e Municípios-COREM.

Nota: Adaptação do autor.

Analisando-se esta mesma relação em números per capita, tabela 21, encontra-se também uma tendência de quanto maior o PIB per capita menor a relação da despesa pública estadual/PIB. Nos rankings dessas duas variáveis, apenas três Estados apresentaram uma diferença abaixo de 3 pontos percentuais: o Estado do Pará, Mato Grosso e Pernambuco que ocupava a 16ª posição nas duas variáveis.

Tabela 21 - Comparativo do PIB e Despesa Pública Estadual Per Capita - 2000

| Estados | PIB Per Capita a Preço de Mercado Corrente - 2000 em R\$mil (1) | Ranking 2000 PIB Per Capita | Estados | Despesa Púb.Estadual a Preços de Mercado Correntes - 2000 em R\$mil (2) | População em 1.000 hab -Censo de 2000 | Despesa Púb.Estadual Per Capita a Preços de Mercado Correntes - 2000 em R\$mil (2) | % Despesa Púb./ PIB Per Capita | Ranking 2000 % Despesa Pub./PIB Per Capita |
|---------------------|---|-----------------------------|---------------------|---|---------------------------------------|--|--------------------------------|--|
| Brasil | 6.486 | | Brasil | 151.452.673 | 169.794 | 892 | | |
| Distrito Federal | 14.426 | 1º | Distrito Federal | 5.777.220 | 2.051 | 2.817 | 19,5 | 12º |
| São Paulo | 10.013 | 2º | São Paulo | 43.285.632 | 37.032 | 1.169 | 11,7 | 27º |
| Rio de Janeiro | 9.581 | 3º | Rio de Janeiro | 16.555.766 | 14.391 | 1.150 | 12,0 | 25º |
| Rio Grande do Sul | 8.357 | 4º | Rio Grande do Sul | 10.206.107 | 10.188 | 1.002 | 12,0 | 26º |
| Santa Catarina | 7.922 | 5º | Santa Catarina | 5.599.084 | 5.356 | 1.045 | 13,2 | 23º |
| Espírito Santo | 6.952 | 6º | Espírito Santo | 3.430.853 | 3.097 | 1.108 | 15,9 | 17º |
| Paraná | 6.898 | 7º | Paraná | 9.752.795 | 9.563 | 1.020 | 14,8 | 19º |
| Amazonas | 6.712 | 8º | Amazonas | 2.274.583 | 2.812 | 809 | 12,1 | 24º |
| Minas Gerais | 5.934 | 9º | Minas Gerais | 14.507.554 | 17.891 | 811 | 13,7 | 21º |
| Mato Grosso do Sul | 5.708 | 10º | Mato Grosso do Sul | 2.040.004 | 2.078 | 982 | 17,2 | 15º |
| Mato Grosso | 5.363 | 11º | Mato Grosso | 2.435.574 | 2.504 | 973 | 18,1 | 14º |
| Goiás | 4.330 | 12º | Goiás | 3.181.577 | 5.003 | 636 | 14,7 | 20º |
| Amapá | 4.127 | 13º | Amapá | 589.636 | 477 | 1.236 | 30,0 | 4º |
| Rondônia | 4.076 | 14º | Rondônia | 1.149.896 | 1.380 | 833 | 20,4 | 11º |
| Bahia | 3.688 | 15º | Bahia | 6.365.096 | 13.070 | 487 | 13,2 | 22º |
| Pernambuco | 3.679 | 16º | Pernambuco | 4.681.439 | 7.918 | 591 | 16,1 | 16º |
| Roraima | 3.446 | 17º | Roraima | 620.708 | 324 | 1.916 | 55,6 | 1º |
| Rio Grande do Norte | 3.347 | 18º | Rio Grande do Norte | 1.957.101 | 2.777 | 705 | 21,1 | 9º |
| Sergipe | 3.319 | 19º | Sergipe | 1.467.004 | 1.784 | 822 | 24,8 | 5º |
| Acre | 3.057 | 20º | Acre | 788.404 | 557 | 1.415 | 46,3 | 3º |
| Pará | 3.055 | 21º | Pará | 2.852.283 | 6.192 | 461 | 15,1 | 18º |
| Ceará | 2.799 | 22º | Ceará | 3.942.455 | 7.431 | 531 | 19,0 | 13º |
| Paraíba | 2.682 | 23º | Paraíba | 1.925.411 | 3.444 | 559 | 20,8 | 10º |
| Alagoas | 2.488 | 24º | Alagoas | 1.497.836 | 2.823 | 531 | 21,3 | 8º |
| Tocantins | 2.118 | 25º | Tocantins | 1.158.220 | 1.157 | 1.001 | 47,3 | 2º |
| Piauí | 1.875 | 26º | Piauí | 1.237.173 | 2.843 | 435 | 23,2 | 7º |
| Maranhão | 1.629 | 27º | Maranhão | 2.173.262 | 5.651 | 385 | 23,6 | 6º |

Fonte: Sefaz/ICF; Sefaz/ICF; SEI

5.1.3 Análise do IDHM em relação à despesa pública *per capita*

Na tabela 22 constatou-se que quanto maior o IDHM, maiores são as despesas públicas estaduais per capita. A exceção ficou por conta do Estado do Acre que ocupava, em 2000, a 21ª colocação no IDHM, apesar de representar a 3ª maior despesa per capita no ranking dos Estados brasileiros. A Bahia ocupava o 22º lugar em IDHM e a 24ª posição em despesa pública per capita de R\$ 487mil, entre os 27 Estados brasileiros, só perdendo para os Estados do Pará, do Piauí e do Maranhão, que desembolsaram em despesa pública respectivamente: R\$ 461mil, R\$ 435mil e R\$ 385mil por habitante em 2000.

Tabela 22 - Comparativo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e Despesa Pública Estadual - 2000

| Estado | IDHM 2000 ⁽¹⁾ | Ranking 2000 | Despesa Pública a Preços de Mercado Correntes - 2000 em R\$mil ⁽²⁾ | População em 1.000 hab - Censo de 2000 | Desp.Púb.Estadual Per Capita a Preços de Mercado Correntes - 2000 em R\$mil ⁽²⁾ |
|---------------------|-----------------------------|-----------------|---|---|---|
| Brasil | 0,766 | | 151.452.673 | 169.794 | 892 |
| Distrito Federal | 0,844 | 1º | 5.777.220 | 2.051 | 2.817 |
| Santa Catarina | 0,822 | 2º | 5.599.084 | 5.356 | 1.045 |
| São Paulo | 0,820 | 3º | 43.285.632 | 37.032 | 1.169 |
| Rio Grande do Sul | 0,814 | 4º | 10.206.107 | 10.188 | 1.002 |
| Rio de Janeiro | 0,807 | 5º | 16.555.766 | 14.391 | 1.150 |
| Paraná | 0,787 | 6º | 9.752.795 | 9.563 | 1.020 |
| Mato Grosso do Sul | 0,778 | 7º | 2.040.004 | 2.078 | 982 |
| Goiás | 0,776 | 8º | 3.181.577 | 5.003 | 636 |
| Mato Grosso | 0,773 | 9º | 2.435.574 | 2.504 | 973 |
| Minas Gerais | 0,773 | 10º | 14.507.554 | 17.891 | 811 |
| Espírito Santo | 0,765 | 11º | 3.430.853 | 3.097 | 1.108 |
| Amapá | 0,753 | 12º | 589.636 | 477 | 1.236 |
| Roraima | 0,746 | 13º | 620.708 | 324 | 1.916 |
| Rondônia | 0,735 | 14º | 1.149.896 | 1.380 | 833 |
| Pará | 0,723 | 15º | 2.852.283 | 6.192 | 461 |
| Amazonas | 0,713 | 16º | 2.274.583 | 2.812 | 809 |
| Tocantins | 0,710 | 17º | 1.158.220 | 1.157 | 1.001 |
| Rio Grande do Norte | 0,705 | 19º | 1.957.101 | 2.777 | 705 |
| Pernambuco | 0,705 | 18º | 4.681.439 | 7.918 | 591 |
| Ceará | 0,700 | 20º | 3.942.455 | 7.431 | 531 |
| Acre | 0,697 | 21º | 788.404 | 557 | 1.415 |
| Bahia | 0,688 | 22º | 6.365.096 | 13.070 | 487 |
| Sergipe | 0,682 | 23º | 1.467.004 | 1.784 | 822 |
| Paraíba | 0,661 | 24º | 1.925.411 | 3.444 | 559 |
| Piauí | 0,656 | 25º | 1.237.173 | 2.843 | 435 |
| Alagoas | 0,649 | 26º | 1.497.836 | 2.823 | 531 |
| Maranhão | 0,636 | 27º | 2.173.262 | 5.651 | 385 |

Fontes: (1) Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

(2) Ministério da Fazenda / Secret. Do Tesouro Nacional / Coord.Geral das Relações e Análise Financeira de Estados e Municípios-COREM.

Nota: Adaptação do autor.

Comparando-se o IDHM-Renda com a despesa pública estadual, utilizou-se, na comparação da despesa por funções de Estado, aquelas mais diretamente influenciáveis na geração de renda, quais sejam: despesa em agricultura, comunicação, energia e recursos minerais, habitação e urbanismo, indústria, comércio e serviços, trabalho, assistência e previdência e, por último, transporte.

Comparando-se essas duas variáveis, percebe-se uma maior relação entre despesa per capita e o IDHM-Renda. O Distrito Federal ocupava os primeiros lugares com o IDHM-Renda com o índice de 0,842 e uma despesa per capita de R\$ 1.082mil. A Bahia ocupava, também em 2000, o 22º lugar em IDHM-Renda e o 23º em despesa pública per capita, vinculada a esse indicador.

O Estado de Pernambuco apesar de ter desembolsado apenas R\$ 16mil em despesa por habitante, conseguiu uma melhor conversão dos benefícios para a sociedade, apresentando a 15ª posição no IDHM-Renda, conforme se encontra demonstrado no tabela 23.

Tabela 23 - Comparativo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) - Renda e Despesa Pública Estadual - 2000

| Estado | IDHM-Renda, 2000 | Rank 2000 | Despesa Pública a Preços de Mercado Correntes - 2000 em R\$mil (2) | População Residente -Censo de 2000 em Mil Habitantes | Despesa Pública a Preços de Mercado Correntes Per Capita - 2000 em R\$mil (2) |
|---------------------|------------------|------------|--|--|---|
| Brasil | 0,723 | | 34.414.496 | 169.799 | 203 |
| Distrito Federal | 0,842 | 1º | 2.219.048 | 2.051 | 1.082 |
| São Paulo | 0,790 | 2º | 11.338.613 | 37.032 | 306 |
| Rio de Janeiro | 0,779 | 3º | 4.428.802 | 14.391 | 308 |
| Rio Grande do Sul | 0,754 | 4º | 1.773.078 | 10.188 | 174 |
| Santa Catarina | 0,750 | 5º | 664.109 | 5.356 | 124 |
| Paraná | 0,736 | 6º | 3.438.432 | 9.563 | 360 |
| Espírito Santo | 0,719 | 7º | 663.254 | 3.097 | 214 |
| Mato Grosso | 0,718 | 9º | 543.204 | 2.504 | 217 |
| Mato Grosso do Sul | 0,718 | 8º | 427.833 | 2.078 | 206 |
| Goiás | 0,717 | 10º | 645.935 | 5.003 | 129 |
| Minas Gerais | 0,711 | 11º | 1.853.429 | 17.891 | 104 |
| Rondônia | 0,683 | 12º | 70.511 | 1.380 | 51 |
| Roraima | 0,682 | 13º | 228.551 | 324 | 705 |
| Amapá | 0,666 | 14º | 76.943 | 477 | 161 |
| Pernambuco | 0,643 | 15º | 130.341 | 7.918 | 16 |
| Acre | 0,640 | 16º | 127.722 | 557 | 229 |
| Rio Grande do Norte | 0,636 | 17º | 401.008 | 2.777 | 144 |
| Amazonas | 0,634 | 18º | 311.478 | 2.812 | 111 |
| Tocantins | 0,633 | 19º | 469.837 | 1.157 | 406 |
| Pará | 0,629 | 20º | 684.872 | 6.192 | 111 |
| Sergipe | 0,624 | 21º | 337.366 | 1.784 | 189 |
| Bahia | 0,620 | 22º | 1.127.104 | 13.070 | 86 |
| Ceará | 0,616 | 23º | 1.231.166 | 7.431 | 166 |
| Paraíba | 0,609 | 24º | 403.471 | 3.444 | 117 |
| Alagoas | 0,598 | 25º | 253.749 | 2.823 | 90 |
| Piauí | 0,584 | 26º | 86.410 | 2.843 | 30 |
| Maranhão | 0,558 | 27º | 478.231 | 5.651 | 85 |

Fontes: (1) Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

(2) Ministério da Fazenda / Secret. Do Tesouro Nacional / Coord.Geral das Relações e Análise Financeira de Estados e Municípios-COREM.

Notas: Foram consideradas as seguintes funções de despesa com vinculação mais direta à geração de renda: Agricultura, Comunicação, Energia e Recursos Minerais, Habitação e Urbanismo, Indústria, Comércio e Serviços, Trabalho, Assistência e Previdência, Transporte.

Adaptação do autor.

No estudo comparativo entre o IDHM-Longevidade e a despesa pública estadual per capita, utilizou-se a função saúde e saneamento, conforme registrado na tabela 24. Apenas cinco Estados, dentre os 27, guardaram relação no ranking dessas variáveis, sendo que os Estados que melhor converteram a despesa pública per capita em favor da sociedade foram: Goiás, ocupando a 25ª posição de despesa per capita, R\$ 34mil, contra uma posição bem mais favorável de 8ª posição em IDHM-Longevidade; o Rio Grande do Sul desembolsou R\$ 51mil por habitante para uma 2ª posição no ranking de IDHM-Longevidade, e Santa Catarina, R\$ 82mil por habitante ocupando o 1º lugar no ranking de IDHM com um índice de 0,811.

A Bahia desembolsou R\$ 52mil por habitante, em 2000, ficando, todavia, com um baixíssimo desempenho no IDHM-Longevidade, ocupando a 22ª posição. O Maranhão ostenta o último lugar nas duas variáveis, desembolsando R\$ 5mil per capita e alcançando um IDHM-Longevidade de 0,612.

Não foi possível verificar, na análise das variáveis relacionadas à longevidade, uma maior relação entre despesa pública per capita nas funções saúde e saneamento, frente ao IDHM-Longevidade. Este é um fato esclarecedor de porque os Estados não conseguem converter o esforço orçamentário em resultados para a sociedade nessa área.

