



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - UFBA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO - EA
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL - PDGS**

SIMONE MARIA LIMA DE CARVALHO

**O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DA BAHIA:
UM ESTUDO DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO (2007 A 2013)**

Salvador - BA
2014

SIMONE MARIA LIMA DE CARVALHO

**O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DA BAHIA:
UM ESTUDO DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO (2007 A 2013)**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social.

Orientadora: Professora Doutora Maria Elisabete Pereira dos Santos

Salvador – BA
2014

Escola de Administração - UFBA

C331 Carvalho, Simone Maria Lima de

O desenvolvimento econômico do Estado da Bahia: um estudo da estratégia de desenvolvimento (2007 a 2013) / Simone Maria Lima de Carvalho. – 2014.

131 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2014.

1. Bahia – Condições econômicas – 2007- 2013. 2. Bahia – Política econômica – 2007 – 2013. 3. Bahia – Planejamento econômico – 2007 – 2013. 4. Bahia - Política governamental – 2007 – 2013. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 338.98142

SIMONE MARIA LIMA DE CARVALHO

**O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DA BAHIA:
UM ESTUDO DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO (2007 A 2013)**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em
Desenvolvimento e Gestão Social, Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 06 de fevereiro de 2014

Banca Examinadora

Professora Doutora Maria Elisabete Pereira dos Santos – Orientadora _____
Doutora em Ciências Sociais
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Professora Doutora Ângela Maria de Almeida Franco _____
Doutora em Arquitetura e Urbanismo
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Professora Doutora Márcia da Silva Pedreira _____
Doutora em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)



ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE SIMONE MARIA LIMA DE CARVALHO DO CURSO DE MESTRADO INTERDISCIPLINAR E PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA.

Aos 06 dias do mês de fevereiro de dois mil e quatorze a Comissão Julgadora, eleita pelo Colegiado deste Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia, composta pela **Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos** (PDGS/UFBA), orientadora da aluna, pelos membros titulares **Profa. Dra. Ângela Maria de Almeida Franco** (UFBA) e **Profa. Dra. Márcia da Silva Pedreira** (UEFS), se reuniu para julgar o trabalho de dissertação intitulado: **“O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DA BAHIA: UM ESTUDO DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO (2007 A 2013)”**, de autoria de **Simone Maria Lima de Carvalho**. Após a apresentação da dissertação a mestranda foi submetida à arguição pela comissão julgadora e ao debate. Em seguida, a comissão julgadora reuniu-se para analisar e avaliar o referido trabalho, chegando à conclusão que este merece ser *aprovado* Nada mais havendo a ser tratado, esta Comissão Julgadora encerrou a reunião da qual lavrei a presente ata, que após lida e aprovada, vai assinada por mim, orientadora, pelos demais membros da comissão e pela mestranda.

Salvador, 06 de fevereiro de 2014.

Profa. Dra. Maria Elisabete P. dos Santos
(PDGS/UFBA - Orientadora)

Profa. Dra. Ângela Mª de Almeida Franco
(UFBA)

Profa. Dra. Márcia da Silva Pedreira
(UEFS)

Sra. Simone Maria Lima de Carvalho
(Mestranda)

À minha família pelo apoio incondicional e meu mestre Benito Juncal pelo incentivo ao conhecimento.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por ter me dado forças durante todo o percurso e persistência para não desistir diante dos obstáculos encontrados.

Aos meus familiares pelo constante apoio às minhas decisões e companheirismo em todas as etapas dessa caminhada.

Particularmente, agradeço a minha querida orientadora, professora Elisabete Santos, pela receptividade, entusiasmo e a forma criteriosa com que participou da construção desse trabalho, tornando gratificante esse percurso. Foram momentos excepcionais.

Aos meus amigos, que acompanham toda a minha trajetória e sempre estão disponíveis para colaborar, em especial a Aline Costa pela valiosa participação na preparação para a Residência Social.

De forma especial, agradeço às companheiras de curso Luciene Sena e Simone Amorim que compartilharam comigo momentos de estudo, como também de muita alegria.

À colega Mônica Ramalho, pelo companheirismo e compartilhamento da experiência da Residência Social em Portugal.

Aos professores do mestrado que contribuíram de muitas formas para que eu atravessasse todas as etapas até esse momento.

Aos colegas de trabalho pelo apoio, e todos aqueles que me concederam entrevista, pela disponibilidade e confiança em prestarem seus depoimentos.

Aos representantes do Observatório do QREN e Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional de Portugal, pelo acolhimento na Residência Social.

A todos os que fizeram parte desta trajetória, muito obrigada!

A mente que se abre a uma nova idéia
jamais voltará ao seu tamanho original.

Albert Einstein

CARVALHO, S.M. L. **O desenvolvimento econômico do estado da Bahia: um estudo da estratégia de desenvolvimento (2007 a 2013)**. 131 f. il. 2014. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2014.

RESUMO

O trabalho tem como objetivo discutir o desenvolvimento econômico no estado da Bahia, buscando compreender o que caracterizam as propostas e as ações estratégicas do governo estadual no âmbito do desenvolvimento econômico (em sua dimensão territorial) no período de 2007 a 2013 e o seu rebatimento no desenvolvimento (social). Para tal, realizou-se uma pesquisa qualitativa descritiva, por meio de análise de documentos oficiais, entrevistas semiestruturadas com representantes do setor público, setor privado e sociedade civil organizada, bem como de recursos de pesquisa bibliográfica. Verificou-se que o perfil do desenvolvimento econômico baiano não sofreu alterações significativas, identificando-se intenções e perspectivas de mudanças. Existem alguns planos setoriais e ações principalmente na área de infraestrutura e o despontar de algumas atividades econômicas em áreas antes consideradas não atrativas que poderão modificar o perfil econômico do estado, diversificando a sua estrutura produtiva e incluindo a parcela da população que ainda não se beneficiou dos frutos do desenvolvimento. Iniciativas na modernização da gestão como a adoção da abordagem territorial no planejamento e a abertura de canais de participação da sociedade nas discussões sobre as políticas públicas contribuíram para uma ativação da sociedade civil organizada, embora a sua participação esteja restrita a um papel consultivo. A articulação desses elementos através de um projeto de desenvolvimento constitui-se uma lacuna a ser resolvida, tendo em vista um desenvolvimento equilibrado social, econômico e ambientalmente. As principais referências teóricas utilizadas foram: Rául Prebisch, Celso Furtado, Bresser Pereira, André Singer, Tânia Bacelar Araújo, Clélio Campolina Diniz e Luiz Ricardo Cavalcante.

Palavras-chave: desenvolvimento econômico; desenvolvimento; planejamento; participação.

CARVALHO, S.M.L. **The economic development in the state of Bahia: a study of the development strategy (2007-2013)**. 131 f. il. 2014. Master Dissertation - School of Management, Federal University of Bahia. Salvador, 2014.

ABSTRACT

This paper aims to discuss the economic development in the state of Bahia, in order to understand what characterizes both, strategical proposals and actions of the state government concerning to its economic development (in its territorial dimension) in the period of 2007 to 2013 and its impact on social development. For that purpose, a descriptive qualitative research was performed through the analysis of official documents, semi-structured interviews with representatives of both public and private sectors and also civil society, as well as resources of bibliographic research. It was found that the profile of Bahia's economic development has not change significantly, identifying intentions and prospects for change. There are some sectional plans and actions mainly in the infrastructure, as well as the emergence of some economical activities in areas previously considered unattractive that could change the economic profile of the state, diversifying its productive structure and including a portion of the population that has not yet benefited from the results of economic development. Initiatives on the management modernization such as the adoption of a territorial approach of the planning and the opening of means of participation for the general society on the discussions about public policies had contributed to an activation of the civil society, even though its participation is strictly advisory. The articulation of these elements through a development project constitutes a gap to be addressed in order to establish a balanced development in the social, economic and environmental spheres. The main theoretical references used on this paper were: Prebisch, Celso Furtado, Bresser Pereira, André Singer, Tania Bacelar Araújo, Clélio Campolina Diniz and Ricardo Luiz Cavalcante.

