

# NOTAS PRELIMINARES SOBRE O PADRÃO DE INTERVENÇÃO DO ESTADO DA BAHIA (1955-80)\*

REGINALDO SOUZA SANTOS\*\*  
JOSÉ CARLOS SOUZA DE OLIVEIRA\*\*\*

*1. Apresentação; 2. Introdução; 3. A definição autônoma da política de intervenção (1955-64); 4. A redefinição do padrão de intervenção (1965-70); 5. A simultaneidade da intervenção: políticas agrícolas e políticas industriais (1971-80); 6. Considerações finais: os impactos da intervenção planejada.*

O objetivo principal dos autores é determinar uma periodização que sirva de referencial para o entendimento do processo de intervenção do estado da Bahia na economia regional. Assim, o macroperíodo 1955-80 é subdividido em três subperíodos, nos quais a natureza e conteúdo da política intervencionista são inteiramente distintos. No primeiro momento (1955-65), a intenção clara do Estado foi montar uma política de intervenção com base no desenvolvimento agroindustrial. No segundo momento (1965-70), em razão de uma maior articulação com as ações federais, a prática intervencionista é inteiramente reformulada, priorizando-se o desenvolvimento industrial. No terceiro momento (1971-80), o Estado abandona o caráter dicotômico da sua ação intervencionista e parte para uma ação sincronizada, ou seja, desenvolve simultaneamente uma política de modernização das estruturas agropecuária e industrial. Por outro lado, no capítulo introdutório, os autores discutem a respeito do entendimento do caráter retardatário do intervencionismo planejado do estado-membro em relação ao Estado nacional. Enquanto este tem uma ação de intervenção mais coordenada a partir de 1930, aquele só o faz no pós-55.

## 1. Apresentação

A razão de se tomar o caso particular do Estado baiano como objeto de estudo deste artigo está relacionada com nossas preocupações em fornecer subsídios para a compreensão do processo de desenvolvimento da economia baiana sob a ótica da intervenção do Estado. Estudos nessa direção estão a merecer uma certa urgência e maior amplitude, uma vez que a literatura referente à natureza e ao papel do Estado baiano nas relações sócio-econômicas ainda é quase inexis-

\* Trabalho elaborado em janeiro de 1987. Os autores agradecem ao Prof. Jairo Simões pela colaboração na determinação da periodização, isentando-o, contudo, de qualquer responsabilidade pelos erros que eventualmente tenham cometido.

\*\* Professor adjunto no Departamento de Administração Pública da Universidade Federal da Bahia. Doutorando em economia do setor público no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas — Unicamp.

\*\*\* Técnico em planejamento do Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia — Desenbanco. Doutorando em economia do setor público no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas — Unicamp.

tente, realidade que deve estar sendo percebida por aqueles atualmente envolvidos na formulação das políticas para os próximos quatro anos de governo.

Não foi nossa pretensão, no entanto, fazer neste ensaio uma análise mais profunda daquilo que foi o padrão de intervenção do Estado na Bahia no período 1955-80. Tentamos apenas caracterizar as políticas estatais em momentos históricos determinados, como forma de esboçar uma periodização do padrão de intervenção do Estado. Se os pontos relevantes servirem de roteiro para a elaboração de estudos específicos com maior rigor de análise, nos sentiremos gratificados nessa tarefa inicial.

## 2. Introdução

Nossa tarefa principal será demarcar as fases mais importantes do processo de intervenção do Estado baiano no período 1955-80, tomando por base não só os aspectos econômicos e políticos ligados à própria dinâmica interna da sociedade local, como os decorrentes das políticas econômicas e sociais implementadas pelo Estado nacional que tiveram impacto sobre o espaço baiano e ajudaram a conformar um certo padrão de intervenção regional.

A primeira fase, 1955-64, é caracterizada como um momento de definição autônoma da política intervencionista, muito embora o padrão comum fosse a imposição de fortes condicionamentos das políticas nacionais sobre as estaduais.

Na fase seguinte, 1965-70, o Estado redefine o conteúdo e a natureza da sua intervenção, dando maior ênfase à montagem de uma política de base industrial. O redirecionamento em relação à política da fase anterior — inteiramente voltada para o desenvolvimento agroindustrial — tem muito a ver com as influências das políticas nacionais, tanto do ponto de vista da tentativa de se buscar maior integração dos mercados e complementariedade intersetorial, a partir de uma base regional, quanto em razão das políticas de desenvolvimento regional integrado implementadas a partir do início dos anos 60.

A imbricação das políticas locais aos movimentos nacionais torna-se mais evidente no período 1971-80, quando o Estado local passa a implementar simultaneamente uma política de desenvolvimento agropecuário e industrial, porém agora com uma particularidade: o caráter autônomo verificado na primeira fase dá lugar a um processo de *subsidiarização* dos programas locais em relação aos implementados pelo Estado nacional.

De todo modo, o que parece ficar claro no processo de desenvolvimento regional é que cada vez mais o padrão de intervenção característico do Estado local está sendo moldado e determinado pelas políticas econômicas e sociais formuladas pelo governo federal.

Nesse sentido, tomando como verdadeira essa hipótese, cabe indagar por que as ações intervencionistas sistematizadas dos Estados nacional e local — visando a modernização das estruturas econômicas — se dão em momentos históricos distintos. Quais fatores melhor explicariam este fenômeno?<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Este questionamento parece relevante porque, através dele, pode-se, inclusive, chegar a melhores resultados explicativos para o fato de uma economia de industrialização retardatária, na qual o papel do Estado foi e tem sido decisivo, apresentar profundos desequilíbrios. Vendo o caso particular da Bahia, o que se nota é que os reflexos das ações estatais sobre a estrutura produtiva são percebidos apenas quando as ações do governo estadual se harmonizam com as do governo federal. No primeiro momento em que o Estado local tentou implementar uma política "autônoma", o fracasso foi evidente.

A literatura corrente tem buscado explicar o movimento do capitalismo e o papel do Estado dentro do processo de expansão do capital, notadamente a partir da crise 1929-33, época em que a ideologia do liberalismo econômico perde importante espaço para as postulações intervencionistas. Isto significa que a partir de então o papel do Estado nos países avançados e periféricos foi reavaliado, principalmente frente às questões relacionadas com a crise e o desenvolvimento econômico.

Ainda assim, e embora a natureza do estado-membro não seja diferente daquela do Estado nacional frente às questões do capitalismo, os instrumentos analíticos disponíveis são insuficientes para darem conta da questão anteriormente levantada, pois o papel do Estado federado está fortemente condicionado pelos movimentos e ênfases do planejamento concebido no âmbito do Estado nacional.

Diante disso, a primeira hipótese explicativa para a defasagem temporal entre a política intervencionista federal e a do Estado baiano diz respeito à “nacionalização”, após 1930, das políticas públicas. Nesse sentido, assiste-se, a partir de então, a um novo reordenamento dos projetos econômicos, sociais e institucionais que, de um lado, “fez avançar a construção do arcabouço jurídico-político estatal, com o sentido fundamental de estabelecer novos suportes organizacionais e normativos para a expressão do poder do Estado como poder unificado, genérico e abstrato”<sup>2</sup> e, de outro, possibilitou a “*elaboração de políticas econômicas de caráter nacional*, que conduziram a graus elevados a *estatização da luta econômica de classes* e que, finalmente, abriram espaços a uma *forma particular de intervencionismo econômico*” (grifos da autora) intimamente articulado no projeto de industrialização que orientou a ação do governo.<sup>3</sup>

Sendo o objetivo do Estado liderar uma política de desenvolvimento econômico através da industrialização, as primeiras medidas intervencionistas modernizadoras, e que caracterizavam a “nacionalização” das políticas públicas no Brasil nessa época foram tomadas em relação ao setor agrícola exportador, visando a formação de reservas cambiais necessárias à montagem e continuidade do projeto industrializante.

Assim, com a diminuição da influência dos governos estaduais, o processo decisório relativo às políticas do café, do açúcar, da borracha, do fumo, do cacau, etc., ficou centralizado no âmbito do governo federal.<sup>4</sup> Ademais, toda a reformulação dos aparelhos de Estado, ocorrida na forma mais intensiva no período 1930-45, através da criação de ministérios, comissões, conselhos, departamentos, companhias, fundações e planos, indicava que o processo de estabelecimento de novos padrões e valores, específicos das relações e instituições de tipo capitalista, deveria ser conduzido a partir de uma base nacional unificada e não mais mediante uma estrutura regional fragmentada, como sucedera na República Velha. Este era o padrão de gestão exigido pelas novas condições de acumulação.