Tabela 24 - Comparativo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) - Longevidade e Despesa Pública Estadual - 2000

| Estado | IDHM-Longevidade 2000 (1) | Ranking 2002 | Despesa Pública a Preços de Mercado Correntes - 2000 em R\$mil (2) | População Residente - Censo de 2000 em Mil Habitantes | Despesa Pública a Preços de Mercado Correntes Per Capita - 2000 em R\$mil (2) |
|---------------------|---------------------------|--------------|--|---|---|
| Brasil | 0,727 | | 11.744.053,89 | 169.799 | 69 |
| Santa Catarina | 0,811 | 1º | 438.287,24 | 5.356 | 82 |
| Rio Grande do Sul | 0,785 | 2º | 522.956,18 | 10.188 | 51 |
| São Paulo | 0,77 | 3º | 3.572.237,77 | 37.032 | 96 |
| Minas Gerais | 0,759 | 4º | 1.122.025,53 | 17.891 | 63 |
| Distrito Federal | 0,756 | 5º | 852.447,73 | 2.051 | 416 |
| Mato Grosso do Sul | 0,751 | 6º | 121.091,55 | 2.078 | 58 |
| Paraná | 0,747 | 7º | 545.465,10 | 9.563 | 57 |
| Goiás | 0,745 | 8º | 171.674,65 | 5.003 | 34 |
| Mato Grosso | 0,74 | 10º | 88.667,18 | 2.504 | 35 |
| Rio de Janeiro | 0,74 | 9º | 1.153.919,13 | 14.391 | 80 |
| Pará | 0,725 | 11º | 291.300,54 | 6.192 | 47 |
| Espírito Santo | 0,721 | 12º | 285.089,91 | 3.097 | 92 |
| Ceará | 0,713 | 13º | 276.387,85 | 7.431 | 37 |
| Amapá | 0,711 | 14º | 60.638,02 | 477 | 127 |
| Pernambuco | 0,705 | 15º | 118.699,82 | 7.918 | 15 |
| Rio Grande do Norte | 0,7 | 16º | 293.863,15 | 2.777 | 106 |
| Acre | 0,694 | 17º | 152.525,22 | 557 | 274 |
| Amazonas | 0,692 | 18º | 107.576,76 | 2.812 | 38 |
| Roraima | 0,691 | 19º | 66.283,93 | 324 | 205 |
| Rondônia | 0,688 | 20º | 52.737,85 | 1.380 | 38 |
| Tocantins | 0,671 | 21º | 84.472,00 | 1.157 | 73 |
| Bahia | 0,659 | 22º | 676.082,65 | 13.070 | 52 |
| Piauí | 0,653 | 23º | 121.306,45 | 2.843 | 43 |
| Sergipe | 0,651 | 24º | 150.012,21 | 1.784 | 84 |
| Alagoas | 0,646 | 25º | 237.553,87 | 2.823 | 84 |
| Paraíba | 0,636 | 26º | 152.960,04 | 3.444 | 44 |
| Maranhão | 0,612 | 27º | 27.791,55 | 5.651 | 5 |

Fontes: (1) Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

(2) Ministério da Fazenda / Secret. Do Tesouro Nacional / Coord.Geral das Relações e Análise Financeira de Estados e Municípios - COREM.

Notas: Foram consideradas as Funções de Despesas Públicas Saúde e Saneamento em Reais a Preços de Mercado Correntes - 2000.

Adaptação do autor.

O último sub-índice do IDH está vinculado à área de educação e através dos dados da tabela 25 pode ser verificado que os maiores desembolsos nessa área por parte dos Estados são convertidos em melhores resultados no IDHM-Educação.

O Distrito Federal ocupa o primeiro lugar nos dois rankings, desembolsando em valores per capita R\$ 471mil em 2000, e alcançando um sub-índice de IDHM-Educação de 0,935. O Acre por sua vez, ocupa a 3ª posição com uma despesa per capita de R\$ 329mil e ocupando a 23ª posição em IDHM-Educação com o índice de 0,757, não conseguindo maximizar a utilização dos recursos públicos. No último lugar no ranking de IDHM-Educação ficou o Estado de Alagoas com um índice de 0,703 e o 24º lugar em desembolso que somou R\$ 92mil por habitante.

A Bahia em 2000 realizou uma despesa por habitante de R\$101mil ficando na 21ª colocação, alcançando o seu melhor desempenho nesses indicadores, com o índice de 0,785, posicionado-se no 18º lugar entre os demais Estados.

Tabela 25 - Comparativo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) - Educação e Despesa Pública Estadual - 2000

| Estado | IDHM-Educação, 2000 | Ranking 2002 | Despesa Pública a Preços de Mercado Correntes - 2000 em R\$mil ⁽²⁾ | População Residente -Censo de 2000 em 1.000 hab | Despesa Pública a Preços de Mercado Correntes Per Capita - 2000 em R\$mil ⁽²⁾ |
|---------------------|---------------------|--------------|---|---|--|
| Brasil | 0,849 | | 27.962.191,26 | 169.799 | 165 |
| Distrito Federal | 0,935 | 1º | 966.478,57 | 2.051 | 471 |
| Santa Catarina | 0,906 | 2º | 803.786,25 | 5.356 | 150 |
| Rio Grande do Sul | 0,904 | 3º | 2.008.903,01 | 10.188 | 197 |
| Rio de Janeiro | 0,902 | 4º | 3.722.654,46 | 14.391 | 259 |
| São Paulo | 0,901 | 5º | 7.645.328,65 | 37.032 | 206 |
| Amapá | 0,881 | 6º | 153.761,82 | 477 | 322 |
| Paraná | 0,879 | 7º | 1.357.138,08 | 9.563 | 142 |
| Goiás | 0,866 | 8º | 596.253,66 | 5.003 | 119 |
| Roraima | 0,865 | 9º | 130.474,75 | 324 | 403 |
| Mato Grosso do Sul | 0,864 | 10º | 468.422,45 | 2.078 | 225 |
| Mato Grosso | 0,86 | 11º | 332.916,78 | 2.504 | 133 |
| Espírito Santo | 0,855 | 12º | 301.708,62 | 3.097 | 97 |
| Minas Gerais | 0,85 | 13º | 3.324.293,22 | 17.891 | 186 |
| Rondônia | 0,833 | 14º | 226.280,03 | 1.380 | 164 |
| Tocantins | 0,826 | 15º | 234.985,80 | 1.157 | 203 |
| Pará | 0,815 | 16º | 533.059,06 | 6.192 | 86 |
| Amazonas | 0,813 | 17º | 454.263,27 | 2.812 | 162 |
| Bahia | 0,785 | 18º | 1.318.855,18 | 13.070 | 101 |
| Rio Grande do Norte | 0,779 | 19º | 471.626,42 | 2.777 | 170 |
| Ceará | 0,772 | 20º | 763.583,60 | 7.431 | 103 |
| Sergipe | 0,771 | 21º | 264.644,27 | 1.784 | 148 |
| Pernambuco | 0,768 | 22º | 413.795,50 | 7.918 | 52 |
| Acre | 0,757 | 23º | 183.367,07 | 557 | 329 |
| Maranhão | 0,738 | 24º | 301.163,99 | 5.651 | 53 |
| Paraíba | 0,737 | 25º | 459.270,77 | 3.444 | 133 |
| Piauí | 0,73 | 26º | 264.204,50 | 2.843 | 93 |
| Alagoas | 0,703 | 27º | 260.971,46 | 2.823 | 92 |

Fontes: (1) Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

(2) Ministério da Fazenda / Secret. Do Tesouro Nacional / Coord.Geral das Relações e Análise Financeira de Estados e Municípios-COREM.

Notas: Foram consideradas as Funções de Despesas Públicas Educação Cultura em Reais a Preços de Mercado Correntes - 2000.

Adaptação do autor.

A análise dos dados disponíveis permite concluir que existe uma relação direta entre despesa pública e o IDHM, entre os sub-índices IDHM-Renda e o IDHM-Educação, todavia o IDHM-Longevidade comparado com a despesa pública estadual per capita não apresentou qualquer relação.

A interpretação, contudo, que importa fazer é que os Estados, na sua maioria, necessitam melhor qualificar os seus gastos vinculados à geração de renda e à área de educação, todavia, na área da saúde os esforços deverão ser muito maiores ainda, dando

mostras, de fato, de que está havendo a preocupação em reverter com maior efetividade os resultados para a sociedade.

5.1.4 Análise das ações de modernização do aparelho de Estado

O outro objetivo específico da pesquisa é analisar a efetividade dos esforços de modernização da máquina administrativa, os investimentos e custeios realizados por setor e região estadual da Bahia, e os respectivos resultados revertidos para a sociedade, através dos indicadores socioeconômicos.

Objetivando as análises, dentro desse grande escopo de variáveis, foram estruturados e depurados os estudos como se segue.

5.1.4.1 Análise histórica do PIB da Bahia

Face à incipiente disponibilidade de séries históricas do PIB nos órgãos e entidades públicas estaduais e mesmo nos institutos de estudos e estatísticas locais e nacionais, as análises foram desenvolvidas com base em dados disponíveis sem comprometer o objetivo do trabalho. Esse procedimento foi adotado para atender às demandas específicas desta pesquisa científica.

Feitas essas observações, são apresentados, agora os estudos de variáveis internas relativas ao Estado da Bahia, numa visão econômico-institucional. Assim, conforme dados explicitados na figura 4, a Bahia, no período de 1976 a 2004, vem apresentando uma oscilação no crescimento do PIB, sendo que, no período que vai de 2001 a 2004, os índices mostram uma tendência ascendente, registrando as variações de 1% em 2001, 1,2% em 2002, 2,8% em 2003 e com um expressivo desempenho em 2004, atingiu o crescimento de 9,9%.

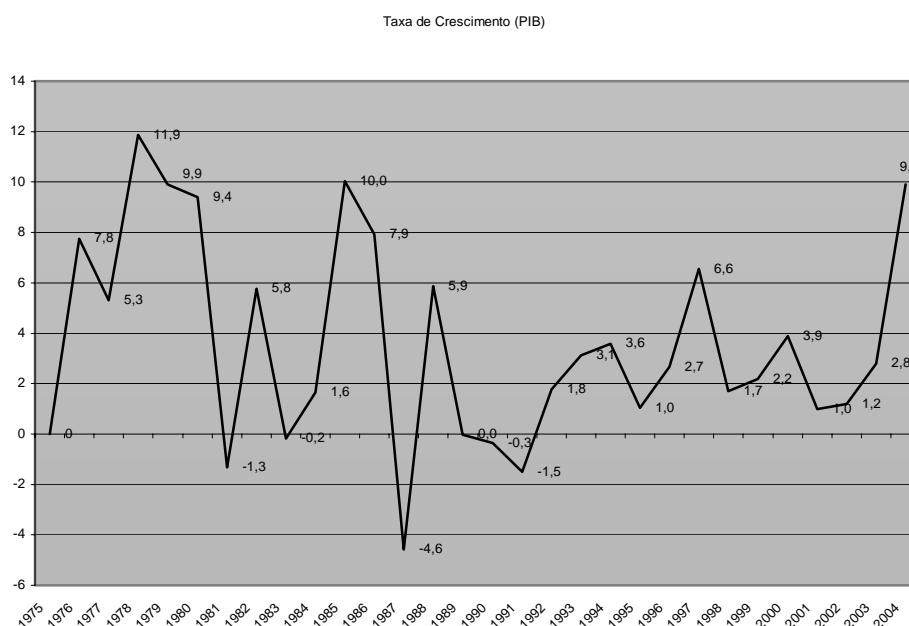


Figura 4 – Evolução histórica do PIB do Estado da Bahia – 1975 a 2002
Fonte: IBGE

5.1.4.2 Evolução institucional do aparelho de Estado

A evolução institucional registrada a partir de 1966, ano da grande reforma administrativa, citada no capítulo 3 deste trabalho, foi traduzida em um relatório contendo o quantitativo de órgãos e entidades públicas do Estado da Bahia, ano a ano, até 2004. Na tabela 26 são apresentados os dados compilados, adaptados do relatório Bahia, (2002), da Saeb.

Constata-se que o governo do Estado, a partir de 1966, teve o quantitativo de órgãos da administração direta e indireta aumentados de 45, atingindo 96 em 1980, com alguma oscilação, num viés ascendente até 1980, mantendo-se mais ou menos nesse patamar até 1983, quando inicia a partir daí uma redução para 81 unidades administrativas em 1991, atingindo 53 no ano 2000. Na última gestão, ainda em exercício, o total é de 58 órgãos e entidades.

Uma característica da conformação das estruturas organizacionais observada nessas quatro décadas é a grande variação de arranjos, ano a ano, independente dos períodos de mandatos dos governadores, seguindo uma tendência da dinâmica organizacional, onde, no caso do Estado, ele procura adequar-se às novas competências que lhe vão sendo atribuídas por ações do governo federal, ou mesmo para atender aos seus planos de governo.

Tabela 26 - Histórico do quantitativo de órgãos/entidades da administração pública estadual - Bahia (1967-2003)

| Ano | Administração Direta | | | Administração Indireta | | | | Total Adm.Indireta | Total Órgãos/Secretarias mais Adm.Indireta |
|---------------|----------------------|-------------------------|---|------------------------|-----------|----------------------|--------------------------|--------------------|--|
| | Órgãos/Secretarias | Colegiados Estaduais | Órgãos em Regime Especial de Adm.Direta | Autarquias | Fundações | Empresas Públicas | Socied. De Econ.Mista | | |
| 1967 | 19 | 3 | 3 | 9 | 1 | - | 16 | 26 | 45 |
| 1968 | 19 | 12 | 11 | 18 | 10 | - | 19 | 47 | 66 |
| 1969 | 20 | 12 | 11 | 20 | 13 | - | 19 | 52 | 72 |
| 1970 | 20 | 13 | 11 | 23 | 16 | - | 19 | 58 | 78 |
| 1971 | 23 | 16 | 16 | 20 | 17 | - | 23 | 60 | 83 |
| 1972 | 19 | 15 | 14 | 19 | 19 | 1 | 21 | 60 | 79 |
| 1973 | 19 | 20 | 14 | 19 | 18 | 1 | 20 | 58 | 77 |
| 1974 | 19 | 20 | 14 | 20 | 14 | 3 | 23 | 60 | 79 |
| 1975 | 19 | 19 | 14 | 21 | 14 | 5 | 23 | 63 | 82 |
| 1976 | 18 | 20 | 13 | 19 | 15 | 4 | 24 | 62 | 80 |
| 1977 | 18 | 21 | 13 | 18 | 16 | 4 | 25 | 63 | 81 |
| 1978 | 18 | 21 | 11 | 21 | 16 | 4 | 25 | 66 | 84 |
| 1979 | 18 | 23 | 11 | 21 | 16 | 5 | 25 | 67 | 85 |
| 1980 | 18 | 15 | 12 | 33 | 15 | 6 | 24 | 78 | 96 |
| 1981 | 18 | 16 | 14 | 28 | 3 | 5 | 25 | 61 | 79 |
| 1982 | 18 | 16 | 14 | 27 | 3 | 5 | 25 | 60 | 78 |
| 1983 | 19 | 23 | 19 | 39 | 5 | 8 | 25 | 77 | 96 |
| 1984 | 18 | 19 | 13 | 30 | 5 | 8 | 18 | 61 | 79 |
| 1985 | 18 | 19 | 14 | 31 | 5 | 8 | 18 | 62 | 80 |
| 1986 | 18 | 21 | 14 | 31 | 7 | 8 | 18 | 64 | 82 |
| 1987 | 22 | 28 | 18 | 31 | 10 | 9 | 19 | 69 | 91 |
| 1988 | 20 | 26 | 11 | 28 | 9 | 9 | 16 | 62 | 82 |
| 1989 | 20 | 24 | 11 | 26 | 10 | 8 | 15 | 59 | 79 |
| 1990 | 20 | 24 | 9 | 21 | 9 | 8 | 13 | 51 | 71 |
| 1991 | 23 | 30 | 17 | 25 | 12 | 7 | 14 | 58 | 81 |
| 1992 | 16 | 23 | 12 | 17 | 9 | 5 | 13 | 44 | 60 |
| 1993 | 16 | 23 | 12 | 17 | 9 | 5 | 13 | 44 | 60 |
| 1994 | 16 | 23 | 12 | 17 | 9 | 5 | 13 | 44 | 60 |
| 1995 | 17 | 23 | 12 | 20 | 8 | 5 | 14 | 47 | 64 |
| 1996 | 17 | 24 | 10 | 20 | 7 | 5 | 13 | 45 | 62 |
| 1997 | 17 | 24 | 10 | 20 | 7 | 5 | 12 | 44 | 61 |
| 1998 | 18 | 27 | 10 | 21 | 7 | 4 | 11 | 43 | 61 |
| 1999 | 16 | 26 | 7 | 19 | 5 | 4 | 9 | 37 | 53 |
| 2000 | 16 | 26 | 7 | 19 | 5 | 4 | 9 | 37 | 53 |
| 2001 | 17 | 31 | 7 | 19 | 6 | 4 | 8 | 37 | 54 |
| 2002 | 19 | 37 | 7 | 19 | 6 | 4 | 8 | 37 | 56 |
| 2003 | 20 | 42 | 6 | 19 | 6 | 4 | 9 | 38 | 58 |
| 2004 | 20 | 42 | 6 | 19 | 6 | 4 | 9 | 38 | 58 |
| Médias | 19 | 23 | 12 | 23 | 10 | 5 | 18 | 55 | 74 |

Fonte: SAEB/SGP - Órgãos e entidades governamentais - Bahia, 2004.