Keywords: economic development; development; planning; participation.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Distribuição do orçamento por diretriz estratégica	81
Gráfico 2- Distribuição orçamentária por área de atuação.....	82
Gráfico 3- Distribuição dos recursos orçamentários por segmentos econômicos	83
Gráfico 4- Distribuição do orçamento por segmentos econômicos, 2012-2015	85
Gráfico 5- Comparativo dos investimentos nos dois períodos dos PPAs	86
Gráfico 6- Distribuição dos recursos orçamentários, segundo natureza dos empreendimentos	87
Gráfico 7-Redução/Isenção do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ): Pleitos aprovados	
2007-2012	89
Gráfico 8- Redução/Isenção do IRPJ: Quantidade de Pleitos aprovados 2007-2012.....	90
Gráfico 9- Classificação dos empreendimentos quanto ao porte, 2007-2013	95
Gráfico 10- Participação das micro e pequenas empresas e empreendimentos individuais nas	
contas públicas	95
Gráfico 11- Créditos concedidos por segmento, 2007 a 2013.....	96
Gráfico 12- Distribuição dos recursos orçamentários nos segmentos ciência e tecnologia,	
cultura e meio ambiente, segundo PPAs	97
Gráfico 13-Investimentos em qualificação profissional, 2007 a 2013	99
Gráfico 14-Territorialização das ações do PPA	100
Gráfico 15-Execução dos orçamentos anuais 2008 a 2012 - Segmentos econômicos	102
Gráfico 16-Execução dos orçamentos anuais 2008 a 2012 - Segmentos agricultura	103
Gráfico 17- Execução dos orçamentos anuais 2008 a 2012 - segmentos cultura,.....	104
Gráfico 18-Execução dos orçamentos anuais 2008 a 2012, Qualificação	105
Gráfico 19- Execução dos orçamentos anuais 2008 a 2012, Poder Executivo	106
Gráfico 20-Percentual de municípios, segundo IPS e IPE.....	111
Gráfico 21-Performance dos municípios, segundo territórios.....	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1-Percentual de pobreza e extrema pobreza 2002-2012	51
Tabela 2 - Taxa de desemprego 2002-2012	52
Tabela 3- Participação da Bahia e regiões no PIB nacional.....	53
Tabela 04 – Distribuição dos investimentos privados por território de identidade	92
Tabela 5-Índice de Performance Econômica - IPE Bahia, 2010	109
Tabela 6-Índice de Performance Social - IPS, Bahia, 2010	110
Tabela 7 - Índice de Performance Econômica e Social - Territórios de Identidade, Bahia, 2010	112

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APL	Arranjo Produtivo Local
Ater	Assistência Técnica e Extensão Rural
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Cepal	Comissão Econômica para América Latina
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CIA	Centro Industrial de Aratu
Desenvolve	Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica
Ebal	Empresa Baiana de Alimentos S.A
Fieb	Federação das Indústrias do Estado da Bahia
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação.
IPE	Índice de Performance Econômica
IPS	Índice de Performance Social
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MPE	Micro e Pequenas Empresas
PIB	Produto Interno Bruto
PO	Programa Operacional
PPA	Plano Plurianual
Probahia	Programa de Desenvolvimento da Bahia
PPP	Parceria público-privada
Provere	Programa de Valorização Econômica de Recursos Endógenos
PT	Partido dos Trabalhadores
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Seagri	Secretaria Estadual de Agricultura, Irrigação, Reforma Agrária, Pesca e Aquicultura
Sedir	Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
Sema	Secretaria do Meio Ambiente
SICM	Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração
Seplan	Secretaria do Planejamento
Suaf	Superintendência da Agricultura Familiar
Sudene	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. CAPITALISMO E DESENVOLVIMENTO NA PERIFERIA.....	18
2.1 O CAPITALISMO DO PÓS-GUERRA E O DESENVOLVIMENTO PERIFÉRICO	19
2.2 O DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO E DO BRASIL.....	23
2.3 BRASIL: DO DESENVOLVIMENTISMO AO NEODESENVOLVIMENTO	32
2.4 O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO NORDESTE E DA BAHIA: UMA REPRODUÇÃO DAS RELAÇÕES CENTRO-PERIFERIA	44
3. BAHIA E O NEODESENVOLVIMENTISMO.....	53
DEFINIDO.	
3.1 O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA BAHIA E A PROPOSTA DE GOVERNO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (2007-2013).....	54
3.2 ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DA BAHIA: UM INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES?.....	63
4. DA PROMESSA À AÇÃO.....	70
4.1 CONCEPÇÃO DE DESENVOLVIMENTO EM CURSO.....	70
4.2 PLANO DE GOVERNO E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO	73
4.3 PROGRAMA DE GOVERNO E PROPOSTAS DE PLANOS PLURIANUAIS E LEIS ORÇAMENTÁRIAS ANUAIS	77
4.4 DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADE NA BAHIA.....	66
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
REFERÊNCIAS.....	120
APÊNDICES	123

1. INTRODUÇÃO

A questão do desenvolvimento socioeconômico da Bahia tem suscitado muitos debates no meio acadêmico, político e na sociedade em geral, instigados pelo persistente descompasso entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social no estado.

Algumas formulações constataam que o modelo de desenvolvimento adotado na Bahia, até meados dos anos 2000, focou os investimentos em empreendimentos de grande porte, principalmente industriais, que se estabeleceram setorial e espacialmente concentrados, resultando no aprofundamento das desigualdades socioterritoriais.

Com a perspectiva de promover a diminuição das disparidades sociais, a partir de 2007, apresenta-se uma proposta de implantação de um novo projeto de desenvolvimento, que tem como pilares a desconcentração espacial e setorial dos investimentos, valorizando os diferentes níveis de empreendimentos, considerando a diversidade presente no território baiano, associados à implantação de logística integrada e adoção do planejamento territorial, com prioridade nas políticas sociais.

A percepção de que as distorções socioeconômicas se agravaram com a adoção do receituário dominante do ideário político econômico liberal orientou as ações propostas, que se destinam às reestruturações econômicas e territoriais, enfatizando temas como planejamento, desenvolvimento territorial, entre outros.

As discussões acerca do desenvolvimento econômico com ênfase nas questões regionais foram retomadas sob a influência das mudanças ocorridas no âmbito do governo federal, entretanto, no que se refere à estratégia de desenvolvimento em curso no âmbito estadual ainda são insipientes. Aí reside o interesse em investigar o caminho percorrido pelo atual governo, as estratégias de desenvolvimento implementadas e os resultados oferecidos à sociedade.

O presente trabalho se propõe a discutir a natureza do desenvolvimento econômico implementado no estado da Bahia, buscando compreender o que caracterizam as propostas (nos Planos de governo 2007-2010 e PPAs 2008-2013) e as ações estratégicas (LOAs / 2008-2013) do governo estadual no âmbito do desenvolvimento econômico (em sua dimensão territorial) no período de 2007 a 2013 e o seu rebatimento no desenvolvimento social.

Parte-se da hipótese (pressuposto), que existe nos programas de governo de Jaques Wagner, uma proposta de desenvolvimento econômico que consiste em articular projetos estruturantes (infraestrutura), associados a um conjunto de ações de apoio à micro, pequenos e

médios empreendimentos, partindo-se de uma estratégia de desenvolvimento que inclui a dimensão territorial. Entretanto, a análise dos Planos Plurianuais (PPAs) e Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) sugere a existência, no âmbito do que se qualifica como desenvolvimento econômico e territorial, a implementação de uma infraestrutura produtiva com alto grau de vinculação aos grandes empreendimentos, que reforça o modelo de desenvolvimento qualificado como hegemônico.

Como objetivo geral pretende-se caracterizar as propostas e ações estratégicas de desenvolvimento econômico do estado da Bahia, em sua dimensão territorial, no período de 2007 a 2013, a partir dos Planos Plurianuais, Leis Orçamentárias Anuais e demais documentos oficiais, estabelecendo comparação com os Programas de Governo da coligação *A Bahia de Todos Nós*.

Para alcance desse objetivo especificamente, buscou-se: travar uma discussão teórica sobre os desafios do desenvolvimento em realidades que se inserem de forma duplamente subordinadas no atual processo de desenvolvimento / globalização como a Bahia/Nordeste; caracterizar o projeto de desenvolvimento em curso na Bahia através da análise dos programas e projetos dos Planos Plurianuais que mostram compatibilidade com a proposta de desenvolvimento econômico apresentado para o estado nos Planos de Governo; identificar nas Leis Orçamentárias Anuais as ações estratégicas previstas que atendem às propostas contidas nos Planos de Governo; comparar as ações estratégicas previstas nas LOAs com a sua execução, no período estudado; analisar as propostas e ações estratégicas de desenvolvimento econômico quanto à adequação à dimensão territorial e examinar o grau de execução dos programas e projetos previstos no PPA, no âmbito das ações estratégicas de desenvolvimento econômico e territorial.