<sup>2</sup> Draibe, Sonia. *Rumos e metamorfozes — Estado e industrialização no Brasil: 1930-1960*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985. p. 61.

<sup>3</sup> Id. *ibid.*, p. 83.

<sup>4</sup> Vale lembrar que, no caso particular da Bahia, muito embora o Instituto Baiano do Fumo, IBF, e o Instituto de Cacau da Bahia, ICB, estivessem jurídica e administrativamente subordinados ao governo estadual, do ponto de vista gerencial e da produção (financiamento, formação de preços e comercialização), obedeciam às diretrizes definidas pelo governo federal.

Desse modo, parece evidente que a centralização do processo decisório e dos instrumentos de implementação de políticas obstruía a ação dos estados-membros, tornando-os, por assim dizer, meros receptores das políticas federais.<sup>5</sup> Isso, de fato, explica em parte o caráter retardatário do Estado local na estruturação de medidas comprometidas em estabelecer um novo padrão de acumulação, à semelhança do que estava sendo montado no âmbito do Estado nacional.

A segunda explicação para o caráter retardatário das ações intervencionistas do Estado-membro parece encontrar-se na fragilidade financeira dos estados, a começar pela inexistência de um sistema bancário que desse suporte ao financiamento de projetos privados, elaborados a partir dos interesses explicitados na política definida pelo Estado, assim como aos projetos de iniciativa direta do próprio governo.<sup>6</sup>

De outro lado, o instrumento tributário se mostrava inadequado para esse tipo de projeto. Mesmo no nível nacional as fontes tributárias mostravam incapacidade de financiar as necessidades de gastos do governo; não obstante a expansão da produção e a diversificação da estrutura industrial verificadas no período 1930-60, especialmente com a montagem do Plano de Metas, “as mudanças efetuadas no quadro instrumental se processavam dentro de critérios estritamente pragmáticos sem a consciência precisa de sua complementariedade ou mesmo de suas amplas possibilidades para o processo”.<sup>7</sup>

Nesse sentido, a situação financeira dos estados, notadamente os menos desenvolvidos, mostrava-se bem mais problemática. Apesar de ter em sua estrutura um número significativo de tributos, a base tributária era frágil e por isso os níveis de arrecadação eram insuficientes para atender às necessidades de gastos. Ademais, os dois principais impostos (o de vendas e consignações e o de exportação) apresentavam outros agravantes que faziam diminuir a produtividade fiscal. A tentativa de se transformar o IVC em instrumento de política econômica estabelecia uma verdadeira “guerra” fiscal entre os estados, o que implicava a perda de eficiência de arrecadação do imposto. No caso do imposto de exportação, a perda de eficiência estava vinculada à queda de preços dos produtos no mercado internacional, seja em razão desse fato implicar a queda dos níveis da receita, seja porque, muitas vezes, os estados eram obrigados a reduzir a taxaço na tentativa de garantir os níveis da atividade econômica.

A possibilidade de aumentar o fluxo de receita através das transferências federais também se mostrava problemática. Em primeiro lugar, porque as trans-

<sup>5</sup> Nessa fase inicial do processo de industrialização nem mesmo se poderia falar num papel complementar dos estados em relação a iniciativas do governo federal. Pelo menos isso fica claro no caso particular da Bahia, cujas ações só apresentam uma articulação mais evidente com as políticas federais a partir da segunda metade dos anos 60, conforme se verá na seção seguinte.

<sup>6</sup> Este raciocínio da inexistência de um sistema bancário não é válido genericamente, pois alguns estados localizados nas regiões mais desenvolvidas constituíram seus bancos comerciais antes mesmo de 1930, como foram os casos de São Paulo (1926) e Paraná (1928).

<sup>7</sup> Oliveira, Fabrício Augusto de. *Um estudo da reforma tributária de 1966*. Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, 1978. Dissertação de mestrado, Unicamp, Campinas. Ainda assim, o governo federal dispunha de maior flexibilidade para superação dos problemas de financiamento. A capacidade que possuía de manejar as políticas financeira, monetária e cambial lhe permitia superar as limitações devidas ao caráter retrógrado do sistema tributário e à inexistência de um esquema institucionalizado de financiamento de longo prazo.

ferências institucionais, além de serem diminutas, freqüentemente apresentavam atrasos de anos nos fluxos de repasses, o que tornava temerário fazer uma programação de gastos com base em fluxos irregulares de recursos. Em segundo lugar, porque as transferências a “fundo perdido” eram espasmódicas e os critérios de distribuição eram fundamentalmente vinculados mais a interesses políticos do que a programas efetivos de governo. Em terceiro lugar, se outra razão não existisse, porque a lógica da política de industrialização do governo federal impunha, como necessidade vital, a centralização na formulação das políticas e na aplicação dos recursos, e qualquer tentativa de descentralização de recursos e fragmentação das políticas esbarraria nos limites postos pela racionalidade e pragmatismo do projeto concebido no âmbito do Estado nacional.

Por último, a terceira hipótese explicativa diz respeito à pouca integração dos mercados regionais. Como a grande maioria dos estados tinha uma economia baseada no modelo primário-exportador, a pouca integração dos mercados forçava a política intervencionista do Estado local a direcionar-se para a expansão da produção e a diversificação da estrutura produtiva do setor agropecuário em articulação com o mercado internacional. Como esta via apresentava-se problemática em razão da pouca repectividade do mercado internacional, é evidente que a ação do Estado em economias regionais com estas características ficava fortemente restringida.<sup>8</sup>

Desse modo, levando-se em consideração o fato de que se encontrava em gestação nos estados de economias mais dinâmicas o processo de industrialização da economia brasileira, fica evidente que a ação dos Estados-membros das regiões periféricas só passa a ter significado e oportunidade na medida em que a incorporação de sua economia ao mercado nacional passa a ser determinada pelas necessidades de acumulação do centro dinâmico.

Na verdade, esse é o ponto e o momento em que as políticas nacionais se deslocam de sua base regional e passam a ter um caráter efetivamente nacional, assim como a rigidez da centralização financeira vai-se descongelando, se não pela via da gestão, pelo menos do ponto de vista da alocação.

Vale ressaltar, por fim, que nosso objetivo em desenvolver estas notas teóricas foi exclusivamente o de entender o porquê de só podermos estabelecer uma periodização do padrão de intervenção do estado da Bahia a partir da segunda metade dos anos 50. Esta questão nos deixava mais intrigados ainda quando verificávamos que para as análises referentes ao Estado nacional o corte temporal é feito invariavelmente em 1930. Embora, em vários momentos, fizéssemos algumas generalizações, ressalvamos que os nossos pontos de vista são mais adequados aos estados regionais periféricos, em cujo bloco a Bahia se integra, porque, se defendermos a hipótese de que a ação intervencionista do estado-membro só ganha relevância quando articulada com a do Estado nacional e que as políticas deste tinham uma base regional, é lícito supor que as características e a periodização do padrão de intervenção dos estados das regiões dinâmicas vão se apresentar diferentes das dos demais.

<sup>8</sup> Não sendo possível uma articulação com o mercado nacional, é desnecessário dizer que seria inimaginável a possibilidade de o Estado federado desenvolver uma política de industrialização autônoma do Estado nacional, principalmente ao se levar em consideração o fato de que já estava em gestação, noutras regiões do país, uma política de industrialização pesada, capitaneada pelo governo federal.

### 3. A definição autônoma da política de intervenção (1955-64)

Apesar da implementação, pelo governo federal, de alguns projetos de elevada importância econômica e social e de outras tentativas através da execução de projetos setorializados, só a partir de 1955, com a criação da CPE — Comissão de Planejamento Econômico — e, em 1957, do Fundagro — Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial — é que efetivamente se pode observar a primeira experiência de intervenção planejada em termos estaduais no Brasil. Não só isso: é o momento a partir do qual o conteúdo e as características do padrão de intervenção do Estado local estão definitivamente dados.