Nota: As médias da execução orçamentária, população e execução orçamentária *per capita* foram obtidas pela média dos treze últimos anos. Adaptação do autor

Ainda na tabela 26, são apresentadas detalhadamente as evoluções institucionais do Estado nesse período, desnudando o aparelho de Estado do Poder Executivo. Nesse período o Estado da Bahia contou, em média, com 19 órgãos/secretarias, tendo atingido o máximo de 23 nos anos de 1971 e 1991, e o mínimo de 16 entre os anos de 1992 e 1994, e entre os anos de 1999 e 2000; teve em média 23 colegiados estaduais, o que aponta para uma administração mais participativa; 12 órgãos em regime especial de administração direta; 23 autarquias, tendo alcançado o número de 31, hoje contando com 19; manteve em média 10 fundações, tendo atingido 19 na década de 70 e hoje possui 6; as empresas públicas contabilizam uma média de 5, já tendo somado 9 na década de 80 e hoje são 4; as sociedades de economia mista em média foram 18, tendo atingido o número de 25 entre as décadas de 70 e 80 e, atualmente, são 9.

No geral, a média de entidades da administração indireta foi de 55, tendo atingido a marca de 78 unidades em 1980 contra 38 em 2004. O total de órgãos e entidades apresentaram uma média de 74, tendo já somados 96 na década de 80 e hoje totalizam 58, número mais condizente com as administrações mais modernas, menos burocráticas, onde o Estado atua mais no papel de planejador e regulador e menos empresarial.

Uma outra dimensão do desempenho do setor público pode estar relacionado ao seu dispêndio por órgão e entidades que compõem a sua estrutura administrativa. Desse modo, analisando-se essa relação na tabela 27, a partir de 1992 até 2004, constata-se que o ano de 1998 apresentou a maior relação entre essas variáveis, alcançando a cifra de R\$271.810 milhão por órgão, registrando-se um total de 61 unidades, e o ano de 1993, a menor relação, situando-se em R\$125.308 milhão por órgão, num total de 60, conforme demonstrado na tabela 27.

Tabela 27 - Série Histórica Comparativa Dispendio Público e Aparato Institucional
- Bahia - 1966 - 2004

| Ano | Nº de Órgãos | Dispendio Público Corrigido pelo - IGPI-DI Posterior em R\$ milhão | Relação Dispendio Público / nº de órgãos em R\$milhão |
|------|--------------|---|---|
| 1966 | 45 | - | - |
| 1967 | 45 | - | - |
| 1968 | 66 | - | - |
| 1969 | 72 | - | - |
| 1970 | 78 | - | - |
| 1971 | 83 | - | - |
| 1972 | 79 | - | - |
| 1973 | 77 | - | - |
| 1974 | 79 | - | - |
| 1975 | 82 | - | - |
| 1976 | 80 | - | - |
| 1977 | 81 | - | - |
| 1978 | 84 | - | - |
| 1979 | 85 | - | - |
| 1980 | 96 | - | - |
| 1981 | 79 | - | - |
| 1982 | 78 | - | - |
| 1983 | 96 | - | - |
| 1984 | 79 | - | - |
| 1985 | 80 | - | - |
| 1986 | 82 | - | - |
| 1987 | 91 | - | - |
| 1988 | 82 | - | - |
| 1989 | 79 | - | - |
| 1990 | 71 | - | - |
| 1991 | 81 | - | - |
| 1992 | 60 | 7.519.699 | 125.328 |
| 1993 | 60 | 7.518.467 | 125.308 |
| 1994 | 60 | 7.712.247 | 128.537 |
| 1995 | 64 | 8.733.000 | 136.453 |
| 1996 | 62 | 10.411.559 | 167.928 |
| 1997 | 61 | 11.255.880 | 184.523 |
| 1998 | 61 | 16.580.415 | 271.810 |
| 1999 | 53 | 11.799.001 | 222.623 |
| 2000 | 53 | 10.192.196 | 192.306 |
| 2001 | 54 | 10.870.127 | 201.299 |
| 2002 | 56 | 10.921.912 | 195.034 |
| 2003 | 58 | 10.138.083 | 174.795 |
| 2004 | 58 | 9.790.624 | 168.804 |

Fonte: IBGE; Anuário Estatístico. SEI; STN; ICF/SEFAZ. BAHIA (2002)

Nota: (-) Dados não disponíveis.

5.1.4.3 As divisões regionais institucionais

Quanto ao aspecto das regionalizações do Estado da Bahia, apresentado com detalhes no capítulo 4, elas foram catalogados na tabela 28, disponibilizando os números das unidades regionais por órgão, figurando a Polícia Militar com a maior quantidade de unidades regionais, somando 44; o Detran com 33; a Saúde e Educação com 31 unidades cada; sendo que a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (Uesb) soma 4 unidades descentralizadas apenas. No total são 365 unidades regionalizadas originárias de 17 órgãos/entidades estaduais com base territoriais distintas.

Tabela 28 - Relação de unidades administrativas regionais do Poder Executivo por órgão/entidade - Bahia

| Ordem | Órgão / Entidade | Unidades Regionais |
|--------------|--------------------------------|--------------------|
| 1 | PMBA / BAT/CIPM | 44 |
| 2 | DETRAN / CIRETRAN | 33 |
| 3 | SESAB / DIRES | 31 |
| 4 | SEC / DIREC | 31 |
| 5 | SEFAZ / Inspetoria Fazendária | 30 |
| 6 | JUCEB / Escritório | 28 |
| 7 | SSP / Coordenação Regional | 25 |
| 8 | UNEB / Campus | 23 |
| 9 | EBDA / Ger. Regional | 21 |
| 10 | AGERBA / Terminais Rodoviários | 20 |
| 11 | CAR / Esc. Regional | 18 |
| 12 | SAEB / SAC | 17 |
| 13 | ADAB / Coord. Regional | 16 |
| 14 | CERB / Núcleo Regional | 11 |
| 15 | CRA / Unidade Fiscal | 7 |
| 16 | BAHIAPESCA / Ger. Regional | 6 |
| 17 | UESB / Campus | 4 |
| Total | | 365 |

Fonte: Seplan - 2005.

Na tabela 29 tem-se uma clara noção da atuação do Estado numa visão territorial, estando presente com suas 365 unidades regionais em 68 municípios, fora a Empresa Baiana de Alimentos (Ebal), constituída em março de 1980, que através das lojas Cesta do Povo, conta com 423 lojas (45 na RMS e 378 no interior), atendendo aos municípios baianos. Para

garantir o abastecimento destas lojas dispõe de 05 Centrais de Distribuição situadas nos municípios de Salvador, Feira de Santana, Senhor do Bonfim, Vitória da Conquista e Buerarema.

Salvador, naturalmente, abriga a maior quantidade de unidades regionais, totalizando 17, seguida de Juazeiro com 15, Barreiras e Jequié com 14; Feira de Santana, Teixeira de Freitas e Vitória da Conquista com 13. As 26 sedes municipais abrigam apenas 1 unidade regional cada, dos mais diversos órgãos, que seguem lógicas próprias de territorialidade.

É oportuno destacar que alguns órgãos estaduais, apesar de não possuírem bases territoriais, têm suas regionalizações próprias, seja devido a lógicas naturais como: áreas hidrográficas, áreas de proteção ambiental ou de mineração, enquanto outros seguem lógicas múltiplas, envolvendo aspectos naturais e culturais como é o caso do zoneamento turístico.

Tabela 29 – Relação de confluência de unidades administrativas regionais do poder executivo por município- Bahia (continua)

| Ordem | Município | Unidades Regionais |
|-------|------------------------|--------------------|
| 1 | Salvador | 17 |
| 2 | Juazeiro | 15 |
| 3 | Barreiras | 14 |
| 4 | Jequié | 14 |
| 5 | Feira de Santana | 13 |
| 6 | Teixeira de Freitas | 13 |
| 7 | Vitória da Conquista | 13 |
| 8 | Irecê | 12 |
| 9 | Itabuna | 12 |
| 10 | Alagoinhas | 11 |
| 11 | Itaberaba | 11 |
| 12 | Jacobina | 11 |
| 13 | Seabra | 11 |
| 14 | Senhor do Bonfim | 11 |
| 15 | Eunápolis | 10 |
| 16 | Itapetinga | 10 |
| 17 | Paulo Afonso | 10 |
| 18 | Santo Antônio de Jesus | 10 |
| 19 | Serrinha | 10 |
| 20 | Brumado | 9 |
| 21 | Guanambi | 9 |
| 22 | Ilhéus | 9 |
| 23 | Santa Maria da Vitória | 8 |
| 24 | Bom Jesus da Lapa | 7 |
| 25 | Caetité | 7 |
| 26 | Valença | 7 |
| 27 | Camaçari | 6 |
| 28 | Ribeira do Pombal | 6 |
| 29 | Santo Amaro | 5 |
| 30 | Cruz das Almas | 4 |
| 31 | Euclides da Cunha | 4 |

Tabela 29 - Relação de confluência de unidades administrativas regionais do poder executivo por município- Bahia (conclusão)

| Ordem | Município | Unidades Regionais |
|------------------------------------|------------------------|---------------------------|
| 32 | Macaúbas | 4 |
| 33 | Simões Filho | 4 |
| 34 | Amargosa | 3 |
| 35 | Ibotirama | 3 |
| 36 | Ipiaú | 3 |
| 37 | Itamarajú | 3 |
| 38 | Porto Seguro | 3 |
| 39 | Candeias | 2 |
| 40 | Conceição do Coité | 2 |
| 41 | Xique Xique | 2 |
| 42 | Boquira | 1 |
| 43 | Cachoeira | 1 |
| 44 | Camamú | 1 |
| 45 | Campo Formoso | 1 |
| 46 | Casa Nova | 1 |
| 47 | Cícero Dantas | 1 |
| 48 | Condeúba | 1 |
| 49 | Curaçá | 1 |
| 50 | Dias D'Ávila | 1 |
| 51 | Entre Rios | 1 |
| 52 | Gandú | 1 |
| 53 | Ipirá | 1 |
| 54 | Itapicurú | 1 |
| 55 | Lauro de Freitas | 1 |
| 56 | Lençóis | 1 |
| 57 | Liv. de Nossa Senhora | 1 |
| 58 | Medeiros Neto | 1 |
| 59 | Miguel Calmon | 1 |
| 60 | Mundo Novo | 1 |
| 61 | Piritiba | 1 |
| 62 | Pojuca | 1 |
| 63 | Ponto Novo | 1 |
| 64 | Remanso | 1 |
| 65 | Rio Real | 1 |
| 66 | Santo Estevão | 1 |
| 67 | São Sebastião do Passé | 1 |
| 68 | Sobradinho | 1 |
| Total de Unidades Regionais | | 365 |

Fonte: SEPLAN - 2005

Na Tabela 30, foram listadas as 15 Regiões Econômicas, as Cidades pólo e Sub-pólos que as compõem, posteriormente foram associadas às respectivas Região Econômica, as cidades com os quantitativos de unidades administrativas regionais (UARs) dos diversos órgão e entidades do Estado, sinalizando por último aquelas cidades que são sede das Regiões Administrativas (RAs).

As unidades administrativas regionais (UARs) somam 365, mediante números fornecidos pela SEPLAN em 2005, distribuídas nas 15 regiões econômicas, resultando numa média de 24 unidades por região, e de 2 cidades sedes de RA por região econômica. A região do Sudoeste abriga a maior quantidade de UARs, que totalizam 37, em 3 cidades sede de Regiões Administrativas, já a região do Médio São Francisco possui apenas 3 UARs, fixadas em uma cidade sede da RA.

Tabela 30- Comparativo entre Regiões Econômicas, Sedes de Regiões Administrativas e Unidades Regionais -Bahia

(continua)

| Regiões Econômicas | | Regiões Administrativas | | Unidades Regionais |
|----------------------------------|------------------------------------|-------------------------|------------|--------------------|
| Regiões | Cidades Pólo - e Sub-Pólos | Cidade | Observação | Quantitativo |
| Região Metropolitana de Salvador | Salvador/Camaçari | Salvador (RMS) | Sede de RA | 17 |
| | | Camaçari | | 6 |
| | | Simões Filho | | 4 |
| | | Candeias | | 2 |
| | | Dias D'Ávila | | 1 |
| | | Lauro de Freitas | | 1 |
| | | | | 31 |
| Recôncavo Sul | Santo Antonio de Jesus/Santo Amaro | Sto. Antonio de Jesus | Sede de RA | 10 |
| | | Santo Amaro | | 5 |
| | | Cruz das Almas | | 4 |
| | | Amargosa | Sede de RA | 3 |
| | | Cachoeira | | 1 |
| | | | | 23 |
| Litoral Sul | Ilhéus/Itabuna/Valença | Itabuna | Sede de RA | 12 |
| | | Ilhéus | Sede de RA | 9 |
| | | Valença | Sede de RA | 7 |
| | | Ipiaú | | 3 |
| | | Gandú | | 1 |
| | | Camamú | | 1 |
| | | | | 33 |

Tabela 30- Comparativo entre Regiões Econômicas, Sedes de Regiões Administrativas e Unidades Regionais- Bahia

(continuação)

| Regiões Econômicas | | Regiões Administrativas | | Unidades Regionais |
|------------------------|--|-------------------------|------------|--------------------|
| Regiões | Cidades Pólo - e Sub-Pólos | Cidade | Observação | Quantitativo |
| Extremo Sul | Teixeira de Freitas/Eunápolis/Porto Seguro | Teixeira de Freitas | Sede de RA | 13 |
| | | Eunápolis | Sede de RA | 10 |
| | | Itamarajú | | 3 |
| | | Porto Seguro | | 3 |
| | | Medeiros Neto | Extinta | 1 |
| | | | | 30 |
| Nordeste | Paulo Afonso/Serrinha/Ribeira do Pombal | Serrinha | Sede de RA | 10 |
| | | Paulo Afonso | Sede de RA | 10 |
| | | Ribeira do Pombal | Extinta | 6 |
| | | Euclides da Cunha | | 4 |
| | | Conceição do Coité | | 2 |
| | | Cícero Dantas | | 1 |
| | | Itapicurú | | 1 |
| | | Cipó | Sede de RA | 0 |
| | | | | 34 |
| Piemonte da Diamantina | Jacobina/Sr. do Bonfim | Sr. do Bonfim | Sede de RA | 11 |
| | | Jacobina | Sede de RA | 11 |
| | | Ponto Novo | | 1 |
| | | Miguel Calmon | | 1 |
| | | Campo Formoso | | 1 |
| | | | | 25 |