O método adotado para alcançar os objetivos propostos por este trabalho foi o método qualitativo, através de pesquisa bibliográfica e documental e entrevistas semiestruturadas. A pesquisa bibliográfica buscou, primeiramente, embasar teoricamente o referido trabalho, revisando a literatura acerca do tema central – desenvolvimento – resgatando o pensamento de autores integrantes das diferentes correntes que tratam do desenvolvimento periférico, tais como Raul Prebisch, Celso Furtado, entre outros, de modo a oferecer uma reflexão das discussões existentes e favorecer a compreensão da estrutura conceitual do objeto pesquisado.

Com a pesquisa documental, procurou-se obter informações que pudessem representar dados relevantes sobre o objeto da pesquisa, ou seja, o projeto de desenvolvimento econômico do estado. O levantamento das informações, por meio dos programas de governo e dos instrumentos de planejamento do estado: Programa de Governo da Coligação *A Bahia de*

Todos Nós, Plano Plurianual 2008-2011 (Lei nº 10.705 de 14 de novembro de 2007), Plano Plurianual 2012-2015 (Lei 12.504 de 29 de dezembro de 2011), Leis Orçamentárias Anuais, entre outros, permitiu a análise comparativa entre as proposições contidas na proposta de governo e as ações previstas/realizadas nos planos de curto e médio prazo.

Outro procedimento essencial utilizado diz respeito à realização de entrevistas semidirigidas com técnicos do governo, dirigentes e ex-dirigentes, representantes dos setores econômicos e representantes das instâncias territoriais, permitindo uma reflexão sobre os caminhos percorridos pelo estado face ao projeto de desenvolvimento proposto pelo governo do Partido dos Trabalhadores (PT) ¹.

Por fim, procurou-se confrontar as propostas de desenvolvimento econômico declaradas no programa de governo do PT, a sua concepção de desenvolvimento, com as estratégias de desenvolvimento adotadas efetivamente pelo governo em curso e suas repercussões no progresso econômico e social na Bahia.

A análise das informações coletadas oferece uma melhor compreensão do processo de desenvolvimento em curso no estado, o descortinamento de possíveis alternativas para o seu desenvolvimento, além de uma conclusão acerca da construção ou não de um novo paradigma de desenvolvimento no estado.

O trabalho está dividido em quatro capítulos e considerações finais.

O primeiro capítulo traz a apresentação do tema e sua problematização, as motivações que fundamentaram a pesquisa, os objetivos esperados bem como os procedimentos a serem adotados para a sua realização.

No segundo capítulo, discute-se o desenvolvimento capitalista, no período pós-Segunda Guerra Mundial, a partir das relações estabelecidas entre o centro e a periferia, a qual se traduz no binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento, destacando fatores que determinam o desenvolvimento desigual. Este capítulo traz considerações sobre o processo de desenvolvimento da América Latina, do Brasil, do Nordeste e da Bahia, permitindo algumas indicações sobre os elementos que determinam os desequilíbrios entre os países centrais e periféricos, bem como entre as regiões de um mesmo país.

Quanto ao aspecto conceitual, o desenvolvimento será tratado à luz do pensamento de Celso Furtado (1969, p. 18), segundo o qual “(...) o desenvolvimento não é uma simples questão de aumento de oferta de bens ou de acumulação de capital, possui ele um ‘sentido’; é

¹ Foram realizadas seis entrevistas com representantes dos seguintes segmentos: sociedade civil organizada (2 membros do Conselho de Desenvolvimento Territorial) governo estadual formulador de políticas públicas (2 Diretores da Secretaria do Planejamento), segmento empresarial (1), além de um ex-dirigente da Secretaria do Planejamento.

um conjunto de respostas a um projeto de autotransformação de uma coletividade humana”.

O capítulo seguinte coloca o desenvolvimento econômico da Bahia como centro da discussão, tecendo um breve histórico da estratégia de desenvolvimento que se consolidou nas últimas décadas para estabelecer um contraponto com a proposta de desenvolvimento apresentada pelo Partido dos Trabalhadores, a qual orientou as ações do atual governo, considerando a concepção de Furtado (1963, p. 22) a qual estabelece que “O desenvolvimento econômico é um fenômeno com uma nítida dimensão histórica. Cada economia que se desenvolve enfrenta uma série de problemas que lhe são específicos (...)” O último capítulo promove uma análise crítica da concepção de desenvolvimento em curso, buscando apurar as ações/estratégias implementadas que expressam os compromissos firmados bem como desvelar os elementos que permitam a confirmação e/ou contestação das mudanças que se pretendiam gerar e eram esperadas pelo conjunto da sociedade baiana.

2. CAPITALISMO E DESENVOLVIMENTO NA PERIFERIA

A contextualização do desenvolvimento econômico da Bahia implica reportar ao debate sobre aspectos atinentes ao processo de evolução do capitalismo mundial, do qual, particularmente no período pós-guerra do século passado, resultou a configuração de dois polos, centro e periferia.

A questão do desenvolvimento passou a ser fortemente discutida no período posterior à segunda guerra mundial, quando a economia se desarticulou e a atividade econômica caiu drasticamente, levando os países a buscarem alternativas para a crise iniciada com a queda da Bolsa de valores de Nova Iorque, em 1929.

O período pós-guerra promoveu uma reorganização do espaço produtivo mundial, e dentre os principais fatores, a emergência dos Estados Unidos como potência econômica e o crescimento das indústrias de base tecnológica. A consolidação da hegemonia norte-americana lhe permitiu liderar o processo de expansão capitalista, através das empresas multinacionais e dos bancos, que se deslocaram para os países classificados como subdesenvolvidos, principalmente na América Latina, identificados como novas oportunidades de lucratividade para os seus investimentos, incorporando novas áreas ao sistema capitalista mundial e promovendo uma redefinição da divisão internacional do trabalho.

Nesse contexto, algumas vertentes teóricas ofereceram contribuições para a formulação dos programas a serem adotados pelos países para o enfrentamento da crise que os atingiu, a exemplo do keynesianismo e sua defesa pelo estado interventor e do bem-estar social, nos países centrais, e as teorias cepalina e da dependência, na América Latina.

Os países experimentaram até o início dos anos 70, crescimento econômico expressivo, entretanto, no caso de países como o Brasil, não se atingiu a universalização dos direitos sociais, evidenciando que “o desenvolvimento periférico é uma parte assimétrica do processo de expansão do capitalismo mundial”, conforme Prebisch (1983).

Nas décadas seguintes alternaram-se períodos de crise e recuperação, a partir de várias estratégias, gerando condições para a reestruturação do capitalismo e instituição da atual fase denominada de “mundialização do capital”, num processo de contínuo aprofundamento das contradições entre os países e internamente.

Nas seções que seguem serão apresentadas diferentes abordagens do desenvolvimento periférico, a partir do período pós-segunda guerra mundial, considerando o processo de desenvolvimento em seus diversos níveis geográficos.

2.1 O CAPITALISMO DO PÓS-GUERRA E O DESENVOLVIMENTO PERIFÉRICO

A Grande Depressão, que marcou a década de 1930, sucedida pela segunda guerra mundial, trouxe sérias consequências para o mundo capitalista, a exemplo da retração da atividade econômica e elevação da taxa de desemprego a níveis nunca alcançados anteriormente, atingindo os países periféricos com mais intensidade, uma vez que os mesmos detinham poucas alternativas para superar a crise devido a sua base econômica agroexportadora.

A referida crise colocou em evidência a vulnerabilidade dos países dependentes da exportação de produtos primários, a partir da qual se passou a identificar essas nações como Terceiro Mundo.

Os programas adotados pelos diferentes países para a superação da crise tinham como característica comum a forte presença estatal, inspirada na teoria keynesiana, assumindo o Estado a função de planejador e de produtor de bens, associado a um pacto social expresso no Welfare State (estado do bem-estar social), principalmente nos países centrais. Galbraith (1989) argumenta que a partir da instituição do estado do bem-estar social, surgiu a discussão sobre o desenvolvimento econômico, qualificado por diversas correntes teóricas como sinônimo de crescimento econômico.