Nesta primeira fase do processo de intervenção sistematizada, talvez o ponto mais relevante a ser destacado seja o caráter autônomo da definição de políticas. Muito embora o padrão comum fosse as políticas estaduais sofrerem fortes condicionamentos — e subordinação — das políticas formuladas a nível nacional, nesse primeiro momento de intervenção planejada na Bahia a principal característica foi o amplo grau de liberdade com o que Estado pôde definir as políticas econômicas, inclusive com ampla participação das elites locais, expressa nos apoios dados principalmente pelo Banco Econômico da Bahia e pelo Banco da Bahia.

#### 3.1 Características da economia baiana no pré-1955

Dado que a primeira tentativa de intervenção planejada do Estado se processa mediante um envolvimento direto nas atividades produtivas, é necessário verificar as condições da economia regional, do ponto de vista de sua estrutura produtiva, bem como de sua inserção no contexto das economias nacional e mundial. Só através desse procedimento será possível entender o caráter singular com que o Estado baiano desenvolve sua política intervencionista.

Dessa maneira, durante os anos 50, mesmo não se encontrando elementos para caracterizar a economia baiana como decadente, os indicadores disponíveis à época mostravam, como diz o Prof. Jairo Simões,<sup>9</sup> o quadro de uma economia tipicamente subdesenvolvida, embora o produto estadual crescesse, no período 1950-55, a uma taxa anual de 5,5%, elevando-se um pouco (6,54%) no período subsequente (1955-60).

Referindo-se ao mesmo período, Gabrielli<sup>10</sup> afirma que “não se pode falar em decadência da economia, mas sim uma maior integração com o modo de produção dominante no país de forma que a produção de bens de consumo pelas indústrias do Centro-Sul penetraria no mercado regional baiano, permitindo a ampliação do processo de circulação de mercadorias e a realização dos excedentes da produção gerados nos pólos industriais do Centro-Sul, ao tempo em que a Bahia desenvolveria indústria, num primeiro momento, destinada a atender a demanda dos níveis mais baixos de renda do mercado consumidor, e como tal estreitamente ligada à tradicional produção agropecuária”.

<sup>9</sup> Simões, Jairo. Evolução recente da economia baiana. *Revista Econômica do Nordeste (REN)*. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil. 9(4), out./dez. 1978. Separata.

<sup>10</sup> Azevedo, José Sérgio Gabrielli de. *Industrialização e incentivos fiscais na Bahia: uma tentativa de interpretação histórica*. Salvador, Faculdade de Ciências Econômicas, UFBA, 1976. Dissertação de mestrado, UFBA, Salvador.

Mesmo considerando estes aspectos, a verdade é que a economia tinha uma estrutura produtiva desequilibrada, cujo crescimento dependia excessivamente do desempenho do setor agropecuário. Este setor, no final da década, empregava cerca de 75% da população economicamente ativa e participativa com cerca de 87% da renda interna. Ressalte-se, ainda, que a parte mais significativa da renda do setor era formada pelas culturas da cana-de-açúcar e do cacau, produtos extremamente dependentes do mercado internacional.<sup>11</sup>

Ademais, levando-se em consideração as condições climáticas adversas da região e a dependência da estabilidade dos preços no mercado internacional, as estatísticas revelam um grau de vulnerabilidade excessivamente elevado. Este quadro era agravado mais ainda pelo pouco desenvolvimento das forças produtivas no interior do campo baiano: baixa produtividade, tecnologia ainda rudimentar e uma estrutura fundiária bastante atrasada. Com essas características, a mudança na estrutura produtiva da economia baiana passaria a depender de dois movimentos dinamicamente articulados.

Em primeiro lugar, de uma maior integração com a indústria em expansão do Centro-Sul. Esta necessidade do processo de expansão capitalista no Brasil “conduz necessariamente a uma redefinição dos padrões de crescimento das áreas com disponibilidade de recursos passíveis de complementação e maior integração intersetorial com a economia industrial do Centro-Sul, redefinindo-se a importância dos diversos setores com a expansão moderna das atividades industriais mais dinâmicas e um processo claro de mudanças dos padrões de acumulação de capital”.<sup>12</sup>

Em segundo lugar, a aceleração do ritmo de crescimento e as mudanças estruturais (passagem de um modelo agrário-exportador para um tipo urbano-industrial) da economia local passavam a depender fundamentalmente da mudança do papel do Estado local, isto é, estreitando suas relações com a economia, na medida em que desenvolvesse mecanismos (principalmente com a reformulação e modernização de seus aparelhos) que possibilitassem a expansão da produção estatal nos setores de infra-estrutura física e de bens e serviços públicos.

### 3.2 Primeiras medidas de intervenção em conformação com a política nacional

A compreensão do processo de intervenção planejada do Estado baiano não será clarificada caso não se tenha presente as condições da sua economia no pré-1955, assim como as formas que assumiram as relações do Estado e da economia no mesmo período.

No período compreendido entre 1930 e 1955 observam-se algumas incursões intervencionistas do Estado local. Este período, porém, se diferencia daquele posterior a 1955 pelo fato de as ações do Estado estarem marcadas por um planejamento por produto e de acordo com os interesses da política nacional. Isto significa dizer que o caráter intervencionista, além de ser restrito, não visava mudanças importantes nas estruturas econômicas e sociais estaduais. Considerando estes limites e a característica nitidamente agroexportadora-mercantil da economia baiana, as primeiras ações governamentais refletiram uma preocupação

<sup>11</sup> Simões, Jairo. op. cit. p. 470.

<sup>12</sup> Azevedo, José Sérgio Gabrielli de. op. cit. p. 76.

em proteger os setores mais dinâmicos e vinculados (pelo lado da realização) ao mercado internacional: são os casos das culturas do fumo, cana-de-açúcar e cacau, sobretudo esta última, em razão do forte poder político da burguesia articulada com este segmento da economia agrícola.<sup>13</sup>

Neste sentido, não é por outra razão que, no período, as duas únicas medidas efetivas de apoio direto à economia estão ligadas ao setor agrícola, através da criação do Instituto de Cacau da Bahia, ICB (1931), e do Instituto Baiano do Fumo, IBF (1935). O objetivo desses institutos era apoiar essas culturas tanto no que diz respeito ao crédito quanto na parte referente à assistência técnica. Como medidas complementares, o Estado criaria, ainda no ano de 1931, a Companhia Sulbaiano, Sulba, empresa pública que objetivava integrar o mercado intra e inter-regionalmente mediante a construção de estradas, o transporte intermunicipal de passageiros na região e o transporte de mercadorias pela via hidroviária entre o Recôncavo e a zona do cacau. Pouco depois, em 1940, era criada a Companhia de Armazéns Gerais do Estado da Bahia (Cageb), visando fundamentalmente à prestação de serviços de armazenagem do cacau em amêndoa exportado pelo porto de Salvador.

Circunstancialmente, no início da década de 30, e por razões ainda pouco conhecidas, o Estado assumiu o controle acionário da Companhia de Navegação Baiana (CNB), empresa criada em 1882 por grupos privados. Quando passou para o controle do Estado, a CNB integrou um conjunto de atividades denominadas serviços industriais do Estado;<sup>14</sup> porém, em 1957 ela foi dissolvida, sendo constituída a Companhia de Navegação Baiana, sob a forma de economia mista.

O que é importante ficar retido nesta análise é que o padrão de intervenção do Estado nesse período reflete nitidamente o caráter agrário-comercial da economia, em que a preocupação maior parece não se relacionar com mudanças nas estruturas produtivas, mas antes em sua conformação, mediante o apoio infra-estrutural e crédito, aos setores mais dinâmicos. Por outro lado, parece refletir e caracterizar a economia local como um apêndice extremamente funcional para os interesses da política nacional. Manter o caráter agrário-exportador da economia local significava garantir a geração de receitas cambiais que tinham um papel vital no financiamento do parque industrial em gestação no Centro-Sul. A ajuda dada pelo governo federal à montagem dos institutos constitui elemento reforçador dessa hipótese.

Em conseqüência dos fatores apontados, os esforços do governo teriam de se concentrar na melhoria dos padrões produtivos e das taxas de rentabilidade daqueles setores que constituíam os principais componentes geradores de renda interna e divisas. Procedimento idêntico teve o Estado nacional quando as primeiras medidas intervencionistas, no início da década de 30, visavam dar maior dinamismo aos setores vinculados ao mercado internacional. Sem isso, a política de substituição de importações estaria seriamente comprometida pelo lado das restrições cambiais.