Tabela 30 - Comparativo entre Regiões Econômicas, Sedes de Regiões Administrativas e Unidades Regionais - Bahia

(continuação)

| Regiões Econômicas | | Regiões Administrativas | | Unidades Regionais |
|--------------------|-----------------------------------|-------------------------|------------|--------------------|
| Regiões | Cidades Pólo - e Sub-Pólos | Cidade | Observação | Quantitativo |
| Litoral Norte | Alagoinhas | Alagoinhas | Sede de RA | 11 |
| | | São Sebastião do Passé | | 1 |
| | | Entre Rios | | 1 |
| | | Rio Real | | 1 |
| | | Pojuca | | 1 |
| | | | | 15 |
| Paraguaçu | Feira de Santana/Itaberaba | Feira de Santana | Sede de RA | 13 |
| | | Itaberaba | Sede de RA | 11 |
| | | Mundo Novo | Sede de RA | 1 |
| | | Ipirá | | 1 |
| | | Santo Estevão | | 1 |
| | | Piritiba | | 1 |
| | | | | 28 |
| Sudoeste | V. da Conquista/Jequié/Itapetinga | Jequié | Sede de RA | 14 |
| | | Vitória da Conquista | Sede de RA | 13 |
| | | Itapetinga | Sede de RA | 10 |
| | | | | 37 |
| Irecê | Irecê/Xique-Xique | Irecê | Sede de RA | 12 |
| | | Xique-Xique | Extinta | 2 |
| | | | | 14 |
| Chapada Diamantina | Seabra/Lençóis | Seabra | Sede de RA | 11 |
| | | Macaúbas | Sede de RA | 4 |
| | | Lençóis | | 1 |
| | | Boquira | | 1 |
| | | | | 17 |

Tabela 30 - Comparativo entre Regiões Econômicas, Sedes de Regiões Administrativas e Unidades Regionais-Bahia

(conclusão)

| Regiões Econômicas | | Regiões Administrativas | | Unidades Regionais |
|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------|------------|--------------------|
| Regiões | Cidades Pólo - e Sub-Pólos | Cidade | Observação | Quantitativo |
| Serra geral | Brumado/Guanambi/Caetité | Brumado | Sede de RA | 9 |
| | | Guanambi | Sede de RA | 9 |
| | | Caetité | Sede de RA | 7 |
| | | Liv. de Nossa Senhora | | 1 |
| | | Condeúba | | 1 |
| | | | | 27 |
| Baixo Médio São Francisco | Juazeiro | Juazeiro | Sede de RA | 15 |
| | | Casa Nova | | 1 |
| | | Remanso | | 1 |
| | | Sobradinho | | 1 |
| | | Curaçá | | 1 |
| | | Bom Jesus da Lapa | | 7 |
| | | | | 26 |
| Médio São Francisco | Bom Jesus da Lapa/Ibotirama/Boquira | Ibotirama | Sede de RA | 3 |
| | | | | 3 |
| | | | | |
| Oeste | Barreiras/Santa Maria da Vitória | Barreiras | Sede de RA | 14 |
| | | Stª Maria da Vitória | Sede de RA | 8 |
| | | | | 22 |
| Quantidade Média de UR por Região = | | 24 | Total= | 365 |

Fonte: CPE/Seplan/UFBA/Instituto de Geociência - 1974.

Nota: Adaptação e atualização do autor.

Uma outra análise realizada com os dados demonstrados na Tabela 31, apresenta a relação entre o Produto Municipal do ano de 2000, de cada região econômica, medido em bilhões de reais, pela quantidade de UARs. Os valores resultantes indicam que não existe uma associação entre essas variáveis. Na região Sudoeste, por exemplo, com a maior quantidade de UARs, em número de 37, seu produto municipal é de R\$2bi, o que dá uma relação de R\$0,05bi por UAR, enquanto a região Oeste que tem apenas 3 UARs, a relação é bem maior, situando-se em R\$0,17bi por UAR, já RMS com 31 unidades, apresenta uma relação de R\$0,67bi por UAR, com uma grande discrepância em relação às demais regiões.

Assim, uma análise possível é de que não existe uma associação entre o porte econômico de uma região e o aparelho de estado disponível traduzido em quantidade de unidades administrativas regionais.

Tabela 31 - Comparativo Entre Regiões Econômicas, Unidades Administrativas Regionais e o Produto Municipal – 2000 - Bahia

| Regiões Econômicas | Unidades Regionais | Produto Municipal em R\$bi | PM/UR em R\$bi Ano 2000¹ |
|----------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|--|
| Região Metropolitana de Salvador | 31 | 20,8 | 0,67 |
| Litoral Norte | 15 | 2,8 | 0,19 |
| Médio São Francisco | 3 | 0,5 | 0,17 |
| Paraguaçu | 28 | 2,5 | 0,09 |
| Nordeste | 34 | 3 | 0,09 |
| Extremo Sul | 30 | 2,4 | 0,08 |
| Oeste | 22 | 1,7 | 0,08 |
| Litoral Sul | 33 | 2,3 | 0,07 |
| Recôncavo Sul | 23 | 1,4 | 0,06 |
| Sudoeste | 37 | 2 | 0,05 |
| Baixo Médio São Francisco | 26 | 1,4 | 0,05 |
| Chapada Diamantina | 17 | 0,8 | 0,05 |
| Piemonte da Diamantina | 25 | 1,1 | 0,04 |
| Irecê | 14 | 0,6 | 0,04 |
| Serra geral | 27 | 1,1 | 0,04 |
| Total | 365 | 44,4 | 0,12 |

Fonte: CPE/Seplan/UFBA/Instituto de Geociência - 1974.

Notas: ¹ SEI - Estimativa do Produto Municipal, segundo as regiões econômicas. Bahia - 2004.

Adaptação e atualização do autor.

Outro aspecto a considerar no processo de planejamento do Estado é a diversidade de critérios utilizados pelas secretarias e unidades de administração indireta para a escolha das cidades que devam sediar suas Unidades Administrativas Regionais. Nem sempre as cidades-

pólo ou sub-pólos das regiões econômicas, nem as sedes das regiões administrativas são escolhidas para esse propósito. Conforme descrito no capítulo 4, inúmeros são as espacializações utilizadas no processo de planejamento do Estado, numa tendência crescente, na medida em que avançam continuamente os estudos acerca do assunto, ou mesmo por ocasião dos ciclos de planejamento mais recentemente adotados pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN) através dos PPAs.

Para efeito de melhor visualização dessas políticas de espacialização, são apresentados na seqüência alguns mapas das regionalizações utilizadas pela administração pública estadual.

Na figura 5, podem ser visualizados os 13 eixos de desenvolvimento concebidos no plano plurianual para o período de 2004 a 2007, portanto ainda em vigência.

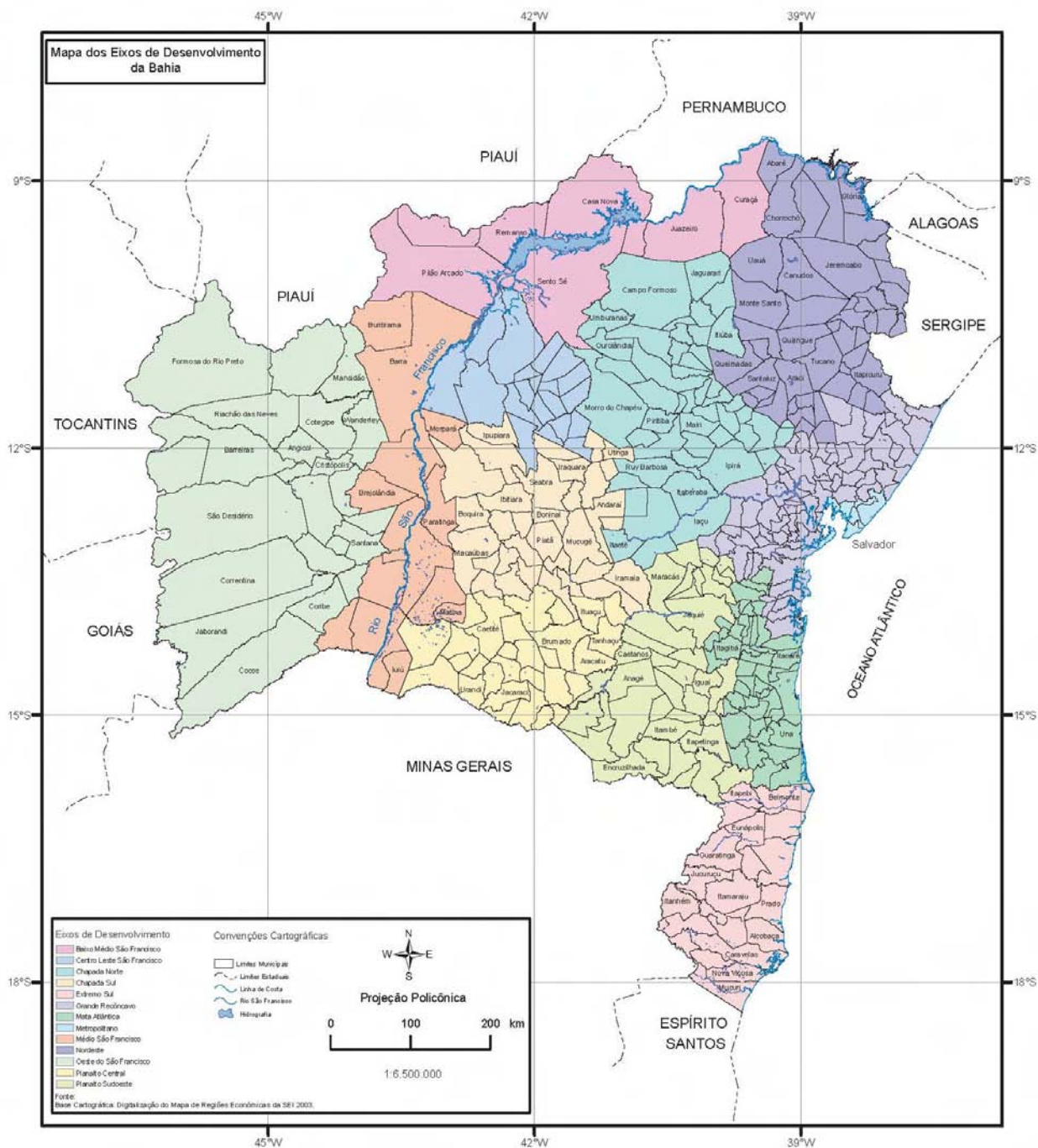


Figura 5 – Eixos de Desenvolvimento do Plano Plurianual de Governo 2004-2007
Fonte: SEI (2003).

Nota: Base cartográfica do Mapa de Regiões Econômicas. (Adaptação do autor).

Na figura 6 está representado o mapa das 31 regiões administrativas que servem de referência para a instalação das unidades administrativas dos diversos órgão e entidades do governo do Estado.

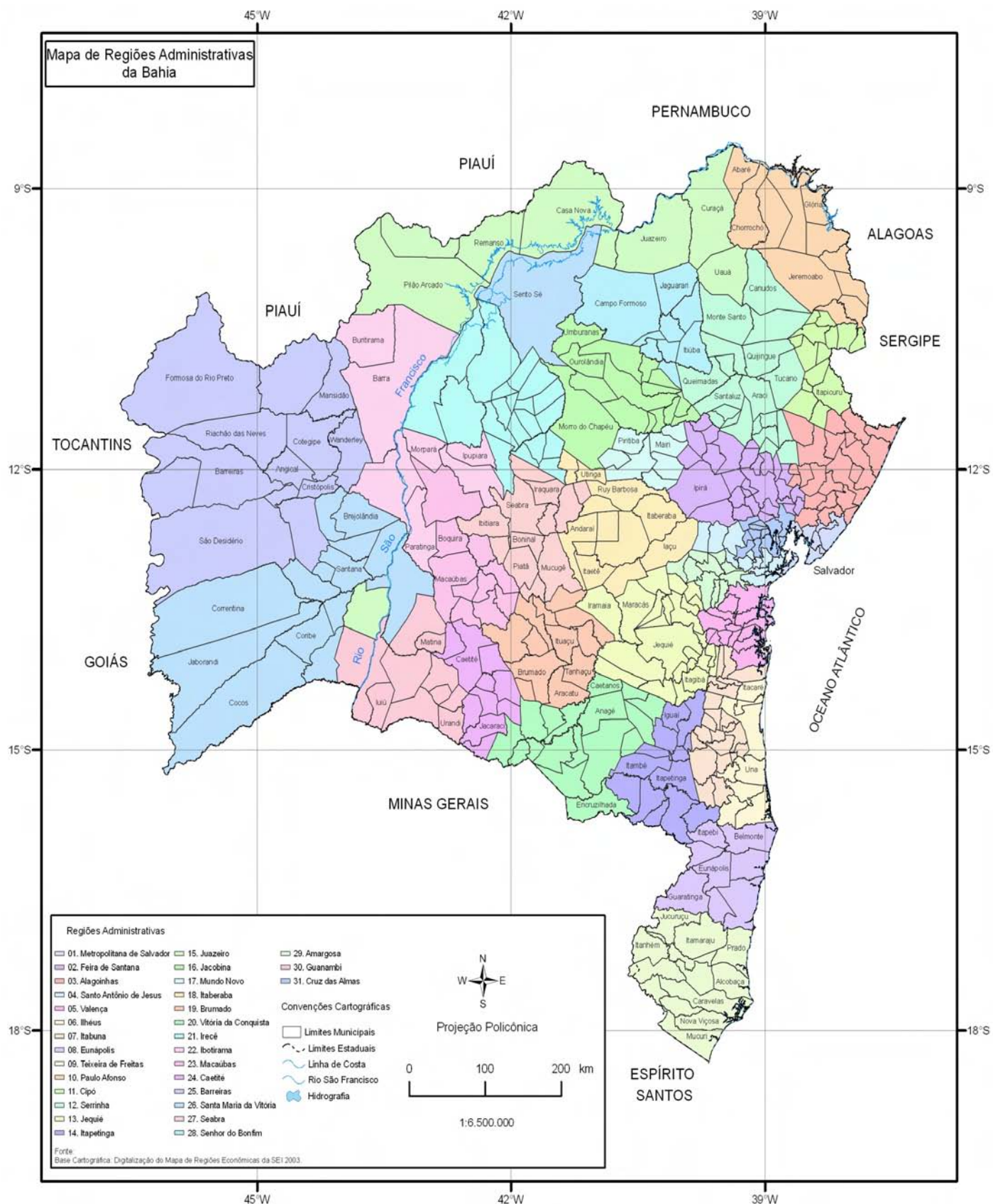


Figura 6 – Regiões Administrativas do Estado da Bahia

Fonte: SEI (2003).

Nota: Base cartográfica do Mapa de Regiões Econômicas. (Adaptação do autor).

A figura 7 demonstra as 15 regiões econômicas em que o estado foi dividido, para efeito do planejamento econômico, sob a ótica da espacialidade.