Na América Latina, a resposta aos desafios impostos pela crise resultou na concepção de um novo modelo de desenvolvimento traduzido em projetos nacionais de desenvolvimento, tendo como motor a industrialização, processo ao qual se denominou desenvolvimentismo². Nesse contexto, emergiam na região as teorias cepalina e da dependência, tendo como principal expoente Raúl Prebisch, que tratam das questões específicas das economias qualificadas como subdesenvolvidas, firmando-se como ideia central a existência de dois polos na economia capitalista, o centro e a periferia (polarização que se reproduz no interior de cada país), atribuindo à industrialização um papel importante para a minimização das desigualdades.

Durante a era keynesiana e desenvolvimentista, a economia mundial experimentou um ciclo virtuoso que perdurou, aproximadamente, duas décadas, período ao qual se denominou “anos de ouro” do capitalismo, expresso nas taxas de crescimento do PIB, de geração de em-

² Por desenvolvimentismo designa-se um conjunto de ideias e de práticas efetivas dos governantes o qual sugere estar permeado por uma lógica de projeto de nação. A política econômica governamental não é errática nem apenas reativa aos ciclos ou às flutuações inerentes à conjuntura, mas formulada em consonância a uma pretensão de interferência em seu curso, em busca de uma trajetória previamente definida. Sua gestação histórica foi relativamente lenta; no caso brasileiro, remonta ao final do Império e gradualmente angariou adeptos e só veio a se constituir em prática efetiva nacionalmente a partir de 1930, embora haja experiências regionais anteriores (...) (FONSECA, Paulo César Dutra; CUNHA, André Moreira, BICHARA, Julimar da Silva. O Brasil na era Lula: Retorno ao desenvolvimentismo? 2012 p. 9).

pregos, de aumentos dos salários reais; entretanto, no caso de países como o Brasil, não se atingiu a universalização dos direitos sociais, evidenciando que “o desenvolvimento periférico é uma parte assimétrica do processo de expansão do capitalismo mundial”, conforme Prebisch (1983, p.20).

A opinião de vários autores é que na América Latina a instituição do estado do bem-estar social não se completou, em decorrência do próprio processo histórico de constituição dos Estados Nacionais e suas ideologias, a exemplo das ditaduras militares sul-americanas que dificultaram os processos democráticos, coibindo o processo reivindicatório, e as diferenças da estrutura de classes entre os países desenvolvidos e os periféricos.

O Estado intervencionista promoveu o contínuo crescimento das economias capitalistas avançadas bem como as condições necessárias para a industrialização dos países atrasados, considerada pelas principais correntes do pensamento latino-americano o caminho para o desenvolvimento daqueles países, baseando-se no mercado interno e na substituição de importações.

A expansão capitalista do período contou com a liderança dos Estados Unidos, que emergiram como potência econômica, influenciados pelo crescimento da sua indústria, transformando as empresas multinacionais em grandes monopólios, que passaram a exercer papel significativo no estabelecimento das formas de organização interna e das relações de trabalho, encontrando na América Latina a área propícia para realizar os investimentos e promover a acumulação. Esse processo, segundo vários autores, demarca a mundialização da economia, a qual pressupõe a descentralização da atividade industrial que passa a se difundir em todo o mundo, bem como a emergência de outro nível de especialização dos produtos provenientes das diversas partes do mundo para o mercado internacional.

Trata-se, nesse contexto, de uma redefinição da divisão internacional do trabalho, uma vez que, além de máquinas e equipamentos, transferiram-se tecnologias (embora ultrapassadas) e capitais, passando a exportar não apenas produtos primários, mas também produtos industriais, integrando os países ao cenário industrial mundial, com um papel definido.

Ressalte-se que os estados nacionais latino-americanos ao assumirem o papel de indutor do desenvolvimento econômico, via industrialização, mais que promover o seu desenvolvimento, ofereceram as condições para implementação da base produtiva integrada aos interesses dos oligopólios internacionais, com financiamento de capitais externos, conduzindo a uma redução de autonomia na definição das estratégias de desenvolvimento nacionais e favorecimento do centro.

Em primeiro lugar, é necessário ter em conta que o processo de unificação [das economias nacionais] abriu o caminho a uma considerável intensificação do crescimento do próprio centro. Em segundo lugar, ampliou-se consideravelmente o fosso que já separava o centro da periferia do sistema, o que em grande parte é simples consequência da intensificação do crescimento no centro. Em terceiro lugar, as relações comerciais entre países cêntricos e periféricos, mais ainda do que entre países cêntricos, transformaram-se progressivamente em operações internas das grandes empresas (FURTADO, 1974, p.44).

No contexto do sistema capitalista, a atuação estatal no planeamento e na produção de bens significou uma estratégia de promoção da acumulação capitalista ao prover as alternativas para a superação do desemprego e fomentar o crescimento por meio de medidas como o aumento dos investimentos públicos, a redistribuição da renda para estimular o consumo e o incentivo às exportações.

Consolidou-se um período de expansão, que compreende o final da década de quarenta até o início da década de setenta, registrando-se elevados índices de crescimento de investimento, de produção, de emprego e de salário em grande parte das economias capitalistas avançadas. O Brasil, assim como diversos países periféricos, apesar dos avanços promovidos pelo processo de industrialização, não conseguiu romper com os traços característicos do subdesenvolvimento, como a manutenção de grande parte da população em condições de vida precárias.

Os sinais de esgotamento do modelo de desenvolvimento surgem no início dos anos setenta, alcançando o auge com a crise do petróleo e a desregulamentação do sistema monetário internacional, o que ocasionou a recessão da economia mundial e, particularmente a dos Estados Unidos, modificando o ritmo de crescimento dos países industrializados e trazendo à tona as antigas distorções do capitalismo: pobreza, desemprego, miséria e instabilidade econômica, em seus graus de alcance variados no conjunto dos países.

Em que pese o desencadeamento de diversos movimentos de conotação anticapitalista, no período que vai até a década de 80, estes não fizeram frente ao capital financeiro e as grandes empresas, uma vez que estas empresas se fortaleceram durante o período áureo, gerando condições para a reestruturação do capitalismo e inauguração da fase denominada de “mundialização do capital”; enquanto na periferia, a situação era de endividamento criado no ciclo anterior para financiar a industrialização, permitindo aos países desenvolvidos redefinirem suas estratégias de acumulação, e, conseqüentemente, novas formas de subordinação da periferia ao centro. Sob os imperativos do capital financeiro e do neoliberalismo, os países subdesenvolvidos se integraram à ordem econômica mundial, no início da década de 90, a qual estabeleceu uma nova direção para a atuação do estado.

A crise dos anos 70 revela o seu caráter cíclico no contexto do modo de produção capitalista, o qual, para atingir o objetivo de acumular riqueza e se autorreproduzir, não se vincula necessariamente a uma ideologia, mas busca os mecanismos que garantam a acumulação, o que explica os períodos de alternância entre o protecionismo e o liberalismo:

Historicamente o capitalismo nunca associou-se de forma exclusiva a nenhuma ideologia, e por isso, no campo do debate político ou das idéias econômicas, o protecionismo e o livre-cambismo se sucederam e alternaram como linguagem dominante das burguesias industriais, numa recorrência que lembra a idéia grega da circularidade imóvel (FIORI, 1994, p. 125)

Tendo em vista a autorreprodução material e a larga abrangência espacial característica do capitalismo, Wallerstein (2002) refere-se a este, utilizando o conceito de sistema-mundo, um sistema constituído de múltiplas estruturas, mas com uma unidade orgânica determinada pela divisão do trabalho. A particularidade desse sistema, segundo o autor, reside no descolamento entre as fronteiras econômicas e políticas e na ideia de existência de uma semiperiferia, que exerce um papel de equilíbrio no sistema, na qual se situam zonas e estados que reúnem características dos dois polos.

A semiperiferia é um elemento estrutural necessário numa economia-mundo. Essas áreas têm um papel paralelo ao representado, *mutatis mutandi*, pelos grupos comerciais intermediários em um império. Elas desviam parcialmente as pressões políticas que os grupos localizados [...] nas áreas periféricas poderiam, de outro modo, dirigir contra os Estados do centro, contra os grupos que operam em seu interior e por meio de seu aparelho de Estado (WALLERSTEIN, 1972, p. 247).

Convergindo com a teoria cepalina, a relação centro-periferia, à luz das suas ideias, não se constitui uma questão meramente geográfica, mas relacionada à divisão do trabalho entre as diversas regiões do mundo capitalista, comandada por estados nacionais mais fortes, provocando uma assimetria no controle das atividades produtivas e comerciais entre os detentores dos meios de produção dos diferentes países, que se reproduz continuamente, por meio de mecanismos de troca desigual num movimento circular que promove a concentração do excedente pelos representantes do centro do sistema.