<sup>13</sup> Para um estudo mais detalhado das políticas agrícolas na Bahia, ver: Santos, Reginaldo Souza. *Planejamento e investimentos públicos no setor agropecuário baiano*. Rio de Janeiro, Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, 1982. Monografia de mestrado, FGV, Rio de Janeiro.

<sup>14</sup> Talvez a denominação *serviços industriais do Estado* esteja relacionada com os próprios objetivos da CNB que, além do transporte de cabotagem, pretendia desenvolver serviços de construção e reparo de navios.



### 5.3 A definição e implementação da política planejada

A própria situação de pouco dinamismo da economia estadual e a necessidade de redefinir seu papel dentro do contexto da divisão nacional do trabalho, mediante o aproveitamento de recursos passíveis de serem complementares e com maior grau de articulação intersetorial com a economia do Centro-Sul, induziram o Estado a reavaliar seu papel na economia, deixando de lado o planejamento por produto até então prevalecente e colocando em seu lugar um tipo de ação global e sistematizada.

Em certa medida, as propostas de mudança “radical” no papel do Estado esbarravam em algumas dificuldades de ordem psicológica e ideológica. Do ponto de vista psicológico, diz o Prof. Rômulo Almeida,<sup>15</sup> “criou-se na Bahia uma psicologia do já teve (...) falar na Bahia era um ridículo (...). Ainda no governo de Juracy Magalhães, quando eu falei em Siderurgia e Petroquímica na Bahia, o próprio governador achou que era uma doidice, era fantasia”. Já do ponto de vista ideológico, justificava-se a ausência do Estado pelo fato de o planejamento ser um tipo de método utilizado somente pelos países comunistas.

Não obstante, talvez a hipótese mais viável que justifique a exacerbação das críticas seja o fato de que o planejamento efetivamente ameaçava o regime tradicional clientelista-patrimonialista do Estado. Em certa medida, as críticas implícitas ou explícitas, que representavam a expressão do que havia de mais atrasado no Estado, tiveram sucesso parcial quando, em 1959, a Assembléia Legislativa não votou o primeiro Plano de Desenvolvimento da Bahia — Planeb.<sup>16</sup>

Retornando ao ponto inicial da análise, deve-se dizer que, apesar dos entraves iniciais, em 1955/56, a Bahia, servindo-se de uma equipe de jovens intelectuais de várias especialidades — tendo à frente o Prof. Rômulo Almeida, recém-chegado do governo federal, onde era membro da Assessoria Econômica do Presidente Getúlio Vargas — e de um governador eleito pela oposição, de tendências populistas, conseguiu montar o primeiro sistema de planejamento estadual do Brasil e cujos resultados positivos pode-se avaliar pelas mudanças ocorridas na estrutura produtiva a partir de então.

Apoiada na universidade, através do Instituto de Economia e Finanças da Bahia (IEFB), a estrutura original do sistema era formada pelo Conselho de Desenvolvimento da Bahia, Condeb, e pela Comissão de Planejamento Econômico (CPE). O sistema ficaria completo com a criação, em 1956, do Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial (Fundagro). As funções de cada organismo estavam claramente definidas: à CPE e ao IEFB cabia a tarefa de pesquisar — pois a realidade econômica e social ainda era pouco conhecida — e propor alternativas: ao Condeb, órgão em que tinha assento o governador, cabia o papel de deliberar sobre as políticas a serem formuladas e implementadas; ao Fundagro (ao lado do Banfeb — Banco de Fomento do Estado da Bahia) caberia a tarefa de financiar (pois funcionaria também como uma espécie de *holding* financeira) e coordenar o complexo agroindustrial, constituído de várias empresas estatais, conforme se vê no quadro 1.

<sup>15</sup> Almeida, Rômulo. *Voltado para o futuro*. Fortaleza, BNB, 1986. (Entrevista concedida a grupos de trabalho da Associação dos Sociólogos do Estado da Bahia — Aseb.)

<sup>16</sup> Só para ilustrar o que representavam essas forças e as dificuldades que colocavam para o processo de formulação de uma política que mudasse a face da economia, basta citar o célebre trabalho de Manuel Pinto de Aguiar, *Notas sobre “o enigma baiano”* (Salvador, CPE, 1858).

Quadro 1

Empresas componentes do Projeto Fundagro

Empresas	Observações
Companhia de Armazéns Gerais do Estado da Bahia — Cageb	Projeto anterior à Fundagro
Companhia de Armazéns Gerais e Silos do Estado da Bahia — Caseb	
Companhia de Reservas Alimentares e Sementes	
Matadouros e Frigoríficos S. A. — Mafrisa	
Companhia de Adubos e Materiais Agrícolas da Bahia — Camab	Projeto anterior à Fundagro
Empresa de Conservação de Solo, Água e Mecânica Agrícola	
Pesca da Bahia S. A.	Atual Bahiapescas
Frigorífico da Bahia	Atual Friusa (particular)
Companhia e Armazéns Gerais da Bahia	Anterior à Fundagro
Sisal da Bahia S. A.	Projeto
Sacos de Sisal S. A.	Projeto
Indústria de Laticínios da Bahia	
Leite Sul da Bahia	
Máquinas Agrícolas	Projeto
Laboratórios da Bahia S. A.	Atual Bahiafarma
Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia	Atual Coelba
Telecomunicações da Bahia S. A.	Atual Telebahia
Companhia de Colonização da Bahia	
Armazéns e Frigoríficos de Ilhéus	
Torrefação de Cacau	Assumido por grupo privado
Indústrias de Beneficiamento e Abastecimento Alimentar de Grandes Centros	
(sucos, doces, pasta de tomate, etc.)	Projetos

*Fonte:* Santos, Reginaldo Souza. Empresas estatais — tentativa de definição de uma tipologia para compreensão do processo e sua expansão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 19(2):118-31, abr./jun. 1985; Almeida, Rômulo. op. cit.

Vislumbra-se, sem muito esforço de análise, que a característica marcante do padrão de intervenção planejada do Estado, no período de 1955-64, foi a tentativa de modernização do campo, introduzindo nele as relações capitalistas de produção, mediante a montagem de “complexos agroindustriais”. As razões de a política governamental ganhar este rumo ainda não estão devidamente contempladas na literatura. Duas hipóteses, porém, parecem viáveis para a explicação desse fenômeno.

Em primeiro lugar, a montagem dessa política coincidiu com a implantação da última fase de industrialização brasileira. Isto significa que todos os esforços da política econômica estavam concentrados no Centro-Sul, notadamente em São Paulo. Nesse sentido, mesmo que o estado baiano tentasse implementar uma política de base industrial e circunscrita a uma redinamização do seu ramo mais expressivo (no caso o têxtil), o insucesso parecia de antemão determinado em razão de as bases técnicas necessárias à autodeterminação do capital (dadas pelas relações entre os departamentos produtores de meios de produção, o de consumo assalariado e o de consumo capitalista) estarem assentadas no Centro-Sul, e este fato impunha, de imediato, uma nova redivisão social do trabalho na economia brasileira.

Assim, a linha de menor resistência consistiria em implementar uma política de desenvolvimento agropecuário para produção de matérias-primas e insumos básicos e que encontrasse complementaridade em relação não só às indústrias já instaladas no próprio território (cacaueira, fumageira, sisaleira, têxtil, petrolífera, etc.), mas ao setor industrial do centro dinâmico do país. Este parecia ser o papel reservado à economia baiana no contexto da produção nacional, o que fica mais evidente ainda quando se observa, hoje, que a integração da Bahia com a economia nacional se dá mais fortemente pelo lado da produção de matérias-primas e insumos básicos.

A segunda hipótese de explicação diz respeito à configuração da classe política e das frações hegemônicas do capital. As mesmas características marcadamente agrário-comerciais da economia daquela época eram a base originária do poder político e, portanto, do controle dos aparelhos do Estado. Nesse sentido, mesmo que houvesse condições materiais de se implementar uma política de natureza diferente — e isto parecia não haver, dadas as restrições expostas — dificilmente a política do Estado, por mais conseqüente e modernizante que fosse, deixaria de refletir os interesses das frações hegemônicas do capital estadual.