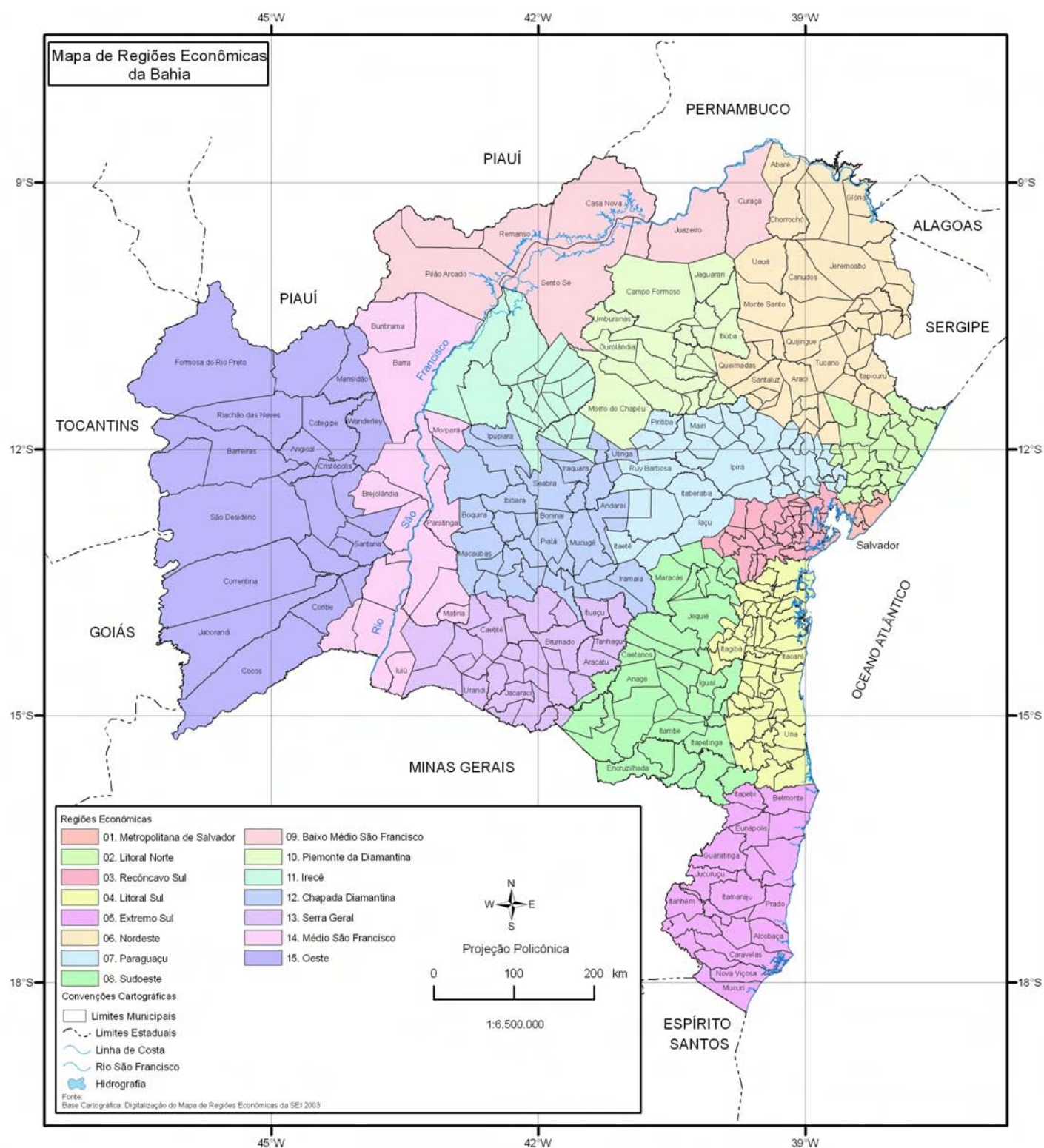


Figura 7 – Regiões Econômicas do Estado da Bahia

Fonte: SEI (2003).

Nota: Base cartográfica do Mapa de Regiões Econômicas. (Adaptação do autor).

Pode ser visualizada, ainda, na figura 8 a espacialização da região do Semi-Árido baiano, utilizado, conforme descrito no capítulo 4, em programas específicos nas esferas federal e estadual de governo.

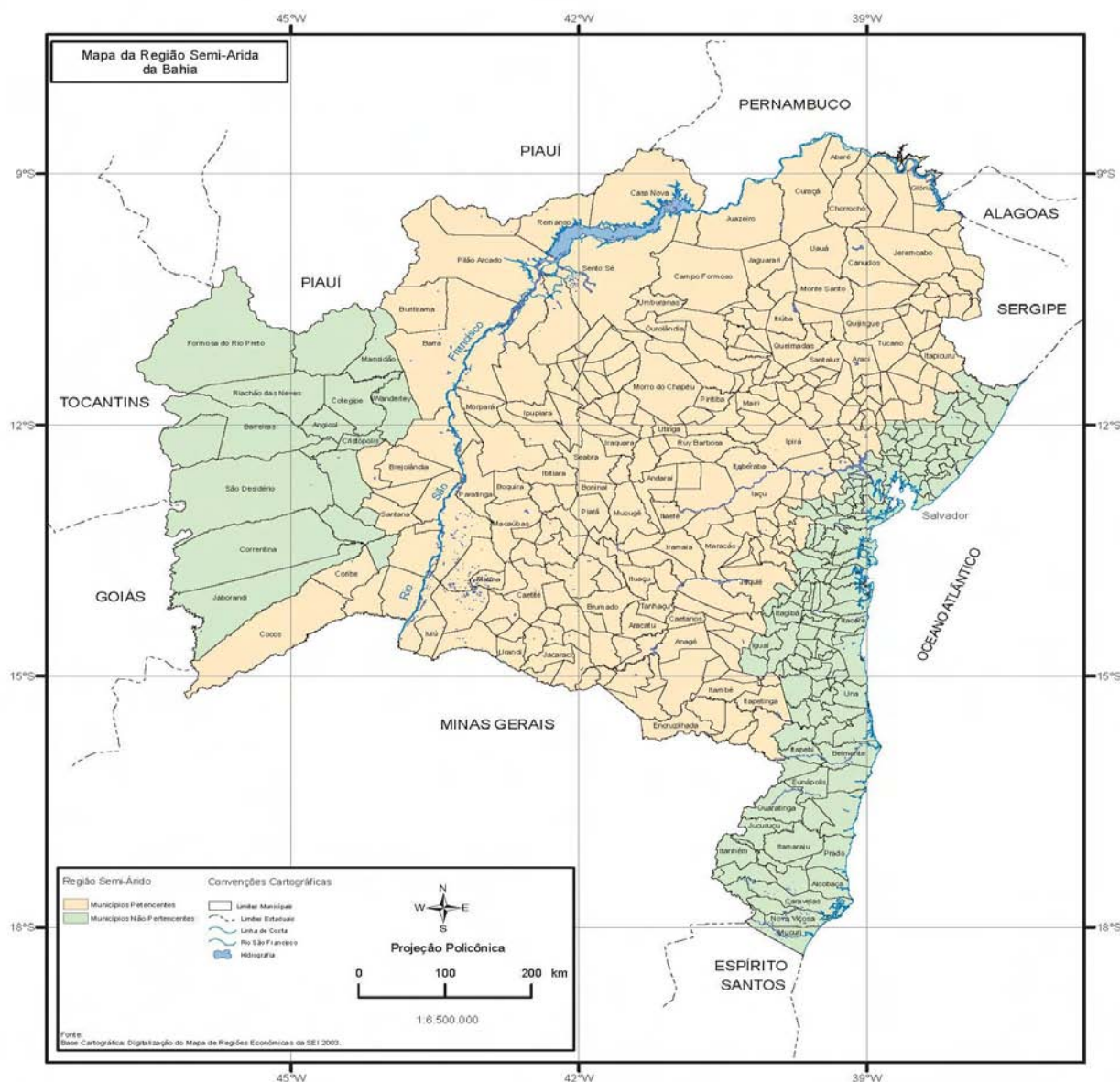


Figura 8 – Região do Semi-Árido Baiano

Fonte: SEI (2003).

Nota: Base cartográfica do Mapa de Regiões Econômicas. (Adaptação do autor).

Na figura 9 é demonstrada a espacialidade utilizada pela Secretaria da Educação com 32 Diretorias Regionais responsáveis pela gestão de 1.600 escolas aproximadamente.



Figura 9 - Diretorias Regionais da Secretaria de Educação do Estado da Bahia
 Fonte: Secretaria da Educação (SEC) (2006).

A Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola, por exemplo, conta com uma rede de 20 escritórios regionais distribuídos espacialmente, conforme representação na figura 10.

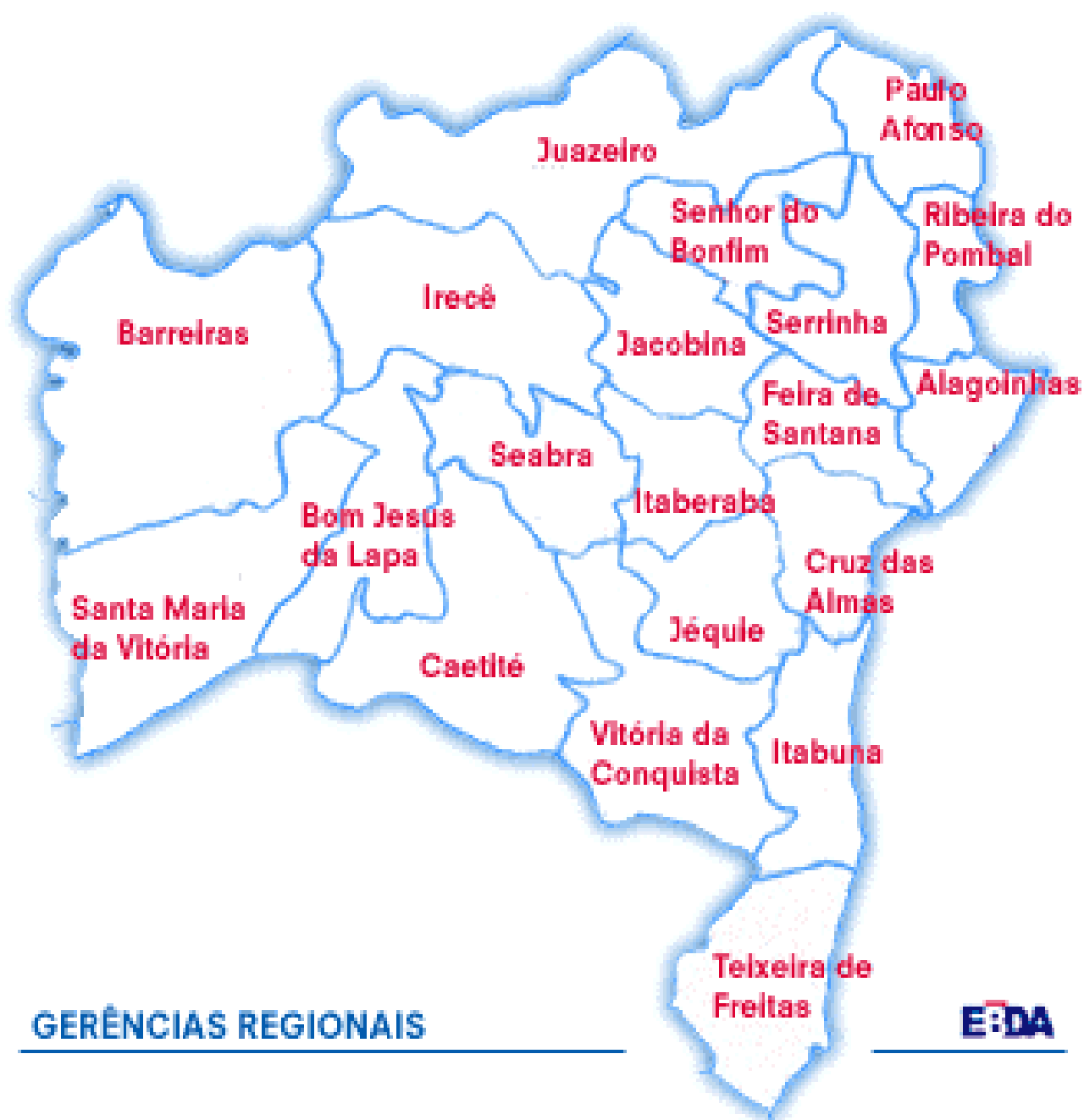


Figura 10 - Gerências Regionais - EBDA

Fonte: Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S/A (EBDA) (2006).

No planejamento turístico do Estado, por exemplo, um dos planos concluídos em dezembro de 1992, trazia como diretrizes a criação de centros turísticos integrados, que se

constituíram em instrumentos de promoção do desenvolvimento econômico da região litorânea e do interior do Estado, a serem implementados em áreas "com maior potencial de recursos naturais, cujas qualidades cênicas apresentassem excepcional capacidade de atração para o turismo internacional".

O Programa para o Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (Prodetur-BA) absorveu estudos de zoneamentos anteriores, por exemplo "Caminhos da Bahia" e "Bahia novas fronteiras do turismo". Este último subdividia o Estado nas seguintes regiões turísticas:

- a) Salvador e entorno metropolitano (Baía de Todos os Santos e Litoral Norte);
- b) Litoral Sul;
- c) Chapada Diamantina.

Posteriormente foi feita uma subdivisão em sete zonas turísticas, visando melhor definição de estratégia de marketing, ações promocionais de infra-estrutura e de capacitação de recursos humanos:

- a) Baía de Todos os Santos;
- b) Chapada Diamantina;
- c) Costa das Baleias;
- d) Costa do Cacau;
- e) Costa dos Coqueiros;
- f) Costa do Dendê;
- g) Costa do Descobrimento.

Observou-se que, na primeira versão do Prodetur-BA, a Baía de Todos os Santos e a Chapada Diamantina não foram considerados como prioritários para os investimentos do BID que restringiu sua opção à Costa do Descobrimento. O governo do Estado, todavia, investiu nas outras áreas.

Em 1991, o governo estadual tomando como referência as diretrizes do Prodetur-BA e as recomendações dos trabalhos "Turismo em Salvador" da Fundação CPE e "Salvador uma alternativa pós-industrial" da então Secretaria da Indústria Comércio e Turismo deu início à implementação dos projetos direcionados ao desenvolvimento do turismo do Estado.

A figura 11 com dado recente, destaca as 11 principais zonas turísticas da Bahia.



Figura 11 – Zonas Turísticas do Estado da Bahia

Fonte: Secretaria de Cultura e Turismo do Estado - 2005

Como se vê, há uma diversidade de critérios de divisões regionais do Estado e essas divisões não são impositivas e nem obedecidas na sua totalidade, porque se revelam insuficientes quanto sua utilidade para orientar a implantação de uma rede de sistemas de atendimento e prestação de serviços de âmbito municipal e regional. Por outro lado, além dos critérios técnicos, existe também o componente político, que deve ser considerado nesse processo de planejamento.

5.2 O PLANEJAMENTO MATERIALIZADO NOS ORÇAMENTOS REGIONAIS

Conforme foi discutido no capítulo 4, e como consequência dos diversos planejamentos regionais desenvolvidos pelos governos federal e estadual, tem-se os planejamentos orçamentários historicamente diferenciados sob a ótica regional. Assim, numa análise da despesa pública realizada por micro-regiões homogêneas, elas foram classificadas para os anos de 1971, 72, 80 e 81, percebendo-se a mesma tendência de concentração da despesa pública observada entre os Estados e regiões, agora dentre as regiões da Bahia.

Analisando-se a tabela 32, que contém as 26 regiões homogêneas do Estado da Bahia, sem maiores esforços percebe-se o altíssimo grau de concentração da despesa na região de Salvador, ocupando o 1º lugar nos quatro anos citados, sendo que em 1971 concentrava 57,0% e em 1981 45,01%, com uma queda de 11,99 pontos percentuais. A segunda região no ranking é a região cacauzeira, que inversamente à tendência da região de Salvador, aumentou sua participação na absorção do orçamento público, passando de 6,94% para 9,14%, com um aumento de 2,2 pontos percentuais. Apesar desse aumento, a participação das outras regiões no bolo orçamentário estão bem distantes da região de Salvador, como por exemplo, para o ano de 1981, Feira de Santana absorveu 4,35%; Recôncavo Baiano 3,62% e Serra Geral, 3,18%.