Conforme mencionado anteriormente, a identificação da polaridade centro-periferia constitui-se a principal referência nas teorias que tratam das especificidades do desenvolvimento da América Latina, cuja origem remonta à década de 50, a partir do pensamento de Raúl Prebisch e outros teóricos integrantes da Comissão Econômica para América Latina (Cepal), os quais contestam os argumentos essencialmente econômicos do subdesenvolvimento, considerando a importância de elementos históricos, culturais, entre outros fatores internos.

A interpretação para o subdesenvolvimento dos países baseada no pensamento de Rostow (1956), segundo o qual o subdesenvolvimento corresponde a uma etapa prévia ao desen-

volvimento, não se confirma, quando se observa que tal situação resulta das condições de expansão do capitalismo e, por conseguinte, da divisão internacional do trabalho que moldou as economias periféricas às necessidades do capitalismo central, conforme destaca Oliveira, F. (2003, p. 4):

O termo subdesenvolvimento não é neutro: ele revela, pelo prefixo “sub”, que a formação periférica assim constituída tinha lugar numa divisão internacional do trabalho capitalista, portanto hierarquizada, sem o que o próprio conceito não faria sentido. Mas não é etapista tanto no sentido estalinista quanto evolucionista.

Utilizando como principais referências o pensamento de Raúl Prebisch e Celso Furtado serão discutidos especificamente, na seção seguinte, os aspectos estruturais do desenvolvimento periférico e as particularidades do Brasil.

2.2 O DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO E DO BRASIL

O processo de expansão industrial e seus reflexos nos níveis de crescimento alcançado pela economia mundial e seus diferentes rebatimentos nos países, suscitou várias discussões sobre as relações entre progresso técnico, crescimento e desenvolvimento, as quais pautaram novos temas como o desenvolvimento econômico, subdesenvolvimento, centro e periferia.

À medida que os países foram buscando o desenvolvimento como meta do progresso econômico, foi possível verificar que não se atingiam os mesmos resultados, o que levou diversos teóricos a se debruçarem na questão, procurando entender os processos ocorridos nos diferentes países. De acordo com Furtado (1963, p. 22), “o desenvolvimento econômico é um fenômeno com uma nítida dimensão histórica. Cada economia que se desenvolve enfrenta uma série de problemas que lhe são específicos”.

Até o final dos anos 70, o paradigma econômico dominante na América Latina foi a Teoria da Dependência, que surgiu na década de 60, com a perspectiva de explicar o desenvolvimento na região, particularmente, a partir de sua fase de industrialização, considerada uma revisão ou desdobramento da teoria cepalina, a qual tem a sua origem no pensamento de Raúl Prebisch e contribuição de outros teóricos que integravam a Cepal, merecendo destaque Celso Furtado. Identificada com o método estruturalista, a visão cepalina associa os problemas econômicos que afetam a América Latina (e o Brasil) aos desajustes nas estruturas produtivas, institucionais, fundiárias, entre outras, contrapondo-se aos neoclássicos, que atribuíam tais questões a fatores monetários ou fiscais.

A Cepal buscava compreender as razões do atraso econômico da América Latina comparativamente aos países mais desenvolvidos no contexto do capitalismo moderno. A ideia fundamental, expressa por Prebisch no documento “Manifesto Latino-americano”, é a de que a economia mundial se organiza num sistema constituído de dois polos, centro-periferia, traduzindo-se numa divisão internacional do trabalho entre países produtores de bens industrializados e fornecedores de matéria-prima, gerando benefícios desiguais. Construiu-se a partir daí, teorias específicas para a América Latina, numa visão de que os paradigmas econômicos provenientes dos países desenvolvidos não contemplavam as necessidades e características dos países da periferia, portanto, incapazes de oferecer soluções para os problemas de desenvolvimento enfrentados por esses países. Daí a identificação dessa discussão como a teoria do desenvolvimento e do subdesenvolvimento.

As reflexões produzidas levaram à proposição de um modelo de desenvolvimento impulsionado pela indústria, com intervenção do Estado, a partir do processo de substituição de importações, invertendo a lógica do desenvolvimento orientado a partir de “para fora”, característica do ciclo anterior, para um desenvolvimento “para dentro”, valorizando os potenciais internos. Considerava-se que as inovações trazidas com a industrialização teriam a capacidade de absorver o excesso de mão-de-obra e superar a tendência à deterioração dos termos de troca, que beneficia os países industrializados e desfavorece os países exportadores de bens primários, ou seja, “é o único meio de que estes dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas.” (PREBISCH, 1949, p.72).

A aliança em torno da estratégia desenvolvimentista, no geral, foi constituída pela burguesia industrial, pela burocracia estatal e pelos trabalhadores urbanos, passando a ocupar um espaço até então sob a hegemonia das oligarquias rurais e dos centros desenvolvidos. A forma como se deu essa aliança nos países periféricos resultou em processos distintos de desenvolvimento nessas nações.

No Brasil, a transição do modelo agroexportador para o industrial manteve intocáveis as regras e relações de poder; não houve, por exemplo, ruptura entre as elites industriais e as oligarquias rurais; ao contrário, com a modernização tecnológica, surgiram novos complexos agroexportadores e agroindustriais, ao passo que a pequena propriedade foi reduzida, provocando a migração das populações.

Sob a influência das teorias dominantes na América Latina, adotou-se no país o modelo de desenvolvimento que ficou conhecido como nacional-desenvolvimentista, durante o qual ocorreram os avanços no processo de industrialização, a partir do processo da substituição de

importações, inicialmente de produtos de bens de consumo, ou seja, atividades industriais tecnologicamente mais simples, posteriormente avançando para os processos produtivos de bens de capital.

De acordo com Furtado (1964), o subdesenvolvimento é determinado pela forma como o progresso técnico é assimilado no sistema capitalista mundial, que pode ser via produtos finais de consumo ou via processos produtivos. No caso dos países periféricos, utilizou-se o excedente no consumo de bens importados ou daqueles produzidos no país baseados na tecnologia oriunda dos países centrais por parte das elites, ao invés de ser reinvestido em tecnologias, o que resultou numa heterogeneidade e descontinuidade tecnológica nos diferentes setores produtivos.

O subdesenvolvimento é um desequilíbrio na assimilação dos avanços tecnológicos produzidos pelo capitalismo industrial a favor das inovações que incidem diretamente sobre o estilo de vida. Essa proclividade à absorção de inovações nos padrões de consumo tem como contrapartida atraso na adoção de métodos produtivos mais eficazes. É que os dois processos de penetração de novas técnicas se apoiam no mesmo vetor que é a acumulação. Nas economias desenvolvidas existe um paralelismo entre a acumulação nas forças produtivas e diretamente nos objetos de consumo. O crescimento de uma requer o avanço da outra. A raiz do subdesenvolvimento reside na desarticulação entre esses dois processos causados pela modernização (FURTADO, 1992, p.8).

A teoria de Furtado converge com as ideias de Prebisch quanto à superação do subdesenvolvimento latino-americano via industrialização “para dentro” e coordenada pelo estado, acrescentando algumas contribuições, as quais se constituíram um diferencial das suas análises, tais como a incorporação da perspectiva histórica, a interpretação do subdesenvolvimento periférico como uma situação não transitória e as relações entre crescimento e distribuição de renda. Nesse sentido, indica que o desenvolvimento e o subdesenvolvimento são a representação das estruturas sociais resultantes do processo de acumulação do capital, cujas especificidades são delineadas no curso de tal processo, admitindo que o “desenvolvimento no mundo todo tende a criar desigualdades. É uma lei universal inerente ao processo de crescimento: a lei da concentração” (FURTADO, 2009, p.30).

Quando se trata da adoção do planejamento conforme estabelecido pela Cepal, no caso do Brasil, pode ser identificado no governo Kubitschek, expresso principalmente no Plano de Metas. O plano era focado na superação dos pontos de estrangulamento da economia, por meio de investimentos na infraestrutura e fortalecimento das indústrias de base. Foram realizados investimentos significativos na indústria, na infraestrutura de energia e transportes, resultando num crescimento econômico expressivo, embora produzindo um grande endividamento, que dificultou o financiamento do projeto posteriormente. Isso revela que o processo de financiamento da industrialização do Brasil, assim como em outros países da América La-

tina, promoveu um crescimento com endividamento. Além disso, setores representativos da área social receberam menos investimentos, a exemplo da educação e agricultura, refletindo nos níveis modestos da dimensão social e ambiental do desenvolvimento comparativamente ao crescimento econômico.