Feitos estes esclarecimentos, torna-se necessário analisar a implementação dessa política no período considerado. Caso estejam certas as hipóteses levantadas, que justificam uma política com tais características, é evidente que o projeto não só revelava pragmatismo do ponto de vista das condições internas da economia baiana, como abria oportunidade para integrar-se com a economia do país.

Embora pudesse ser tecnicamente viável, na prática isso não veio a ocorrer. Dado o caráter ambicioso do projeto, o primeiro tipo de restrição ocorreu ao lado do financiamento. A idéia inicial era o conjunto de empresas recém-criadas ter suas atividades financiadas através de três fontes de recursos:

- a) o Tesouro estadual, que, na qualidade de acionista majoritário, deveria ser o responsável pela maior parte do aporte de recursos;
- b) o governo federal, não só na qualidade de acionista de algumas empresas, mas como transferidor de recursos a *fundo perdido* para fazer face a alguns projetos de infra-estrutura física;

c) finalmente o setor privado, como sócio minoritário de empresas estatais.

Por ser um projeto preocupado com as políticas de infra-estrutura e de abastecimento, portanto com grande parte das empresas atuando em setores pouco dinâmicos, a participação do setor privado na formação do capital social das empresas não ocorreu na proporção esperada pelo governo, dadas as expectativas de baixa rentabilidade. O mesmo sucedeu com o governo federal que, por estar fundamentalmente comprometido com o projeto de industrialização pesada, para o qual a questão do financiamento tornava-se problemática,<sup>17</sup> pouco pôde ajudar. A época, a ajuda federal se deu apenas naquele setor que lhe interessava mais de perto e refletia positivamente sobre a balança comercial, um dos vértices que financiavam o projeto de industrialização pesada. Assim, em 1957 criou-se a Comissão de Recuperação da Lavoura Cacaueira, Ceplac, dada a dramaticidade por que passava esse importante segmento da agropecuária biana.<sup>18</sup>

Além desses fatores, a pouca disponibilidade de recursos do Tesouro estadual era o principal obstáculo para a implantação de todo o sistema. Da concepção original do sistema Fundagro apenas *quatro* empresas conseguiram sobreviver: a Camab, Companhia de Adubos e Materiais Agrícolas da Bahia; a Caseb, Companhia de Armazéns Gerais e Silos do Estado da Bahia; a Frimasa, Frigorífico Matadouro S. A., e a Cageb, Companhia de Armazéns Gerais do Estado da Bahia. Do restante, algumas não passaram de projetos, outras entraram em operação mas não sobreviveram por muito tempo, enquanto ainda outras foram recriadas numa fase posterior, durante a década de 70, quando tentou-se implantar um novo projeto de modernização do campo baiano.

Estas dificuldades enfrentadas pelo sistema Fundagro não significavam o abandono da política. Por isso, no final da década (1959), a CPE formula outra ambiciosa política de intervenção, materializada no Plano de Desenvolvimento do Estado da Bahia, Planeb. “Este, elaborado no início do governo Juracy Magalhães, representou o mais completo e também mais ambicioso dos planos elaborados, pretendendo, inclusive, somar-se à nascente Sudene (então Codeno) no sentido de carrear recursos federais para o estado. Apesar de aprovado nos diversos níveis do Poder Executivo, acabou melancolicamente posto de lado na Assembléia Legislativa, pela própria bancada governista, sem haver chegado, sequer, a ser discutido.”<sup>19</sup>

Maria Celeste Baptista aponta quatro razões que contribuíram para a não-votação do plano:

<sup>17</sup> Isto se deveu, principalmente, ao envelhecimento da estrutura tributária, incapaz de acompanhar o dinamismo da economia e dar respostas às necessidades de recursos do Plano de Metas. Por essa razão, o governo federal excedeu-se na manipulação de outros mecanismos tradicionais de financiamento, como: franquias à entrada de capital de risco, mediante amplo estímulo fiscal; manipulação de instrumentos cambiais tanto no sentido das exportações quanto no das importações e utilização de recursos inflacionários, através da manutenção de altas taxas de inflação e, sobretudo, da emissão de moeda circulante.

<sup>18</sup> A falta de apoio do governo federal ao programa de desenvolvimento agroindustrial da Bahia fez com que o então Governador Antonio Balbino endereçasse uma carta ao Presidente Juscelino Kubitschek denunciando a omissão da União em relação aos problemas do Estado.

<sup>19</sup> Baptista, Celeste Maria P. Philigret. A intervenção planejada do Estado — uma interpretação do caso baiano. *Planejamento*, Salvador, Seplantec, 7(1):51-70, jan./mar. 1979. (Dissertação de mestrado, UFBA. Salvador.)

- a) a atitude defensiva dos organismos governamentais, em razão de uma suposta interferência do planejamento nos organismos setoriais;
- b) o receio da classe política de que o planejamento viesse obstar e romper com os esquemas clientelista e patrimonialista;
- c) a “esquerdização” das políticas governamentais;
- d) finalmente, um erro de coordenação, por não se ter feito previamente um trabalho de defesa das medidas.

Por outro lado, a rejeição *in totum* do plano não significou o abandono de todas as suas metas. Embora com algum atraso, os projetos de infra-estrutura de água, luz e telecomunicações foram materializados na Superintendência de Água e Esgoto da Bahia, Saeb, posteriormente (1971) transformada na Empresa Baiana de Águas e Saneamento S. A., Embasa, na Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia S. A., Coelba, e na Telecomunicações Bahia S. A., atual Telebahia.

Esta inflexão dos projetos governamentais (recoo da política intervencionista do Estado baiano), por outro lado, não foi determinada somente pelo jogo político no interior dos aparelhos do Estado. A própria economia, em conjunto, começava a apresentar sinais de crise já no início dos anos 60. Externamente, os preços dos principais produtos de exportação entravam em descenso, principalmente os de cacau, o que fazia cair o nível da renda interna, com reflexos sobre a arrecadação tributária do Estado. Internamente, a crise da economia do período refletia-se de forma negativa sobre os níveis de arrecadação, o que implicava a contração dos gastos públicos. Além disso, a maior integração dos mercados estadual e nacional implicava maior competição dos bens produzidos no centro dinâmico, o que resultou na queda do produto industrial baiano.

Em síntese, na concepção do Prof. Jairo, “a primeira metade da década de 60 foi especialmente ingrata para a economia baiana. Nosso produto interno bruto cresceu a uma taxa média anual de 3,8% — bem abaixo das verificadas no decênio anterior. Foi, também, fraco o desempenho do setor agropecuário, e muito mais fraco ainda o comportamento do setor industrial, que chegou a apresentar, no quinquênio, uma taxa média negativa (— 2,5%)”.<sup>20</sup> A queda do produto, em relação à década anterior, deixou de ser mais perversa ainda em razão dos investimentos da Petrobrás.

Todos esses fatores políticos e econômicos se apresentavam como obstáculos ao processo intervencionista mais consequente do Estado. A verdade é que o projeto concebido pelo binômio CPE/Fundagro, posteriormente com a inclusão do Plandeb, começa a se desestruturar a partir da década de 60. As dificuldades internas, acompanhadas de perspectivas de alterações na política regional do governo federal — sobretudo com a criação da Sudene — vão permitir, na fase 1965-70, modificações na natureza do padrão de intervenção do Estado local: se na segunda metade dos anos 50 a ênfase da política intervencionista era a busca da maior integração interna da economia local (com base no projeto agroindustrial), no mesmo período da década de 60 o governo articula o projeto de “industrialização”, buscando maior integração da economia estadual com a nacional e redefinindo seu papel na montagem da infra-estrutura básica.

<sup>20</sup> Simões, Jairo. op. cit. p. 473.

## 4. A redefinição do padrão de intervenção (1965-70)

### 4.1 A montagem de uma política de base industrial

Se o padrão de intervenção do Estado baiano no período anterior caracterizava uma definição autônoma das políticas econômica e social, refletindo os interesses da burguesia agrário-comercial, a fase seguinte, 1965-70, vai ser marcada pela mudança qualitativa, passagem para uma política urbano-industrial e já articulada com os movimentos das políticas federais que se refletiam na economia local.