A micro-região homogênea que apresentou a maior variação no ranking do período foi a região do Baixo-Médio São Francisco com 2,22% seguida, bem de perto, pela região cacauzeira com 2,2 pontos percentuais.

Tabela 32 - Finanças Públicas Municipais Despesa Realizada por Micro-Regiões Homogêneas 1971 -1981-Bahia

| Ordem | Micro-RegHomogêneas | 1971 | | 1972 | | 1980 | | 1981 | | Variação % no Ranking 71/81 | Despesa Per Capita | | |
|-------|----------------------------------|-----------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|------------------------------|------------------------------------|------------------------------|------------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|--------------------|----------------------------|---------|
| | | Despesa Realizada- Cr\$1,00 | % particip.das Micro-Reg. | Despesa Realizada- Cr\$1,00 | % particip.das Micro-Reg. | Despesa Realizada- Cr\$1.000 | % particip.das Micro-Reg. | Despesa Realizada- Cr\$1.000 | % particip.das Micro-Reg. | | Pop 1980(¹) | Em Cr\$1.000/hab - 1980 | Ranking |
| | Total Estado | 224.053.892 | 100 | 290.208.333 | 100 | 14.582.617 | 100 | 31.687.183 | 101 | | 9.597.393 | 1,52 | |
| 1 | Salvador | 127.702.444 | 57 | 167.997.428 | 57,89 | 6.503.330 | 44,6 | 14.261.153 | 45,01 | -11,99 | 1.863.236 | 3,49 | 1º |
| 2 | Pastoril de Itapetinga | 887.377 | 0,4 | 5.298.694 | 1,83 | 252.612 | 1,73 | 443.227 | 1,4 | 1 | 140.078 | 1,80 | 2º |
| 3 | Litoral Norte Baiano | 1.704.395 | 0,76 | 2.669.010 | 0,92 | 129.218 | 0,89 | 294.716 | 0,93 | 0,17 | 72.899 | 1,77 | 3º |
| 4 | Cacaueira | 15.552.495 | 6,94 | 22.637.332 | 7,8 | 1.322.288 | 9,07 | 2.895.579 | 9,14 | 2,2 | 838.624 | 1,58 | 4º |
| 5 | Encosta do Planalto de Conquista | 4.294.426 | 1,92 | 5.860.035 | 2,02 | 266.031 | 1,82 | 562.885 | 1,78 | -0,14 | 173.381 | 1,53 | 5º |
| 6 | Interiorana do Extremo Sul | 2.097.817 | 0,94 | 2.473.189 | 0,85 | 233.706 | 1,6 | 544.228 | 1,72 | 0,78 | 181.088 | 1,29 | 6º |
| 7 | Chapada Diamantina Setentrional | 3.563.735 | 1,59 | 1.899.495 | 0,65 | 293.996 | 2,02 | 637.782 | 2,01 | 0,42 | 279.218 | 1,05 | 7º |
| 8 | Jequié | 7.787.837 | 3,48 | 12.113.930 | 4,17 | 419.252 | 2,88 | 894.093 | 2,82 | -0,66 | 403.549 | 1,04 | 8º |
| 9 | Recôncavo Baiano | 7.194.491 | 3,21 | 7.938.783 | 2,74 | 562.072 | 3,85 | 1.145.735 | 3,62 | 0,41 | 549.457 | 1,02 | 9º |
| 10 | Sertão de Paulo Afonso | 1.424.829 | 0,64 | 658.565 | 0,23 | 149.543 | 1,03 | 293.440 | 0,93 | 0,29 | 148.591 | 1,01 | 10º |
| 11 | Serra Geral da Bahia | 4.488.069 | 2 | 8.213.378 | 2,83 | 476.135 | 3,27 | 1.006.580 | 3,18 | 1,18 | 477.638 | 1,00 | 11º |
| 12 | Senhor do Bonfim | 1.285.500 | 0,57 | 3.868.859 | 1,33 | 221.984 | 1,52 | 468.021 | 1,48 | 0,91 | 224.583 | 0,99 | 12º |
| 13 | Feira de Santana | 11.664.103 | 5,21 | 3.590.341 | 1,24 | 647.181 | 4,44 | 1.377.692 | 4,35 | -0,86 | 655.718 | 0,99 | 13º |
| 14 | Litorânea do Extremo Sul | 2.336.039 | 1,04 | 4.229.064 | 1,46 | 230.896 | 1,58 | 662.092 | 2,09 | 1,05 | 242.419 | 0,95 | 14º |
| 15 | Chapada Diamantina Meridional | 3.167.789 | 1,41 | 3.492.039 | 1,2 | 404.087 | 2,77 | 873.674 | 2,76 | 1,35 | 425.230 | 0,95 | 15º |
| 16 | Planalto de Conquista | 5.756.014 | 2,57 | 9.222.810 | 3,18 | 375.754 | 2,58 | 768.664 | 2,43 | -0,14 | 404.923 | 0,93 | 16º |
| 17 | Tabuleiros de Valença | 3.308.110 | 1,48 | 4.685.539 | 1,61 | 180.723 | 1,24 | 392.798 | 1,24 | -0,24 | 197.138 | 0,92 | 17º |
| 18 | Serrinha | 1.940.197 | 0,87 | 2.337.815 | 0,81 | 276.678 | 1,9 | 550.609 | 1,74 | 0,87 | 303.177 | 0,91 | 18º |
| 19 | Chapadões do Alto Rio Grande | 647.673 | 0,29 | 1.090.000 | 0,38 | 171.664 | 1,18 | 363.015 | 1,15 | 0,86 | 193.446 | 0,89 | 19º |
| 20 | Agreste de Alagoinhas | 7.608.262 | 3,4 | 3.310.795 | 1,14 | 386.635 | 2,65 | 892.494 | 2,82 | -0,58 | 440.578 | 0,88 | 20º |
| 21 | Chapadões do Rio Corrente | 1.048.613 | 0,47 | 2.359.226 | 0,81 | 138.584 | 0,95 | 275.825 | 0,87 | 0,4 | 159.696 | 0,87 | 21º |
| 22 | Corredeiras do São Francisco | 1.752.734 | 0,78 | 2.467.415 | 0,85 | 146.751 | 1,01 | 272.318 | 0,86 | 0,08 | 173.696 | 0,84 | 22º |
| 23 | Sertão de Canudos | 1.537.363 | 0,69 | 2.137.211 | 0,74 | 208.406 | 1,43 | 423.811 | 1,34 | 0,65 | 254.136 | 0,82 | 23º |
| 24 | Piemonte da Diamantina | 3.285.195 | 1,47 | 4.640.384 | 1,6 | 297.615 | 2,04 | 723.937 | 2,28 | 0,81 | 389.880 | 0,76 | 24º |
| 25 | Médio São Francisco | 956.666 | 0,43 | 1.205.345 | 0,42 | 99.935 | 0,69 | 213.466 | 0,67 | 0,24 | 132.859 | 0,75 | 25º |
| 26 | Baixo-Médio São Francisco | 1.061.719 | 0,47 | 3.741.651 | 1,29 | 188.061 | 1,29 | 853.919 | 2,69 | 2,22 | 272.155 | 0,69 | 26º |

Fonte: Anuário Estatístico da Bahia 1973 / Seplante-DGE

Nota: (¹) Pop Recenseada 1980 / IBGE

Uma segunda variável a ser analisada é a despesa *per capita*, também na tabela 32, que, no caso em estudo foi calculada considerando o exercício de 1980. Salvador, mais uma vez desponta em 1º lugar na participação da despesa orçamentária absorvendo Cr\$ 3,49mil por habitante, seguida da micro-região Pastoril de Itapetinga com Cr\$1,80mil/hab, e em terceira colocação o Litoral Norte Baiano com Cr\$1,77mil/hab.

Das vinte e seis regiões, quinze absorveram no exercício de 1980, em valores por habitante, menos de Cr\$1,00mil, numa clara demonstração do desequilíbrio da partilha dos recursos públicos por habitantes das diversas regiões, com um destaque negativo para a região do Baixo-Médio São Francisco que, apesar do melhor percentual de variação no ranking do período, ostentou o último lugar em valores *per capita* com a destinação de Cr\$0,69mil por habitante no exercício de 1980.

Os dois últimos planos plurianuais (PPA), dos períodos de 2000 a 2003 e 2004 a 2007, do governo da Bahia trazem a distribuição dos recursos orçamentários por “eixo de desenvolvimento”. Trata-se de uma nova configuração regional para efeito de planejamento orçamentário que traz, como aspecto negativo, a inviabilização de uma análise histórica pela mudança de critério com relação aos exercícios anteriores de governo.

Mesmo para esses dois últimos períodos a análise foi realizada separadamente pelos mesmos motivos, ou seja, a quantidade de eixos de desenvolvimento difere de um PPA para o outro. O primeiro traz uma distribuição de oito eixos de desenvolvimento, enquanto o segundo apresenta 13 subdivisões regionais para o Estado.

Deste modo, pela análise dos números expressos na tabela 33, podem ser verificados os valores totais orçados por eixo de desenvolvimento para o PPA 2000/03. O eixo metropolitano absorveu 28,76% da despesa orçamentária, ficando com a 1ª colocação entre as regiões. Todavia, outro destaque a fazer é a novidade que traz esse PPA de 2000 na rubrica “Macro ações não regionalizadas”, que absorveu 23,07% dos recursos, o que pela relevância do percentual pode distorcer a análise.

Seguindo o eixo metropolitano, tem-se a Chapada com 11,24%, Mata Atlântica com 7,81%, São Francisco com 6,57%, Nordeste 5,25%, Extremo Sul 4,80% e em última colocação o Eixo Grande Recôncavo com 4,52%, do orçamento total para o período 2000 a 2003.

Tabela 33 - Distribuição dos Recursos Orçamentários por Eixo de Desenvolvimento - PPA 2000/2003 - Bahia

| Ordem | Eixo | Valor | % |
|---------------------------------------|------------------|------------------|---------------|
| 1 | Metropolitano | 2.203.276 | 28,76 |
| 2 | Chapada | 861.304 | 11,24 |
| 3 | Mata Atlântica | 611.062 | 7,98 |
| 4 | Planalto | 598.495 | 7,81 |
| 5 | São Francisco | 503.336 | 6,57 |
| 6 | Nordeste | 402.270 | 5,25 |
| 7 | Extremo Sul | 367.657 | 4,80 |
| 8 | Grande Recôncavo | 346.374 | 4,52 |
| Macro Ações não Regionalizadas | | 1.767.836 | 23,07 |
| Total do Estado | | 7.661.610 | 100,00 |

Fonte: SEPLAN - 2005. Disponível em: < <http://www.seplan.ba.gov.br> > Acesso em: 21 nov..2005.

Notas: Adaptação do autor.

Analisando a tabela 34, que traz a distribuição dos recursos orçamentários contidos no PPA do período de governo, 2004 a 2007, em vigor, portanto, tem-se 13 eixos de desenvolvimento, podendo ser melhor visualizado a seguir a figura 10, também com outra novidade em relação ao PPA anterior. Além de acrescentar outras 5 regiões, apresenta também mais duas agregações na distribuição do orçamento, denominadas “diversas regiões” que absorve 33,3% do total do orçamento estadual e uma outra agregação denominada “todo o Estado” que apropria 29,0% do orçamento global. Juntas somam 62,3% do orçamento total, o que compromete a análise pretendida, visto que apenas 37,7% do orçamento tem uma apropriação regional definida. É possível que esses valores sejam explicitados quando da execução orçamentária o que poderá melhorar o nível da análise.

Tabela 34 - Distribuição dos Recursos Orçamentários por Eixo de Desenvolvimento – PPA 2004/07 - Bahia

| Ordem | Eixo / Código | Municípios (¹) | Pop. (¹) em mil hab. | IDH (¹) | PPA 2004/07 em R\$mil (²) | % PPA | PPA Per Capita em R\$mil (²) |
|----------|-------------------------------|----------------|----------------------------|--------------|------------------------------|--------------|---------------------------------------|
| 1 | Oeste do São Francisco | 22 | 497 | 0,630 | 284.572 | 2,1 | 573 |
| 2 | Extremo Sul | 21 | 693 | 0,653 | 389.295 | 2,9 | 562 |
| 3 | Planalto Central | 29 | 570 | 0,641 | 302.062 | 2,2 | 530 |
| 4 | Metropolitano | 10 | 3.076 | 0,736 | 1.490.053 | 10,9 | 484 |
| 5 | Chapada Sul | 33 | 511 | 0,631 | 218.106 | 1,6 | 427 |
| 6 | Centro Leste São Francisco | 19 | 378 | 0,604 | 155.568 | 1,1 | 412 |
| 7 | Mata Atlântica | 45 | 1.155 | 0,621 | 474.134 | 3,5 | 410 |
| 8 | Chapada Norte | 49 | 1.017 | 0,612 | 340.984 | 2,5 | 335 |
| 9 | Médio São Francisco | 16 | 343 | 0,616 | 112.101 | 0,8 | 327 |
| 10 | Baixo Médio São Francisco | 8 | 421 | 0,619 | 124.758 | 0,9 | 296 |
| 11 | Nordeste | 46 | 1.192 | 0,602 | 346.847 | 2,5 | 291 |
| 12 | Grande Recôncavo | 78 | 2.223 | 0,633 | 600.806 | 4,4 | 270 |
| 13 | Planalto Sudoeste | 39 | 1.162 | 0,616 | 293.721 | 2,2 | 253 |
| | Diversas Regiões | | | | 4.530.558 | 33,3 | |
| | Todo o Estado | | | | 3.954.505 | 29,0 | |
| | Total | | | | 13.618.070 | 100,0 | |

Fontes: (¹) IPEA/Fundação João Pinheiro/IBGE/PNUD/SEI.

(²) SEPLAN - 2005. Disponível em:< <http://www.seplan.ba.gov.br>> Acesso em: 21 nov..2005.

Notas: Adaptação do autor.

Consideradas essas limitações, observa-se que o eixo metropolitano absorveu 10,9% da despesa orçamentária, permanecendo historicamente no 1º lugar. O segundo colocado é o eixo do Grande Recôncavo que absorveu 4,4% da fatia, e o último, o eixo Médio São Francisco ficou com apenas 0,8% do total.

Agora considerando a despesa per capita, constante da tabela 34, percebe-se que a distribuição orçamentária é mais equilibrada, ficando a 1ª colocação para a região do Oeste do São Francisco com R\$ 573mil por habitante para os quatro anos do PPA, seguido de perto pelos três primeiros colocados de um total de 13. O Eixo Planalto Sudoeste o último colocado em dispêndio per capita estadual, absorveu para o quadriênio R\$ 253mil.

Concluindo essa análise, busca-se associar na tabela 35, os valores do IDH e a destinação do Orçamento em valores *per capita*, para o quadriênio 2004 a 2007, podendo observar que os três primeiros eixos de desenvolvimento no ranking do IDH, ou seja, Metropolitano, Extremo Sul e Planalto Central respectivamente, foram contemplados com o quarto, segundo e terceiro lugares na distribuição do orçamento em termos per capita, enquanto os três últimos colocados entre os treze eixos no ranking do IDH, na sequência, Chapada Norte, Centro Leste e Nordeste tiveram uma melhor posição no rateio dos recursos públicos, ou seja, oitava, sexta e décima primeira posição respectivamente, demonstrando uma melhor atenção por parte do governo para as regiões mais carentes, todavia de forma tímida no que se refere aos recursos públicos.