Furtado (1999) atribui ao planejamento estatal fundamental importância, principalmente por se tratar de uma economia que “tem um imenso atraso acumulado, desequilíbrios regionais e setoriais, e um potencial enorme de recursos não utilizados (...)”, e reconhece o papel do setor privado.

Para que o Estado possa entrar no momento devido e sair na ocasião oportuna deve armar-se de uma visão de conjunto do processo econômico. É isso que chamamos de planejamento (FURTADO, 1982, p. 51).

Considerando a Teoria da Dependência um desdobramento da análise do desenvolvimento cepalino, as suas críticas estão expressas nas correntes teóricas weberiana, conhecidas como versão da interdependência ou do capitalismo-associado, e da vertente marxista.

Os teóricos de inspiração weberiana, dentre os quais Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, defendem que o desenvolvimento econômico nos países periféricos não se restrinja a estratégia do “desenvolvimento para dentro”, admitindo a necessidade de associação entre as forças internas e o centro, dada à incapacidade daqueles países encontrarem uma alternativa própria de desenvolvimento, uma vez que os governos são constituídos por alianças complexas, onde há interesses comuns entre os segmentos capitalistas do centro e os mesmos setores da periferia, destacando desta forma a estrutura de classes e seus conflitos de interesses.

Convergindo com o pensamento de Furtado (1966) de que o problema do subdesenvolvimento deve ser entendido como “uma realidade histórica”, esta corrente interpreta o desenvolvimento como um processo social, portanto condicionado à forma pela qual se dá a integração social entre os grupos e classes sociais, tanto no âmbito interno como externamente, caracterizando a dependência como um componente estrutural do capitalismo.

{...} o conceito de ‘subdesenvolvimento’ não corresponde ao de ‘sociedades tradicionais’ ou ao de ‘sociedades arcaicas’, nem mesmo ao de sociedades (ou economias) agrárias. A noção de sociedade subdesenvolvida só se torna significativa quando há uma referência implícita a uma relação determinada entre um tipo particular de sociedade com outra ‘desenvolvida’ (CARDOSO, 1968, p. 33).

A segunda corrente, de inspiração marxista, que tem como um dos seus representantes Ruy Mauro Marini entende a dependência como uma relação de subordinação entre os países centrais e periféricos, encontrando na superexploração da força de trabalho da periferia a principal fonte de criação de excedentes a serem transferidos para os países centrais, de modo a promover uma distribuição desigual do valor da produção mundial.

Justificam que a condição desigual da inserção dos países latino-americanos no comércio internacional — que já encontraram os centros hegemônicos com suas tecnologias desenvolvidas e consolidadas — impossibilitou a esses países de competir com os países centrais com bens de alto valor agregado, e com isso estabeleceu uma divisão internacional do trabalho, mantendo a condição de dependência daqueles países.

Inspirando-se no conceito de dependência formulado por Cardoso e Falleto (1977), a teoria do “capitalismo tardio”, desenvolvida por Mello (1982) e Tavares (1986), que desfruta de muita aceitação, tem influenciado o debate no Brasil e na América Latina. Fazendo referências ao Brasil, a qualificação como “tardio” se refere ao fato de que o capitalismo no Brasil surge e se constitui de forma subordinada à lógica de acumulação internacionalizada, carente de um setor de produção de bens de capital e com um ritmo diferenciado na constituição do mercado de trabalho e do mercado interno. Associado a isso se tem a questão da produção da tecnologia e da inovação, sua incorporação no processo produtivo como também a capacidade de criação da infraestrutura para o desenvolvimento e acumulação.

Contribuindo para essa discussão, enfatizando as questões políticas, especialmente relacionadas ao Brasil, encontra-se a obra de Chico de Oliveira “A Crítica à Razão Dualista” (1973), na qual, o moderno e o atrasado não são rivais, mas o primeiro cresce e se alimenta da existência do segundo. Considerada pelo autor como pertencente à categoria marxista enquanto “crítica”, e cepalina enquanto especificidade, “no sentido de mostrar como a articulação das formas econômicas subdesenvolvidas incluía a política, não como externalidade, mas como estruturante” (OLIVEIRA, F., 2003, p.4), argumenta o seguinte:

Retomei essas duas perspectivas para tentar entender como e porque lideranças como Vargas e suas criaturas, o PTB - Partido Trabalhista Brasileiro e o Partido Social-Democrático, o lendário PSD, haviam presidido a industrialização brasileira, arancando especificamente de bases rurais: o moderno, a indústria, alimentando-se do atrasado, a economia de subsistência.

Pode-se considerar como principal ponto de convergência entre as diferentes visões da dependência, incluindo os pensadores cepalino que a inspiraram, a contestação do subdesenvolvimento e desenvolvimento como etapas de um processo evolutivo, entendendo-os como realidades que, embora estruturalmente vinculadas, são distintas e contrapostas, o que torna o subdesenvolvimento um produto da expansão capitalista, por conseguinte, do estabelecimento de uma divisão internacional do trabalho.

O desenvolvimento periférico é uma parte assimétrica do processo de expansão do capitalismo mundial. De fato, os países atualmente adiantados foram e continuaram sendo centrípetos ao longo de um desenvolvimento histórico, no qual coube à periferia um papel dependente e subsidiário. Não havia forças espontâneas de expansão da industrialização fora dos centros (PREBISCH, 1983, p.20).

As teorias até aqui discutidas, conduzem a uma interpretação do desenvolvimento sob os moldes capitalistas, na perspectiva de uma teoria do sistema mundial. Nas discussões contemporâneas, tal desdobramento pode ser identificado nos trabalhos de Immanuel Wallerstein, que desenvolveu o conceito de sistema-mundo, representado pela economia-mundo capitalista, cuja unidade é dada pela divisão mundial do trabalho. Em um dos seus trabalhos, defende duas teses: na primeira, argumenta que não são os países que se desenvolveram, mas a economia mundial capitalista, que é polarizadora, e na segunda, prevê a destruição da economia mundial capitalista, como consequência do seu próprio sucesso.

De acordo com Wallerstein (2002), o desenvolvimento capitalista produz a divisão do mundo em centro, periferia e semiperiferia, interligadas como partes de um sistema mundial único, o sistema capitalista, um sistema em constante mutação, constituído de inúmeras instituições, cabendo ao Estado um papel estruturante no processo de acumulação.

O funcionamento da economia-mundo capitalista tem como premissa a existência de uma superestrutura política de Estados soberanos ligados num, e legitimados por um sistema interestatal. Como nem sempre existiu, essa foi uma estrutura que teve que ser construída. O processo de sua construção tem sido contínuo sob inúmeros aspectos. A estrutura foi criada de início num único segmento do globo, primordialmente a Europa mais ou menos no período que vai de 1497 a 1648. Passou então por expansões esporádicas, incorporando uma zona geográfica sempre mais ampla. Esse processo, que poderíamos chamar de ‘incorporação’ de novas zonas à economia-mundo capitalista, envolveu a reformulação de fronteiras e estruturas políticas nas zonas incorporadas e a criação, em seu âmbito, de ‘Estados soberanos, membros do sistema interestatal’ ou ao menos aquilo que poderíamos chamar de ‘candidatos a estados soberanos’ — as colônias (WALLERSTEIN, 2006, p. 154).

Partindo do pressuposto de que não é possível aos países em desenvolvimento alcançarem um patamar de evolução semelhante àquele dos países desenvolvidos, Wallerstein defende que o desenvolvimento não se processa no interior dos países, vigorando um único sistema denominado economia-mundo capitalista, que tem como um dos princípios básicos a produção e apropriação desigual da mais-valia.

A concepção da semiperiferia desenvolvida por Wallerstein (2000) tornou-se uma referência na identificação dos países emergentes. Na sua concepção, a semiperiferia representa uma categoria intermediária, exercendo, concomitantemente, o papel de explorador e explorado, rompendo, portanto, a polarização entre o centro e todo o resto. Trata-se de uma zona constituída de áreas que anteriormente integravam o centro do sistema bem como de regiões periféricas que se converteram em semiperiferia. Esse estrato, de acordo com o autor, exerce uma função essencial na economia mundial e no sistema interestatal, constituindo-se um requisito para a sobrevivência da economia-mundo, uma vez que a sua posição intermediária reduz a tensão entre os extremos, promovendo a estabilidade política. Em períodos de retração da economia, durante os quais se intensifica a competição pelo excedente mundial, os setores

preponderantes podem ser deslocados para a semiperiferia, que pode obter vantagens com a crise no centro e contribuir para a sua desaceleração; por outro lado, a atuação de uma esfera intermediária de países distribui os conflitos entre as grandes potências, médias ou regionais e países periféricos.