Nesse sentido, os projetos federais criados na década de 50 — como a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, Chesf, o Banco do Nordeste do Brasil S. A. BNB, e a Petrobrás — por estarem na fase inicial de implantação e por sua própria natureza, já que estavam mais voltados para uma política industrial do que agrícola, tiveram pouco dinamismo sobre a política agroindustrial do Estado. No início de 1960 cria-se a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, Sudene, entidade que “nasceu sob o influxo de uma filosofia que emprestou absoluta prioridade ao setor industrial, por entendê-lo como único realmente dinâmico para estimular o desenvolvimento, insurgindo-se, assim, contra o tradicional modelo baseado no incentivo maior aos produtos primários de exportação.”<sup>21</sup>

Dessa forma, com a desarticulação do projeto agroindustrial e os programas federais, na região, sinalizando em direção a uma política de industrialização, a alternativa que restou ao Estado foi redefinir os instrumentos de política econômica em direção à industrialização. Além disso, as reformas econômicas contidas no Paeg no período 1964-6 também eram reforçadoras dessa nova política econômica. Assim, as reformas mais estruturais do Paeg (financeira, administrativa e fiscal), no sentido de criar as condições para um novo padrão de acumulação da economia brasileira, tiveram significativo impacto sobre o Estado local no que diz respeito à sua forma de atuação no período 1965-70.

As primeiras evidências surgem com a reforma do sistema financeiro do Estado. O diagnóstico do Paeg foi o de que o sistema financeiro do Brasil era pouco dinâmico e, portanto, precisava ser modernizado, principalmente no que diz respeito ao financiamento de longo prazo. Por essa mesma época o estado da Bahia reformula seu sistema financeiro, começando com a criação do Banco de Fomento do Estado da Bahia S. A. (Banfeb), atual Baneb, na perspectiva de transformá-lo num conglomerado financeiro, e a transformação do Fundagro em Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (Desenbanco). A transformação do Fundagro em Desenbanco parece ser o último ato de sepultamento da política de desenvolvimento agroindustrial adotada na segunda metade da década anterior.

A reforma administrativa de 1966 também indicava o mesmo caminho. A criação da Assessoria Geral de Planejamento e Orçamento (Agpo), e da Secretaria da Indústria e Comércio, SIC, é o exemplo mais evidente. Acompanhando estas modificações nos aparelhos de Estado vieram as reformulações na infraestrutura (água, energia elétrica, telefonia e transportes) e a estruturação de instrumentos fiscais, mediante o crédito fiscal do imposto sobre circulação de

<sup>21</sup> Id. *ibid.* p. 472.

mercadorias, ICM. Este crédito fiscal do ICM veio reforçar a prática de incentivos à industrialização adotada pela Sudene, através do mecanismo 34/18<sup>22</sup> do imposto de renda.

Todas essas medidas viriam ganhar forma concreta com a implantação do Centro Industrial de Aratu (CIA). Nesse sentido, o “CIA, sob a forma planejada, aparecia como a conclusão objetiva de um longo processo de estudos de localização para indústria, que se desenvolvera desde a metade dos anos 50. Foi, sem dúvida, o elemento-chave, na história recente da economia baiana, para a atração de empreendimentos, também complementando o sistema de estímulos financeiros criado pelo governo federal para a região nordestina”.<sup>23</sup>

Dessa forma, a implantação do Centro Industrial de Aratu não significava apenas o aumento da participação do Estado na economia mas, antes, uma mudança no modo de intervir, qualitativamente diferente do ocorrido na década anterior. Embora a política de modernização agrícola seja retomada no início dos anos 70, é o esforço industrializante que vai constituir a marca principal da política intervencionista a partir de então.

##### 5. *A simultaneidade da intervenção: políticas agrícolas e políticas industriais (1971-80)*

No período compreendido entre 1971 e 1980 o padrão de intervenção do Estado federado assume novas características. Em primeiro lugar o Estado, ao invés de fazer políticas compartimentadas — ora agrícola, ora industrial — como ocorreu nas duas décadas anteriores, procura desenvolvê-las simultaneamente. Em segundo lugar, essas políticas intervencionistas, principalmente as vinculadas ao setor agrícola, vão estar subordinadas às diretrizes formuladas pelo governo federal.

Ao processo de modernização do setor agrícola brasileiro,<sup>24</sup> ocorrido no bojo das reformas do período 1964-6, a Bahia só se integrou efetivamente a partir dos anos 70. Isto significa a retomada do projeto de modernização do setor agropecuário formulado e executado pelo binômio CPE/Fundagro e desarticulado no início dos anos 60. Os instrumentos de execução dessa política não se diferenciavam muito da fase anterior: a execução ficava a cargo das empresas estatais, sob a orientação dos organismos formuladores de políticas. Porém, do lado do financiamento houve alteração: com a diversificação e ampliação do setor financeiro do estado da Bahia, assim como com a criação da Secretaria de Agricultura, a necessidade de uma *holding* financeira para o setor — nos moldes do Fundagro, no período anterior — tornou-se inócua.

Assim, nesse período foram criadas as seguintes empresas estatais de apoio à modernização do campo baiano: Companhia de Engenharia Rural da Bahia, CERB (1971); Central de Abastecimento da Bahia S. A., Ceasa/BA (1969); Com-

<sup>22</sup> Os arts. 34 e 18 fazem parte da legislação de incentivos fiscais que garante às pessoas jurídicas o abatimento de 50% do imposto de renda devido para aplicações em projetos aprovados pela Sudene, Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste.

<sup>23</sup> Simões, Jairo. op. cit. p. 474.

<sup>24</sup> Esta modernização foi marcada por políticas de ampliação do sistema nacional de crédito rural, da pesquisa agropecuária e extensão rural, bem como de intensificação do uso de máquinas, implementos e insumos modernos, complementada pelos incentivos às indústrias processadoras de produtos de origem agrícola.

panhia Baiana de Eletrificação Rural, Cober (1972); Companhia Baiana de Pesquisa Mineral, CBPM (1972); Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Bahia, Emater-BA (1974); Nordeste Linhas Aéreas S. A., NLA (1975);<sup>25</sup> Empresa de Pesquisa Agropecuária da Bahia, Epaba (1975); Companhia de Desenvolvimento do Vale do Paraguaçu, CDVP (1976), hoje Desenvale; Bahia Alcool S.A. (1980) e Sulba, Companhia Sulbaniano.

A principal característica que diferencia essa política de modernização do campo em relação à fase anterior é a base de sua formulação. Se na segunda metade da década de 50 o governo estadual tinha ampla autonomia na sua formulação e implementação, a partir de 1970 a política modernizadora é retomada por inspiração do governo federal, que passa, inclusive, a redefinir o espaço em que ela será implantada. Isto significa que se o Estado nacional a partir de então passava a ter uma política de modernização do campo a nível geral, articulando-a, inclusive, com o complexo agroindustrial, certamente sua consistência e “sucesso” implicava uma subordinação dos instrumentos estaduais às diretrizes nacionais.

O caráter não-autônomo da política agrícola estadual parece ficar mais evidente quando se observa as formas de controle administrativo exercido pelas empresas federais sobre as congêneres estaduais. As práticas mais usuais de controle ocorrem através dos instrumentos e das diretorias executivas, em que a negociação para indicação passa por organismos federais<sup>26</sup> (ver quadro 2).

A segunda linha de ação do governo que marca o padrão de intervenção na década de 70 é o desdobramento da política industrial, iniciada na segunda metade dos anos 60, com a implementação do CIA. Dessa forma, pela primeira vez o Estado busca desenvolver simultaneamente políticas de apoio tanto ao setor agropecuário, quanto ao industrial, embora esta simultaneidade não signifique o desenvolvimento integrado dessas políticas.

No entanto, do ponto de vista do papel do Estado, a política industrial desse período parece apresentar duas vertentes distintas. A primeira diz respeito à consolidação de um padrão industrial à semelhança do montado na segunda metade dos anos 60, seja através da tentativa de consolidação do CIA, localizado nos limites da região metropolitana de Salvador, seja através da interiorização da política industrial.<sup>27</sup> Pelo menos isto fica evidente em relação ao principal centro

<sup>25</sup> Considera-se a NLA como um dos instrumentos de modernização do campo, tendo em vista que um de seus objetivos era encurtar a distância entre os principais centros produtores e a capital baiana.