Tabela 35 - Comparativo entre IDH e Distribuição dos Recursos Orçamentários *Per capita* por Eixo de Desenvolvimento- PPA2004/07 Bahia

| ORDEM | EIXO | IDH ⁽¹⁾ | | EIXO | Orç. Per Capita em R\$mil ⁽²⁾ |
|-------|--|--------------------|--|--|--|
| 1 | Metropolitano | 0,736 | | Oeste do São Francisco | 573 |
| 2 | Extremo Sul | 0,653 | | Extremo Sul | 562 |
| 3 | Planalto Central | 0,641 | | Planalto Central | 530 |
| 4 | Grande Recôncavo | 0,633 | | Metropolitano | 484 |
| 5 | Chapada Sul | 0,631 | | Chapada Sul | 427 |
| | | | | Centro Leste São Francisco (Irecê do São Francisco) | |
| 6 | Oeste do São Francisco | 0,630 | | | 412 |
| 7 | Mata Atlântica | 0,621 | | MATA ATLÂNTICA | 410 |
| 8 | Baixo Médio S. Francisco | 0,619 | | CHAPADA NORTE | 335 |
| 9 | Médio São Francisco | 0,616 | | MÉDIO SÃO FRANCISCO | 327 |
| 10 | Planalto Sudoeste | 0,616 | | BAIXO MÉDIO S. FRANCISCO | 296 |
| 11 | Chapada Norte | 0,612 | | NORDESTE | 291 |
| | Centro Leste São Francisco (Irecê do São Francisco) | | | | |
| 12 | | 0,604 | | GRANDE RECÔNCAVO | 270 |
| 13 | NORDESTE | 0,602 | | PLANALTO SUDOESTE | 253 |

Fontes: ⁽¹⁾ IPEA/Fundação João Pinheiro/IBGE/PNUD/SEI.⁽²⁾ SEPLAN - 2005. Disponível em:< <http://www.seplan.ba.gov.br>> Acesso em: 21 nov..2005.

Notas: Adaptação do autor.

Através das figuras 12 e 13 podem ser melhor visualiza a situação dos municípios baianos quanto ao índice do IDH, não restando dúvidas de que muito se tem a fazer em investimentos econômicos e sociais para minorar as precárias condições de vida da grande maioria da população localizada principalmente na região do semi-árido baiano.

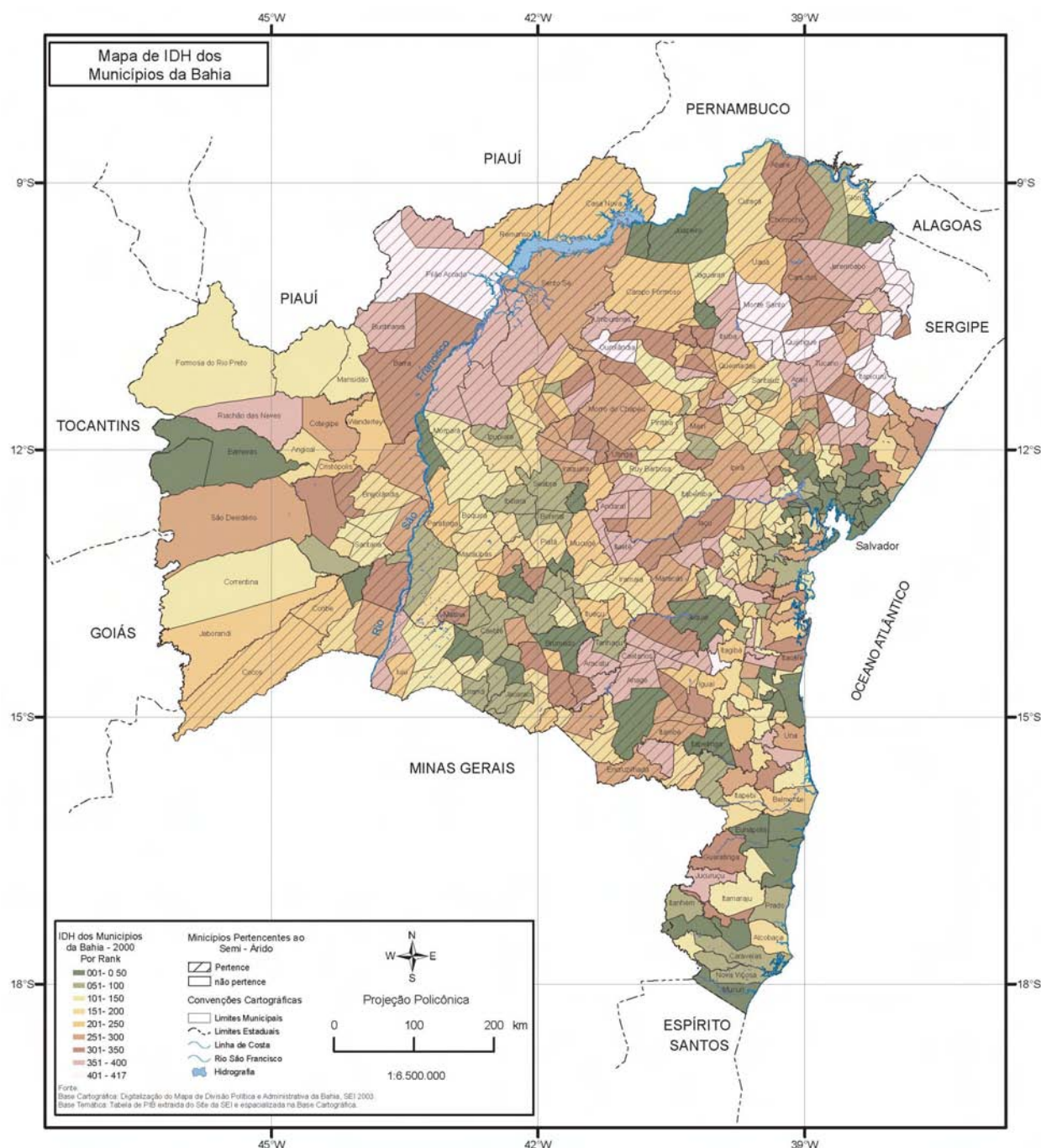


Figura 12 – IDH dos Municípios da Bahia – 2000 por Ranking

Fonte: SEI (2003).

Nota: Base cartográfica do Mapa de Divisão Política e Administrativa da Bahia. (Adaptação do autor).

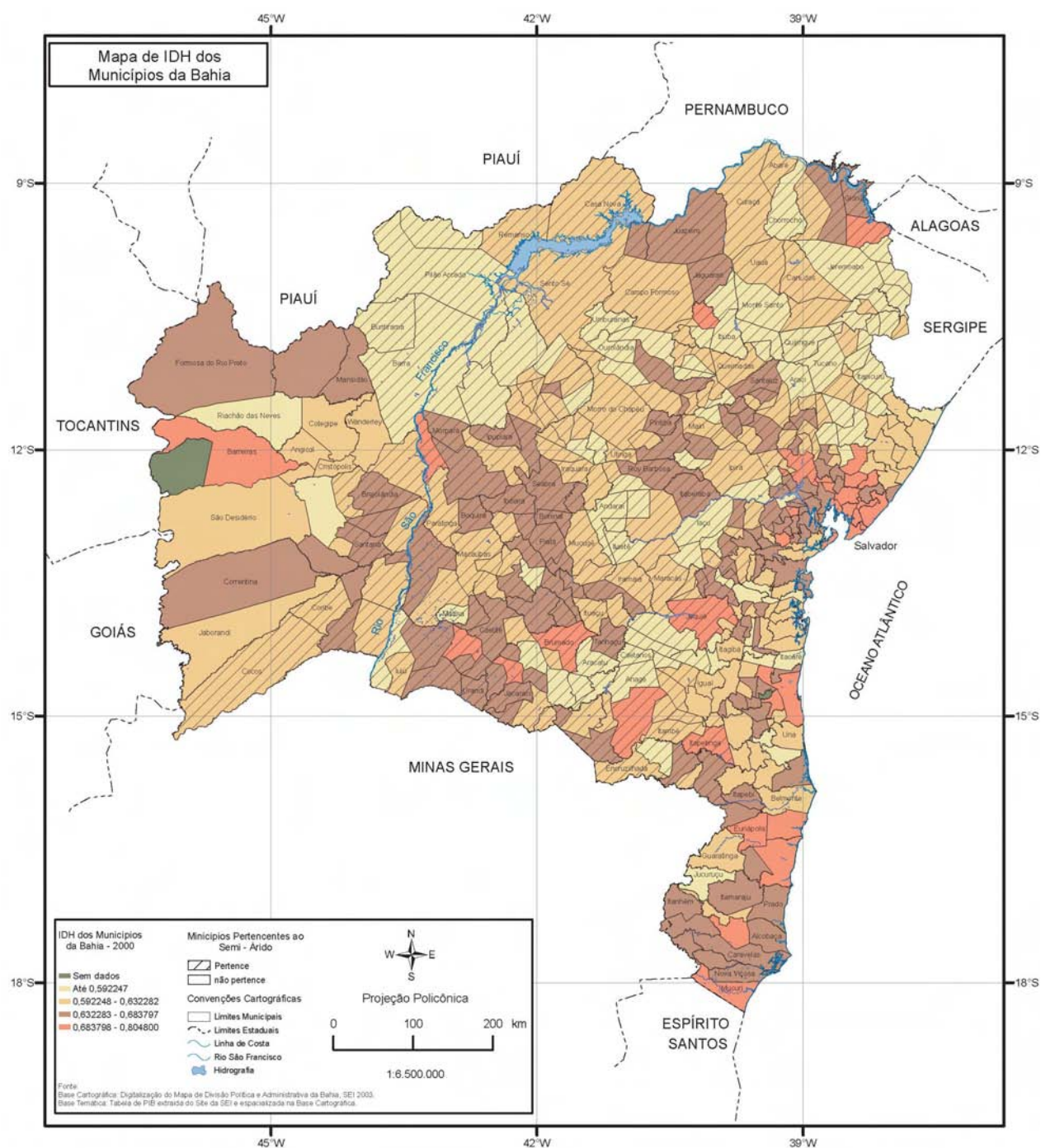


Figura 13 – IDH dos Municípios da Bahia – 2000 por Valores

Fonte: SEI (2003).

Nota: Base cartográfica do Mapa de Divisão Política e Administrativa da Bahia. (Adaptação do autor).

Analisando a estrutura do último relatório dos valores orçados e pagos por eixo de desenvolvimento dos dois PPA, 2000/03 e 2004/07, constantes do quadro 6 pode-se constatar, mais uma vez, outra configuração na estrutura dos eixos de desenvolvimento. A estrutura do orçamento do ano 2000 apresenta 17 itens, sendo 15 eixos de desenvolvimento e mais os dois

itens já citados, ao passo que no orçamento de 2004 constam 13 eixos e também os dois itens já citados. Além de diferirem em quantidade, naturalmente trazem conformações diferentes dos municípios, comprometendo a análise comparativa do período, ratificando o quanto esclarecido no início dessa análise.

| REGIÕES | |
|---|--|
| PPA 2000/2003 | PPA 2004/2007 |
| 0 - Todo o Estado 1 - Região Metropolitana de Salvador 2 - Região Litoral Norte 3 - Região Recôncavo Sul 4 - Região Litoral Sul 5 - Região Extremo Sul 6 - Região Nordeste 7 - Região Paraguaçu 8 - Região Sudoeste 9 - Região Baixo Médio São Francisco 10 - Região Piemonte da Diamantina 11 - Região de Irecê 12 - Região Chapada Diamantina 13 - Região Serra Geral 14 - Região Médio São Francisco 15 - Região Oeste 88 - Diversas Regiões | 0 - Todo o Estado 40 - Metropolitano 41 - Grande Recôncavo 42 - Mata Atlântica 43 - Extremo Sul 44 - Nordeste 45 - Chapada Norte 46 - Chapada Sul 47 - Planalto Sudoeste 48 - Planalto Central 49 - Baixo Médio São Francisco 50 - Centro Leste São Francisco 51 - Médio São Francisco 52 - Oeste do São Francisco 88 - Diversas Regiões |

Quadro 6 - Demonstrativo de Regiões por Eixo de Desenvolvimento - Bahia

Fonte: SEPLAN/SGA.

Notas: Adaptação do autor.

Acompanhamento 2000/2004.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo amplo escopo e periodicidade, a realização desta pesquisa constituiu-se em um grande desafio. Nessa linha, não se poderia analisar o processo de planejamento e modernização da gestão pública no Estado da Bahia, nos últimos cinquenta anos, sem realizar similar análise no âmbito federal, dada a condição de Estado federado, recebendo, portanto, influências diretas, e em períodos distintos, até mesmo ingerência da União. Como parte do processo de planejamento governamental tratou-se em capítulo específico a questão da regionalização no Estado da Bahia, dando, portanto, uma atenção especial a esse sub-tema pela própria essência do problema a ser analisado que é o desequilíbrio socioeconômico intra-estadual.

A escolha do problema central foi resultante de observações sobre a situação do Estado da Bahia, numa primeira perspectiva, analisando-se o seu desempenho econômico frente aos outros Estados da Federação e posteriormente entre as suas regiões de planejamento. Ainda sob a ótica econômica, foi analisada a discrepância entre o produto interno bruto global e o produto *per capita* quando foi feita a comparação do Estado da Bahia com outros Estados. Numa segunda perspectiva, foi analisado o desempenho social medido pelo índice de desenvolvimento humano, global e decomposto nas visões setoriais de renda, longevidade e educação, também comparando o Estado da Bahia com os outros entes federados e posteriormente pelo enfoque regional.

Assim, o problema resultou num questionamento da possibilidade de se estabelecer uma correlação entre o histórico das reestruturações organizacionais realizadas pelo Estado da Bahia, das regionalizações, dos investimentos e do custeio por setores e por regiões, e os respectivos indicadores de desempenho socioeconômico.

Da análise resultante confirmou-se a hipótese da existência de correlação entre os esforços dos governos estaduais em suas ações de planejamento espacial e setorial, dos seus investimentos e da modernização da máquina administrativa com os resultados

socioeconômicos revertidos para a sociedade numa visão regional e setorial, à exceção do índice de desenvolvimento humano vinculado à longevidade, conforme os esclarecimentos seguintes.

Desse modo, essa pesquisa teve como objetivos apresentar uma melhor compreensão acerca dos indicadores socioeconômicos atribuídos ao Estado da Bahia através de uma análise específica traduzida nos índices do PIB e IDH, sendo este último decomposto em sub-índices, conforme critérios do PNUD, relativos à longevidade do ser humano, à renda e à educação. Posteriormente eles foram confrontados com o PIB per capita, o dispêndio público total e per capita por funções orçamentárias, compatíveis com as vertentes dos sub-índices do IDH.

Buscou-se, numa primeira análise, confrontar esses indicadores relativos ao Estado da Bahia com os outros Estados nacionais, depois com suas RMs e entre as diversas regiões do país. Numa segunda etapa, procurou-se olhar para dentro do Estado da Bahia, investigando, na medida do possível, os aspectos de modernização institucional e em seguida as suas conformações regionais.