Pochmann (1999) alerta para o fato de que esse deslocamento de investimentos para as nações de renda intermediária, na maioria das vezes, não se traduziu numa inserção ampla das camadas sociais aos níveis de renda e padrão de consumo do centro, mas reforçou os privilégios de pequenas parcelas sociais.

O papel da semiperiferia foi absolutamente importante para a estabilidade do sistema capitalista mundial, impedindo, de certa forma, o aprofundamento da polarização entre países ricos e pobres. A abertura de espaços para nações com renda intermediária se mostrou também necessária para a oxigenação de empresas e setores de atividade econômica que se encontravam em declínio no centro capitalista. Mas tudo isso, que possibilitou a formação interna de segmentos sociais com nível de renda e padrão de consumo nos países semiperiféricos similares aos do centro capitalista terminou não ocorrendo, na maioria das vezes, homoganeamente. Foram assegurados privilégios para pequenas parcelas sociais, muitas vezes motivadas por experiências autoritárias (POCHMANN, Economia global e a nova Divisão Internacional do Trabalho, p.10)³.

Essa estrutura política particular, portanto, favorece a economia-mundo capitalista, visto que o campo econômico extrapola a esfera de atuação das unidades políticas, conferindo ao grande capital uma margem de manobra extremamente ampla, ao passo que o sistema interestatal reforça a tendência à contínua acumulação de capitais, ao estabelecer uma competição constante entre os estados nacionais: de um lado os estados do centro buscam preservar a sua posição privilegiada, de outro, os demais se esforçam para livrar-se das zonas periféricas, comportando-se como capitalistas individuais.

Wallerstein (1995) ressalta a existência de conflitos entre classes sociais e nações, onde o jogo de interesses e pressões por poder político resulta em diferentes graduações de poder, não existindo controle da economia-mundo por parte de nação, grupo de nações ou grupo social e acrescenta que as crises que caracterizam o período atual constitui-se uma crise terminal do próprio sistema internacional.

Em algum momento, lá na frente, em 2025 ou 2050, chegará a hora do ajuste de contas. E o mundo estará diante do mesmo tipo de escolha que os Estados Unidos se deparam agora. O sistema internacional marchará para uma reestruturação que será repressiva ou igualitária. (...) E é impossível prever o resultado. Estaremos num ponto de bifurcação e as oscilações aleatórias terão efeitos muito diferentes (WALLERSTEIN, 1995, p.209).

³ Texto em versão parcial de uma pesquisa do autor sobre as transformações no mundo do trabalho nos anos 90 no Brasil.

Considerando as expectativas de promover o desenvolvimento dos países periféricos através da industrialização, de modo geral, segundo diversos pensadores, o que efetivamente aconteceu foi o que se pode qualificar como “modernização do processo produtivo”, cuja dinâmica foi direcionada para o atendimento da demanda das elites nacionais, que tentavam reproduzir os padrões de consumo dos países desenvolvidos (o chamado efeito demonstração). Nesse contexto, o que se verificou foi a incorporação de um padrão tecnológico adequado ao perfil das camadas sociais demandantes por bens de consumo, o que conduziu a um processo de maximização do excedente apropriado pelas elites periféricas, ao invés de realização de investimentos nos processos tecnológicos, que de fato possibilitassem a alteração do processo produtivo.

Cardoso e Faletto (1978) destacam que, diante da incapacidade de promover os avanços tecnológicos, os países periféricos viabilizam a sua expansão econômica se submetendo às estratégias do centro, numa posição que culmina no aprofundamento da dominação e compara esta situação à relação entre um cliente e um banqueiro:

Assim, para prosseguir com a expansão econômica, um país dependente tem de entrar no jogo da “interdependência”, mas numa posição semelhante à do cliente que procura um banqueiro. Certamente, em geral os clientes desenvolvem estratégias de independência e podem tentar usar produtivamente o dinheiro emprestado. Mas na medida em que existem limites estruturais, o êxito de tais tentativas não é um resultado automático do jogo. Na maioria das vezes, reforçam-se as regras de dominação, e mesmo quando o país dependente se torna menos pobre após o primeiro empréstimo, segue-se ainda um segundo empréstimo. Na maioria dos casos, quando tal economia floresce, suas raízes foram plantadas pelos que detêm as notas promissórias (CARDOSO E FALETTO, 1978, p.17).

A absorção do excedente de mão-de-obra pela indústria, preconizada pela teoria cepalina, na realidade, não se confirmou, tornando o desemprego um problema histórico e estrutural na região, inclusive no Brasil. Furtado (1972, p. 8) reconhece a insuficiência da industrialização na redução das desigualdades entre países, ao afirmar: “A tese, que prevaleceu imediatamente após a guerra, de que a industrialização constitui razão suficiente para a absorção do subdesenvolvimento, está certamente desacreditada”.

Fatores internos e externos conduziram o modelo de substituição de importações ao esgotamento, ao final dos anos setenta, dando origem a uma nova crise, conseqüentemente enfraquecendo a aliança nacional em torno do projeto desenvolvimentista e delineando os passos para a ascensão do movimento pró-mercado.

O período de expansão trouxe para os países centrais um alto nível de acumulação, enquanto os países periféricos aprofundaram o endividamento, portanto, tornando mais crítica a situação de dependência de capitais e investimentos de países centrais. Nos anos 80, no Bra-

sil como em outros países latino-americanos, o planejamento estatal foi substituído por medidas de estabilização econômica e de ajustamento externo.

Propaga-se, a partir daí, à luz das ideias neoliberais que dominaram os anos 90, um ideário negativo relativo à capacidade do estado em promover o desenvolvimento econômico e equidade social, ao passo que se exaltava a capacidade dos mercados de coordenar as decisões e conduzir ao desenvolvimento. As inovações tecnológicas, particularmente as tecnologias da informação e comunicação, viabilizaram a configuração de um novo padrão de desenvolvimento, no qual os países “dependentes” teriam de se adaptar, elegendo como motor do crescimento a integração com a economia internacional, ou seja, um mundo globalizado, onde as decisões de investimento e progresso técnico cada vez mais se distanciam do planejamento estatal.

No entanto, o modelo econômico neoliberal só fez aprofundar as contradições entre centro e periferia, uma vez que o elemento fundamental dessa política era o ajuste fiscal, que recaí sobre os gastos de interesse social, a oferta de serviços sociais, investimentos públicos produtivos e infraestrutura, áreas as quais não têm contrapartida do mercado. Como destaca FIORI (1996), os defensores do neoliberalismo atribuem a crise econômica às ações do estado do bem-estar social (ou dos investimentos sociais no contexto do desenvolvimentismo), tais como o aumento dos encargos fiscais e dos direitos sociais e sob o argumento da estabilidade econômica, mascara-se o objetivo principal, que é a produção de superávit para o pagamento dos altos juros da dívida.

A reversão desse cenário e a retomada de projetos de desenvolvimento passam a se constituir em tarefa do Estado, segundo forças políticas contrárias ao referido modelo econômico, sendo colocada uma série de questões, dentre as quais: qual a capacidade de poupança e de investimento dos países situados na periferia? Quais os meios utilizados para incorporar os avanços tecnológicos na produção? Qual a situação do capital humano? Qual o nível de participação democrática da sociedade civil? As respostas a estas e outras questões configurarão estratégias de desenvolvimento distintas, sendo fruto das especificidades de cada país e das distintas forças e cenários políticos.

A trajetória do desenvolvimento brasileiro, compreendendo o período desenvolvimentista do pós-guerra até os dias atuais, encontra-se retratada na sequência.