<sup>26</sup> Vale ressaltar que essa subordinação não se apresenta como um processo *ad eternum*. O que se tem observado em estados mais ricos e que experimentaram, há mais tempo, um processo de descentralização mais vigoroso é uma retomada de autonomia relativa frente às entidades da esfera federal. Este fato foi claramente constatado por Luciano G. Coutinho em seu estudo sobre a Evolução da administração centralizada em São Paulo; questões relevantes para as políticas públicas. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 19(2):55, abr./jun. 1979. Para uma análise mais detalhada das estatais baianas ver: Santos, Reginaldo Souza. Empresas estatais: tentativa de definição de uma tipologia para a compreensão do processo de sua expansão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 19(2):118-31, abr./jun. 1985.

<sup>27</sup> A tentativa de interiorização da indústria baiana decorria das preocupações, existentes à época, quanto à expansão urbana acelerada. Nesse sentido, defendia-se a tese de criação de oportunidades ocupacionais em cidades de porte médio, visando reter o fluxo migratório na direção campo-metrópole. Os principais centros industriais foram organizados no interior do Estado, nas cidades de Feira de Santana (Centro Industrial de Subaé), Ilhéus (que concentra a agroindústria cacauceira), Itabuna, Jequié, Vitória da Conquista, Alagoinhas e Itabela (especializado no beneficiamento madeireiro).



Quadro 2

Formas de controle exercido pelas empresas federais sobre o subsetor descentralizado baiano

Formas de controle Empresas	Políticas administrativas			
	Financiamento	Outras	Diretoria Executiva	Conselho de Administração
Cober	Convênios assinados com entidades e programas federais			Incra e Eletrobrás
Cerb	Convênios assinados com entidades e programas federais	Regiões de atuação		
Epaba	Convênios e transferências de recursos	Definição da política de pesquisa	Indicação, pela Embrapa, do diretor técnico	
Emater-BA	Convênios e transferências de recursos	Controle de preços e política de atuação	Diretor técnico indicado pela Embrater	Representante do Ministério da Agricultura (MA) e o presidente da Embrapa
Ceasa/BA	Transferência de recursos	Política de atuação	Diretor técnico indicado pela Cobal	Representante do MA e da Cobal
Caseb	Transferência de recursos	Política de expansão na sua parte de armazenagem		
Cageb	Convênios			
Sulba	Transferências de recursos	Política de expansão	Os diretores administrativo e financeiro são nomeados pela Ceplac*	Um representante da Ceplac*
NLA	Financiamento do DAC (Departamento de Aviação Civil)			

Fonte: Leis e decretos de criação, estatutos e questionários aplicados.

\* A participação da Ceplac (Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira) na Sulba passou a ocorrer a partir de 1979.

industrial do interior (Subae),<sup>28</sup> que apresenta uma concentração maior de indústria nos ramos de bens intermediários e de capital. O que se deve ressaltar de importante nessa política industrial, entretanto, é que a iniciativa que a empreendeu (de certa forma pioneira, no caso particular do CIA) parte do governo estadual, com a responsabilidade não só de instalar os equipamentos básicos, como de promover os investimentos — muito embora, ressalve-se, não deva ser minimizada a importância dos instrumentos federais de política econômica, como os incentivos oriundos do Finor (Fundo de Investimento do Nordeste) e os repasses para investimento do BNDE ao Desenbanco.

A segunda vertente da política industrial praticada pelo Estado diz respeito à instalação do Complexo Petroquímico de Camaçari, Copec. Diferentemente do que ocorreu com o CIA, a decisão de implantar o Complexo Químico/Petroquímico da Bahia não passou pelos limites da burocracia do Estado, dadas algumas razões óbvias.<sup>29</sup> Primeiro, porque sendo o porte dos instrumentos muito elevado, tornava o sistema financeiro estadual incapaz de financiá-lo. Segundo, porque a complexidade tecnológica, a forte integração com indústrias instaladas no centro dinâmico da economia e o caráter estratégico para o desenvolvimento nacional “legitimavam” a decisão do governo federal quanto à escolha de sua localização. Além disso, havia as pretensões de outros estados, como São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Sergipe, de abrigar esses investimentos.

Apesar de o Estado ter uma ação pouco efetiva na formulação da política, do ponto de vista de sua execução a participação do governo estadual pode ser considerada decisiva. E isto caracteriza bem o perfil das políticas do Estado ao longo da década de 70.

Dessa forma, registre-se que, além do porto de Aratu — terminal de carga pesada instalado em função do pólo, cuja administração foi repassada à Porto-brás e hoje está a cargo da Companhia Docas do Estado da Bahia, Codeba — de providências administrativas como a criação de uma autarquia para administrar o complexo industrial e o decreto de desapropriação da área de instalação, os pesados investimentos em infra-estrutura física foram bancados pelo Estado num montante que, no período 1972-80, alcançou (em valores de 1979) cerca de Cr\$ 5,13 bilhões, correspondentes a aproximadamente US\$ 190 milhões.

Com efeito, estas ações do Estado, no sentido de viabilizar o desenvolvimento econômico, centradas na modernização do campo e na montagem da infra-estrutura física e de mecanismos de incentivos e apoio creditício ao setor industrial, antes e, principalmente, durante a década de 70, conformam um padrão de intervenção caracterizado pela contemporaneidade, não só em razão da concepção e amplitude das políticas, cujos limites se aproximavam da fronteira de um Estado capitalista moderno, como também do arcabouço institucional orquestrado no sentido de implementá-las.

No sentido de demarcar melhor o grau dessa modernidade propomo-nos, na seção seguinte, a analisar de que forma a mudança nos padrões produtivos do estado baiano se refletiu sobre as estruturas econômicas e organizativas de seus aparelhos.

<sup>28</sup> Subaé é distrito de Feira de Santana, onde se localiza o centro industrial desta cidade.

<sup>29</sup> Não obstante, não se deve desmerecer o *lobby* das lideranças baianas junto ao governo federal, inclusive permitindo a união de forças ideologicamente heterogêneas, como as alianças em defesa do projeto feito por Antonio Carlos Magalhães, Luiz Viana Filho e o Prof. Rômulo de Almeida.

### 6.3 Considerações finais: os impactos da intervenção planejada

A expansão quantitativa e qualitativa da intervenção do Estado na economia da Bahia, que se vem delimitando de forma mais sistematizada a partir da segunda metade dos anos 50, ensejou algumas mudanças significativas tanto na estrutura da economia quanto na dos aparelhos administrativos. A rápida expansão, com modernização, dos aparelhos estatais provocou, por seu lado, um acelerado processo de divisão institucional do trabalho dentro do setor público baiano.

Os efeitos da política intervencionista sobre a estrutura da economia começam a ser sentidos efetivamente a partir de 1970, ano em que a indústria começa a crescer a taxas positivas, enquanto os outros setores (agricultura e serviço) apresentam declínio relativo na estrutura de composição do PIB baiano.

Tabela 1  
Estrutura do produto interno bruto  
Bahia: 1950-80  
(%)

Setor	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Agricultura	43,41	40,40	40,00	30,81	21,23	25,60	16,40
Indústria	8,71	12,00	12,00	8,89	12,40	26,30	31,60
Serviço	47,88	50,50	48,00	52,30	65,37	48,10	52,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Informe Conjuntural, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas; Salvador, Seplante, v. 6. n. 8, ago. 1986.

O fato de a intervenção planejada ocorrer em 1956 e os efeitos concretos só se evidenciarem 15 anos depois tem a ver, de um lado, com a própria natureza da intervenção, que se mostrou assimétrica no período 1955-70, com alternâncias de ênfase entre as políticas agrícola e industrial e, de outro, com o período de implantação e maturação dos produtos industriais. Só a partir de 1966 é que são implantados os primeiros projetos industriais no CIA.

Do ponto de vista da estrutura administrativa do Estado, as alterações ocorridas no período foram bastante significativas. E não poderia ser diferente, pois as mudanças históricas verificadas nos padrões produtivos do Estado capitalista por um lado têm ocasionado um remodelamento da estrutura administrativa do setor público e, por outro, têm desencadeado um amplo processo de divisão do trabalho, possibilitando atender às exigências do próprio desenvolvimento capitalista através de novos arranjos organizacionais e de financiamento da produção estatal.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Santos, Reginaldo Souza. Mudanças nos padrões produtivo-organizativos, divisão institucional do trabalho e processo alocatório de recursos no Estado capitalista — uma referência ao caso da Bahia. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 17(4):40-94, out./dez. 1983.