Fazendo-se uma síntese dos resultados da pesquisa apresentados no capítulo 5, chega-se às seguintes conclusões:

- a) quanto ao desempenho econômico medido pelas duas variáveis – PIB nacional e PIB *per capita* é possível se obter o crescimento econômico com distribuição de renda, o que não tem se verificado no Estado da Bahia, no mesmo período analisado;
- b) no aspecto da concentração do PIB baiano na região metropolitana de Salvador constatou-se que esta é resultante de um modelo econômico urbano industrial implementado nos anos 70, seguindo a RMS a tendência das regiões metropolitanas dos Estados brasileiros com maiores PIBs como SP, RJ, RS, MG e PR, sendo que este último apresenta uma melhor situação de equilíbrio. A questão da concentração é observada também, na perspectiva dos Estados federados, onde São Paulo absorve sozinho um terço do PIB nacional. Não é diferente a análise do PIB quando consideradas as macro regiões nacionais em que a região sudeste absorve mais da metade da riqueza do país. Este modelo econômico, contudo, deve ser foco da atenção do governo do Estado da Bahia, buscando, no seu planejamento e gestão, mecanismos de maior equidade na distribuição da riqueza na perspectiva espacial;

- c) no aspecto social constatou-se que a variável índice de desenvolvimento humano guarda uma relação direta com o dispêndio público estadual no geral e entre os sub-índices que o compõe, renda, educação e longevidade, sendo que apenas nesse último esta associação não foi confirmada. Constatou-se que quanto maior o IDHM, maiores são as despesas públicas estaduais *per capita*, demonstrando-se que podem ser associados os esforços dos governos estaduais traduzidos em dispêndio orçamentário aos resultados sociais medidos pelo IDHM. A Bahia por sua vez, ocupava o 22º lugar em IDHM e a 24ª posição em despesa pública *per capita*, entre os 27 Estados brasileiros, em 2000;
- d) na análise em que se compara o IDHM-renda com a despesa pública estadual por funções de Estado indicou-se também uma relação entre despesa *per capita* e o IDHM-renda. A Bahia ocupava, também em 2000, o 22º lugar em IDHM-renda e o 23º em despesa pública *per capita*, vinculada a esse indicador;
- e) no estudo comparativo entre o IDHM-longevidade e a despesa pública estadual *per capita* não foi possível verificar, uma maior relação entre despesa pública *per capita* nas funções saúde e saneamento, frente ao IDHM-longevidade. Este é um fato esclarecedor do porquê os Estados não conseguem converter o esforço orçamentário em resultados para a sociedade nessa área. A Bahia, entre os Estados federados, ocupava a 16ª posição em dispêndio público, em 2000, ficando, todavia, com um baixíssimo desempenho no IDHM-longevidade, ocupando a 22ª posição. Essa análise carece, todavia, de um maior aprofundamento, visando identificar a natureza do gasto público que mais influencia na medição desse indicador e o peso relativo desses gastos entre os entes federados;
- f) na análise do sub-índice do IDH vinculado à área de educação, comprovou-se uma associação direta entre os maiores desembolsos nessa área por parte dos Estados e os melhores resultados no IDHM-educação. A Bahia ocupou a 21ª posição em dispêndio público contra a 18ª posição no *ranking* entre os estados nesse indicador, em 2000.
- g) a síntese a ser formulada na análise do aspecto social, tomando-se como variáveis o IDHM e o dispêndio público estadual é de que estas guardam entre si uma associação direta, com exceção da relação entre o dispêndio público associado ao IDH-longevidade, que carece de uma maior avaliação do porquê da não associação. Isso indica para o sistema de planejamento estadual uma atenção

especial quanto à melhor qualificação dos gastos públicos. Apesar dos esforços do governo estadual em modernização e planejamento ao longo dos anos, conforme demonstrado nesse trabalho, não tem havido maiores repercussões na melhoria dos indicadores sociais, à exceção do indicador IDHM-educação que saltou da 22^a posição em 1991 para a 18^a em 2000. Esse fato é reconhecido pelo próprio governo, quando, na busca de soluções mais direcionadas à questão do desenvolvimento humano, criou recentemente as Secretarias de Combate à Pobreza e à Desigualdade Social, Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos e a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação.

- h) no aspecto relacionado à máquina administrativa governamental, uma análise possível inferida é de que não existe uma associação entre o porte econômico de uma região e o aparelho de Estado disponível, traduzido em quantidade de unidades administrativas regionais. Isso deve ser explicado pela característica do processo de planejamento do Estado que utiliza uma diversidade de critérios pelas secretarias e unidades de administração indireta para a escolha das cidades que devam sediar suas Unidades Administrativas Regionais. Nem sempre as cidades-pólo ou sub-pólos das regiões econômicas, nem as sedes das regiões administrativas são escolhidas para esse propósito. Conforme descrito no capítulo 4, inúmeras são as especializações utilizadas no processo de planejamento do Estado, numa tendência crescente, na medida em que avançam continuamente os estudos acerca do assunto, ou mesmo por ocasião dos ciclos de planejamento mais recentemente adotados pela Secretaria de Planejamento (Seplan) através dos Planos Plurianuais. Possivelmente, com a adoção de soluções integradas de planejamento e gestão, possa o Estado otimizar os seus recursos e resultados;
- i) analisando-se a configuração do planejamento orçamentário do governo do Estado da Bahia para o quadriênio 2004 a 2007, quanto a sua distribuição regional, em termos *per capita*, comparada com o IDH do respectivo eixo de desenvolvimento, percebe-se uma tendência de melhor rateio do orçamento por esse critério o que deverá refletir nos próximos anos em um melhor resultado na área social para as regiões mais pobres da Bahia, mesmo que de forma ainda tímida.
- j) ainda na linha do planejamento regional, conclui-se que o governo do Estado deve estimulá-lo de forma estratégica, buscando criar regiões dinâmicas e fortemente articuladas entre si, através da valorização de suas autonomias relativas, seguindo

as experiências de regionalização existentes em alguns Estados da Federação, tidos com bem sucedidos, a exemplo do Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina e Paraná.

Apesar do tema do desenvolvimento regional da Bahia, retomado no início dos anos 90 com o programa de desenvolvimento sustentável do Semi-Árido, para Silva e Silva (2003) esse trabalho corre o risco do insucesso na perspectiva do desenvolvimento regional estratégico, pois apresenta ainda a persistente falta de prioridade política para a questão regional.

Conclui-se, todavia, que o processo de planejamento do Estado da Bahia nos últimos anos tem se mostrado dinâmico, como pode ser percebido através das constantes iniciativas, a exemplo da criação em 2003 do Plano de Implementação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento derivado do Plano Estratégico Bahia 2020, o que vem fortalecer o aspecto espacial do planejamento com a inserção dos atores econômicos e sociais nesse processo.

Tendo assim, sintetizado as principais conclusões dessa pesquisa, espera-se que essa venha a contribuir, de algum modo, para esse esforço de aperfeiçoamento do processo de planejamento governamental e, nesse intuito, são apresentadas as seguintes recomendações de forma a auxiliar às futuras pesquisas:

- a) buscar uma maior definição das variáveis utilizadas, num maior grau de detalhamento e extensão das séries históricas, contribuindo com a ampliação do campo pesquisado e conseqüente aumento da assertividade na análise e dos resultados;
- b) identificar outras variáveis ligadas às ações de governo que possam ser associadas aos indicadores de desempenho, gerando maior enriquecimento da pesquisa;
- c) intensificar os mecanismos de interação entre os centros de estudos e de pesquisas com os atores encarregados da formulação e avaliação do planejamento governamental, visando o aperfeiçoamento dos processos de planejamento e de gestão pública.

Como última consideração, espera-se que os agentes públicos, pesquisadores e estudiosos, bem como os profissionais encarregados diretos pelo processo de planejamento, gestão e avaliação das políticas públicas, continuem aprofundando os métodos de pesquisa para que o Estado da Bahia não contabilize apenas os resultados do desempenho econômico, mas assegure a partilha mais igualitária dos frutos desse desenvolvimento com sua população.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- ALMEIDA, Rômulo. Planejamento regional. **RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico**. Salvador, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, v. 3, n.4, p.2-3, jul. 2001. Salvador: DCSA2 / UNIFACS, 2001. Trabalho apresentado no VIII Congresso Inter-americano de Planificacion, Salvador-Bahia 13 a 18 de setembro de 1970.
- _____. Traços da história econômica da Bahia no último século e meio. **Revista Planejamento**, Salvador, v. 5, n. 4, p. 43 - 51, out./dez. 1977.
- BAER, Werner. **A economia brasileira**. Tradução de Edite Scinlli. São Paulo: Nobel, 1996.
- BAHIA. Secretaria da Administração. **Evolução institucional do poder executivo do estado da Bahia: 1996 – 2003**. Salvador: Secretaria da Administração; Superintendência de Gestão Pública; Coordenação de Desenvolvimento de Gestão, 2004.
- _____. **O processo de modernização do Estado da Bahia**: os avanços de uma década 1991- 2001. Salvador: Secretaria da Administração: Escola de Administração da UFBA, 2002.
- BOARATI, Vanessa. **A discussão entre os economistas na década de 1970 sobre a estratégia de desenvolvimento econômico II PND**: motivação, custos e resultados. São Paulo: FEA/USP, 2003.
- BOAVENTURA, Edivaldo Machado. Pela causa da educação e da cultura. In: ENCONTRO DE DIRETORES DOS CENTROS REGIONAIS INTEGRADOS, 2., 19 dez. 1983, Salvador. **Anais...** Salvador: Secretaria da Educação e Cultura, 1984. Pronunciamento.
- _____. **Programas de desenvolvimento**. Salvador: Universidade Federal da Bahia; Escola de Administração; Instituto de Serviço Público-Divisão de Pesquisa, 1964.
- BONOTTO, Edvar Luiz. **Filosofia do direito e do Estado**. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br>>. Acesso em: 7 set. 2005.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n.120, p. 7-40, jan./abr. 1996.
- CORREA, Roberto Lobato. **A rede urbana**. São Paulo: Ática, 1989.
- DANTAS NETO, Paulo Fábio. “Surf” nas ondas do tempo: do carlismo histórico ao carlismo pós-carlista. **Caderno CRH**, Salvador, n.1, p.213-255, 1987.
- DRUCKER, Peter. **Prática de administração de empresa**. São Paulo: Editora Fundo de Cultura, 1964.
- DUBEY, Vinod. The definition of regional economics. In: SCHWARTZMAN, Jaques (Org.). **Economia regional**. Belo Horizonte: Cedeplar/Cetrede/Minter, 1977.
- ENCICLOPÉDIA brasileira (2005). Disponível em: <<http://www.geocities.yahoo.com.br/vinicrashbr/historia/brasil/constituicoesbrasileira.htm>>. Acesso em: 01 ago. 2005.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. 2. ed. São Paulo: Globo, 1975.

GLADE, William P. **The Latin American economies**: a study of their institutional evolution. Nova York: American Book-Van Nostrand, 1969.

GUIMARÃES, Ary. **Um sistema para o desenvolvimento**: governo baiano e industrialização. Salvador: Universidade Federal da Bahia; Faculdade de Filosofia; Instituto de Ciências Sociais, 1966.

HADDAD, Paulo Roberto (Org.). **Economia regional**: teoria e métodos de análise. Fortaleza: BNB, 1989.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967-1973. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

LODDER, C.A. Estrutura espacial, política de industrialização e o problema regional. In: SUZIGAN, W. (Ed.). **Indústria**: política, instituições e desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.

MARINI, Caio Márcio. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, Brasília - DF, ano 47, v.120, n.3, p. 5-33, set./dez. 1996.

MATTA, João Eurico. Breves reflexões sobre 60 anos desde a introdução do gerencialismo no governo da Bahia (1942 – 2002) In: GESTÃO pública: a trajetória da função administração no Estado da Bahia, Fundação Luís Eduardo Magalhães. Salvador: FLEM, 2003. (Cadernos FLEM, 6).

MELO, A. Bandeira de. **Cartilha histórica da Bahia**: A república e seus governadores. 3.ed. Salvador: Continente, 1981.

MELLO, Agenor. **Cartilha histórica da Bahia**: a República e seus governadores. 2. ed. Salvador: Central, 1990.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antonio Cláudio. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

PEDRÃO, Fernando. A dimensão regional da sociedade econômica. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, ano 1, n.2, p. 5-14, jun.1999.

_____. **Estudos sobre o desenvolvimento econômico baiano III**: a experiência com o planejamento. Salvador, 1963.

_____. Uma introdução à problemática da política econômica regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v.8, n.1.p.7-58, jan./mar. 1977.

_____. **Urbanização e formação de regiões**: a experiência de Salvador. Salvador: Universidade Salvador – UNIFACS; Departamento de Ciências Econômicas e Sociais, Mestrado em Análise Regional, 1998. (Textos de Análise e Desenvolvimento Regional, n.1).

PORTO, Edgard. **Desenvolvimento e território na Bahia**. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2003. (Série de Estudos e Pesquisas, 61).

RIBEIRO, Carlos Antonio de Campos. É possível planejar as regiões para o desenvolvimento sustentável: a experiência da Bahia. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v.12,n.2,p.75-81, setembro de 2002.

SANTOS, Reginaldo Souza. **Políticas públicas baianas: análises e perspectivas**. Salvador: Ed.Universitária Americana, 1991. Relatório final de Salvador.

SILVA, Sylvio Bandeira de Melo e. **Sylvio Bandeira de Melo e Silva**: depoimento [27 set.2004]. Entrevistador Marcelo Rodrigues Vieira. Salvador, 2004.

SILVA, S.C.B. de Mello; GALBRAITH, James Herbet. A organização do espaço na Bahia: uma análise fatorial. In: SOARES, Douracy; SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e. **Projeto de regionalização administrativa para o Estado da Bahia**. 2 ed. Salvador: Secretaria do Planejamento Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia, 1974.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello; SILVA, Bárbara-Christine Nentwig. **Estudos sobre globalização, território e Bahia**. Salvador: Universidade Federal da Bahia. Departamento de Geografia, 2003.

SOARES, Douracy; SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e. Proposição de regionalização administrativa para o Estado da Bahia. In: _____. **Projeto de regionalização administrativa para o Estado da Bahia**. 2 ed. Salvador: Fundação de Planejamento. CPE, UFBA – Instituto de Geociências, 1974.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação histórica do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1964.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M.M. Reforma do estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**: revista de cultura e política. n. 48. p.188-212. 1999.

SPINOLA, Noelio Dantasle; **30 anos da indústria, comércio e turismo na Bahia**: 1966 a 1996. Salvador: Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração; IPA; UNIFACS, 1997.

_____. **Política de localização industrial e desenvolvimento regional**: a experiência da Bahia. Salvador: Universidade Salvador - Unifacs; Departamento de Ciências Sociais Aplicadas II / Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano, 2003.

_____. Estrutura do serviço público da Bahia a partir da reforma administrativa de 1966. Salvador: **Kanzeon**, 2003

SPINOLA, Noelio Dantaslé; ARAÚJO, Luiz Coelho; PEDRÃO, Fernando Cardoso. **Políticas e estratégias para o desenvolvimento industrial e comercial da Bahia no século XXI**. Salvador: Kanzeon, 1998.

SUZIGAN, W. Empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira. In: RESENDE F. et al. (Org.) **Aspectos da participação do governo na economia**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.

SUZIGAN, W. et al. **Crescimento industrial no Brasil**: incentivos e desempenho recente. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.

TAVARES, Luís Henrique Dias. **História da Bahia**. São Paulo: UNESP, 2001.

VIANNA, S. Besserman. **A política econômica no segundo governo Vargas**. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

XAVIER, Ederval de Araújo; SILVA, Sylvio C.B. de Melo e. **Considerações em torno de uma política de desenvolvimento regional para o Estado da Bahia** In: **Projeto de regionalização administrativa para o Estado da Bahia**. 2 ed. Salvador: Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia – Fundação de Planejamento; CPE, UFBA – Instituto de Geociências – Dep. 02, 1974.