As evidências descentralizantes com relação ao Estado na Bahia já são bastante pronunciadas em 1966, quando existiam 38 organismos descentralizados. Em 1977, este número sobe para 61, refletindo, assim, as políticas de maior apoio aos setores agrícola e industrial.

Tabela 2

Expansão dos organismos descentralizados por área de atuação  
(1966 e 1977)

Área de atuação	Organismos descentralizados	
	1966	1977
Agricultura	6	9
Desenvolvimento regional	1	2
Saúde e saneamento	5	4
Habitação e urbanismo	2	4
Indústria, comércio e serviços	6	9
Administração e planejamento	5	7
Educação e cultura	3	11
Assistência e previdência	3	4
Trabalho	1	1
Energia e recursos minerais	2	4
Transportes	3	5
Comunicações	1	1
Total	38	61

Fonte: Seplantec/Aspo — CMA. *Economia baiana — subsídios para um plano de governo*. Salvador, Centro de Planejamento da Bahia (Ceplab), 1978. t. 1 (*Diagnóstico institucional*). Apud Santos, Reginaldo Souza. Mudanças nos padrões produtivo-organizacionais, divisão institucional do trabalho e processo alocatório de recursos no Estado capitalista — uma referência ao caso da Bahia. *Revista de Administração Pública*, 17(4):90, out./dez. 1983.

O processo de descentralização torna-se, porém, mais vigoroso do lado das empresas produtivas estatais. Sem levar em consideração as do setor financeiro, enquanto havia 14 empresas em 1966, elas passam a somar 38, em 1983. Note-se, por outro lado, que a maioria (70%) está concentrada nos setores econômicos — agricultura, indústria, comércio, serviços e energia/recursos minerais.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Sobre as estatais, ver: Santos, Reginaldo Souza. Empresas estatais: tentativa de definição de uma tipologia para a compreensão do processo de sua expansão. *Revista de Administração Pública*, 19(2):118-31, abr./jun. 1985; Guerra, Osvaldo & Fagundes, Maria Emília. *Empresas estatais na Bahia: uma avaliação do desempenho e sugestões de controle*. Salvador, Cenpes/Seplantec, 1986; Santos, Reginaldo Souza & Batista, Geraldo. *Empresas estatais na Bahia: uma análise contábil-financeira*. Salvador, Cenpes/Seplantec, 1986.

Esta expansão acelerada do setor descentralizado baiano não é sentida apenas em termos do número de entidades criadas mas, sobretudo, pelo que passa a representar em termos de gastos, particularmente o setor empresarial estatal, cujo volume de dispêndio, em relação ao total do Estado, passa de 12,6% em 1970, para aproximadamente 53%, em 1979.

Tabela 3

Expansão das empresas estatais por área de atuação

Área de atuação	Empresas estatais		
	1966	1977	1983
Agricultura	5	7	8
Desenvolvimento regional	—	1	2
Saneamento	—	3	2
Habitação e urbanismo	1	3	3
Indústria, comércio e serviços	3	6	13
Administração e planejamento	—	—	2
Energia e recursos minerais	2	4	5
Transportes e comunicações	3	3	3
Total	14	27	38

Fonte: Seplantec/Ceplab & Cisse. *Economia baiana: subsídios para um plano de governo*. t. 1 (Diagnóstico institucional). Apud Santos, Reginaldo Souza & Batista, Geraldo. *Empresas estatais na Bahia: uma avaliação do desempenho e sugestões de controle*. Salvador, Cenes/Seplantec, 1986.

Estes dados revelam que existe uma tendência cada vez mais acentuada que está associada ao processo de modernização das estruturas produtivas da economia estadual — de a produção estatal ser organizada pelas empresas estatais. Dessa forma, o setor centralizado tende a especializar-se na produção de bens e serviços tradicionais (justiça, segurança, planejamento, administração geral e financeira, etc.). Alguns indicadores mostram a materialização desse processo de forma bastante clara. É o caso, por exemplo, das transferências do orçamento fiscal para as entidades descentralizadas, que representavam 34% em 1980 e aproximadamente 50% em 1979.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Santos, Reginaldo Souza. Mudanças nos padrões produtivo-organizativos, divisão institucional do trabalho e processo alocatório de recursos no Estado capitalista — uma referência ao caso da Bahia. *Revista de Administração Pública*, 17(4):90, out./dez. 1983.

Fica evidente, portanto, que do avanço do Estado baiano no processo de constituição e modernização do capitalismo no interior de seus limites emerge uma nova estrutura burocrático-administrativa que dá substância e materializa as políticas do Estado. Este é um processo que tem seus contornos mais precisos definidos a partir da segunda metade dos anos 50, quando o Estado intencionalmente amplifica, de forma planejada, suas relações com a economia.

Tabela 4

Evolução da participação do governo central, das autarquias/fundações e das empresas estatais no total de gastos do Estado da Bahia 1970-79 (%)

Anos	Governo Central	Autarquias/ Fundações	Empresas Estatais	Total do setor público
1970	61,32	26,07	12,61	100,00
1973	44,60	25,15	30,25	100,00
1976	42,40	15,15	42,45	100,00
1979	37,31	9,96	52,73	100,00

Fonte: Balanços gerais do estado e das entidades descentralizadas. Apud Santos, Reginaldo Souza. Mudanças nos padrões produtivo-organizativos, divisão institucional do trabalho e processo alocatório de recursos no Estado capitalista — uma referência ao caso da Bahia. *Revista de Administração Pública*, 17(4):92, out./dez. 1983.

O estágio atual das relações do Estado baiano com a economia ainda não significa, entretanto, que as possibilidades de aprofundamento das mesmas estejam esgotadas, principalmente ao se levar em consideração que, de um lado, as forças capitalistas ainda não estão internalizadas — no sentido de que o setor de bens de capital determina o processo de acumulação — e, de outro, que o avanço capitalista se processa numa relação de causalidade em que os aumentos qualitativo e quantitativo<sup>33</sup> do Estado aceleram o processo de acumulação de capital e este, por sua vez, aprofunda as relações do Estado com a economia.

O novo direcionamento desse avanço do Estado baiano ainda não está claro. O primeiro lustro da década de 80, marcado, em grande medida, pela recessão econômica, limitou a ação do Estado à conformação dos projetos implantados ao longo da década de 70. A retomada do crescimento econômico e a definição de novas prioridades no âmbito das políticas do Estado nacional podem redefinir o papel do Estado baiano no contexto das políticas econômicas e sociais. Os índices da expansão do complexo industrial (notadamente com a ampliação do Copec), o avanço da modernização da agricultura, com a Bahia colocando-se numa posição estratégica na produção de alimentos, e o aceno, por parte do atual governador, para resgatar a prioridade das políticas sociais podem conformar um novo padrão de intervenção do estado baiano, daqui por diante.

<sup>33</sup> *Qualitativo* quer dizer que o Estado diversifica sua ação intervencionista, enquanto *quantitativo* significa que os gastos do Estado em relação à renda nacional se ampliam.

## Summary

The main goal of this article is to determine a periodicity so as to understand the intervention process of the state of Bahia in the regional economy. In this way, the 1955-80 macroperiod is divided into three subperiods in which the nature and contents of the interventionist policy are wholly distinct.

In the beginning (1955-65), the state's clear intention is to set up a interventionist policy based on agro-industrial development. In the second period (1965-70), on account of a greater coordination with the federal action, the interventionist practice is entirely refashioned, giving priority to industrial development. In the third phase (1971-80), the state quits the dichotomic nature of its interventionist policy and engages in a synchronized performance, i. e., develops a modernization policy of the farming and cattle-raising structure together with the industrial structure.

In the introductory section, the authors discuss the delayed nature of the state's planned interventionism in relation to the national state's — while the latter has a more coordinated interventionist action from 1930 on, the former only does so after 1955.

**TUDO SOBRE  
COMERCIALIZAÇÃO**

Veja e compre nas  
Livrarias da FGV:  
Rio - Praia de Botafogo, 188  
e Presidente Wilson, 228-A;  
São Paulo - Nove de Julho, 2029;  
Brasília - CLS 104 - Bloco A, loja 37  
ou  
Peça pelo Reembolso  
Postal à FGV/Editora - Divisão  
de Vendas - Caixa Postal 9052  
20000 - Rio de Janeiro - RJ

planejamento do  
desenvolvimento comercial  
Paulo Sérgio

EDITORA FGV