2.3 BRASIL: DO DESENVOLVIMENTISMO AO NEODESENVOLVIMENTO

No Brasil, a concepção de desenvolvimento disseminada pela Cepal encontrou um ambiente favorável, dado o cenário de crise que se alastrou pelo mundo e a busca pela superação da condição de subdesenvolvimento. A estratégia desenvolvimentista predominante no Brasil até o início dos anos oitenta, intitulada nacional-desenvolvimentismo, apoiou-se na industrialização nos moldes preconizados pela teoria cepalina: substituição de importações, foco no mercado interno, Estado intervencionista, atuando não apenas como indutor do desenvolvimento, mas como produtor de mercadorias. De acordo com Bresser Pereira (2009, p.75), a denominação nacional-desenvolvimentismo esteve associada ao objetivo do desenvolvimento econômico sob a coordenação do Estado:

A designação “nacional-desenvolvimentismo” enfatizava, em primeiro lugar, que o objetivo básico dessa política era promover o desenvolvimento econômico, e em segundo lugar, que, para que isso acontecesse, a nação — ou seja, empresários, burocracia do Estado, classes médias e trabalhadores, unidos na competição internacional — precisava definir os meios para alcançar esse objetivo no âmbito do sistema capitalista, com o Estado como o principal instrumento da ação coletiva.

Conforme Bielschowsky (2010, pp.15-20), o Brasil passou por dois ciclos ideológicos desenvolvimentistas: o período de 1930 a 1964, no qual o planejamento do estado se voltou para o processo de industrialização, sob a influência do pensamento cepalino e particularmente com as contribuições de Celso Furtado, alcançando o seu auge entre 1956 e 1961, os “Cinquenta anos em cinco”, durante o governo de Juscelino Kubitschek, e o segundo período, de 1964 a 1980, durante o qual ocorreu o golpe militar; embora mantendo a visão da industrialização como via de superação do subdesenvolvimento, foram adotadas medidas tradicionais para os desequilíbrios macroeconômicos, tais como o arrocho salarial e concentração de renda.

Nesse período, delinear-se os primeiros passos para a reorganização do sistema financeiro nacional, através da constituição de bancos de investimento, fusões de grupos empresariais e financeiros, permitindo a mobilidade e centralização do capital financeiro, sinalizando para a ruptura com o projeto nacional-desenvolvimentista e a ascensão do capitalismo financeiro. Tal cenário motivou os questionamentos de diversos teóricos como Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares acerca do modelo de desenvolvimento em andamento, o qual se mostrava concentrador de renda.

Um traço característico do processo de industrialização brasileiro que deve ser ressaltado é que não houve uma quebra nas relações de poder das oligarquias rurais; ao contrário, construiu-se um compromisso político, que resultou na modernização tecnológica da grande

propriedade por meio de subsídios e, conseqüentemente, na manutenção da estrutura fundiária desigual, conduzindo a um processo industrial desintegrado economicamente e excludente socialmente.

Furtado (1962) ressalta que uma das grandes contradições do desenvolvimento brasileiro gerada pela manutenção das estruturas arcaicas de poder é a “crescente concentração social e geográfica de renda”, que,

{...} na ausência de uma política consciente que preservasse à ação do Estado o caráter social, improvisou-se, em nome do desenvolvimento, uma estrutura de subsídios que muitas vezes premiou de preferência os investimentos supérfluos, ou aqueles que vinham permitir, dada a sua tendência monopolística, uma concentração ainda maior da riqueza em mão de grupos privilegiados (FURTADO, 1962, p.14-15).

Movido pelo objetivo de tornar o país uma “potência econômica”, o processo de industrialização brasileiro teve uma participação expressiva de capitais externos, além dos investimentos diretos feitos pelo Estado como agente produtivo em setores estratégicos que não despertavam interesse na iniciativa privada. Os investimentos públicos, em grande parte, foram financiados com recursos externos, disponíveis em abundância no mercado financeiro internacional, enquanto as empresas privadas nacionais eram financiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e bancos regionais, além dos incentivos fiscais.

O Brasil experimentou um ciclo expansivo na sua produção industrial, que se estendeu até meados dos anos 70, alcançando o seu auge no período de 1968 a 1973, no qual se registrou o crescimento das exportações de bens manufaturados bem como do mercado interno, viabilizado tanto pelo aumento do nível de emprego como pela oferta de crédito ao consumidor, favorecendo o setor de produção de bens de consumo duráveis.

Com a crise do petróleo, no final dos anos 70, o aumento das taxas de juros internacional restringiu o crédito, desmontando a estratégia de desenvolvimento a qual foi construída com base no endividamento. O governo optou por medidas voltadas para a correção do déficit da balança comercial, portanto pelo recuo dos investimentos na política industrial, passando a ser prioridade a adoção de medidas de curto prazo para superar a crise no setor externo. Este cenário resultou numa grande recessão da indústria, aumento do desemprego e a inflação, conforme SUZIGAN (1988).

A principal lacuna observada pelos analistas quanto à utilização do processo de substituição de importações é que este inviabilizou a criação de uma estratégia de desenvolvimento científico e tecnológico, ao privilegiar o atendimento à demanda por bens de consumo das elites, deixando de incorporar a produção de bens de capital, capaz de criar dinamismo e transformação da base produtiva, portanto rompendo a situação de dependência.

A industrialização de substituição de importações tinha como base as atividades industriais pré-existentes. Ela constituía certamente um avanço com respeito ao que se havia feito anteriormente, mas não uma mudança qualitativa. As novas atividades orientavam-se pela demanda final, como um edifício que se constrói de cima para baixo. A base do edifício — as indústrias de insumos básicos e de equipamentos — continuava no exterior (FURTADO, 2000, p.113).

Várias “lacunas” resultaram desse processo de desenvolvimento a exemplo da desarticulação entre setores econômicos, a inexistência de uma política agrícola articulada à indústria, que permitisse a inserção da população situada à margem do mercado de trabalho formalizado, uma melhor integração entre os próprios segmentos da indústria, de modo a evitar o atraso de alguns destes, a heterogeneidade tecnológica e as diferenças de níveis de produtividade, além da falta de financiamento endógeno.

Os avanços alcançados através da industrialização, comparativamente a outros países, foram inferiores tanto no aspecto do crescimento econômico quanto nos resultados sociais. O desenvolvimento da economia brasileira não resultou na redução das desigualdades e desconcentração da renda, historicamente existentes. Furtado (1965) alerta que no Brasil “o desenvolvimento beneficiou a uma menor parcela da população e criou as mais agudas tensões sociais”. E argumenta:

O desenvolvimento de que tanto nos orgulhamos, ocorrido nos últimos decênios, em nada modificou as condições de vida de três-quartas partes da população do país. Sua característica principal tem sido uma crescente concentração social e geográfica da renda. As grandes massas que trabalham nos campos, e constituem a maioria da população brasileira, praticamente nenhum benefício auferiram desse desenvolvimento (FURTADO, 1962, p.14).

Furtado (2000) concebeu a possibilidade de desenvolvimento do Brasil a partir do seu potencial produtivo, numa perspectiva de integração do mercado nacional, fortalecendo os centros de decisão internas e a busca por um projeto de desenvolvimento nacional, levando em consideração as dimensões sociais, políticas e culturais, portanto, extrapolando o campo econômico de modo a construir uma nação menos desigual. Ao incorporar a dimensão humana ao processo de desenvolvimento, Furtado explicita com clareza a distinção entre o crescimento econômico e desenvolvimento, defendendo que “o sentido do desenvolvimento decorrerá do projeto de autotransformação que se crie na coletividade” (FURTADO, 1969, p.19).

Sobre as especificidades do subdesenvolvimento brasileiro, Oliveira, F. (2003), em “O ornitorrinco”, uma atualização da “Crítica à razão dualista”, contrapondo à tese cepalina de que o setor atrasado constituía um obstáculo ao desenvolvimento, destaca três aspectos: a) o papel da agricultura de subsistência para a acumulação interna de capital, ao afirmar que a agricultura atrasada financiava a agricultura moderna e a industrialização; b) o papel do “exército de reserva” nas cidades, absorvido por atividades informais, que contrapondo à visão

de maior parte dos teóricos segundo os quais o contingente era apenas consumidor de excedente, a seu ver, compunha a estratégia de redução do custo de reprodução da força de trabalho urbana; c) a burguesia nacional não aderiu ao projeto de emancipação do país, rejeitando a aliança com as classes subordinadas. E conclui:

A singularidade do subdesenvolvimento poderia ser resolvida não-evolucionisticamente a partir de suas próprias contradições, à condição que a vontade das classes soubesse aproveitar a “riqueza da iniquidade” de ser periferia. A inserção na divisão internacional do trabalho capitalista, reiterado por cada ciclo de modernização, propiciaria os meios técnicos modernos, capazes de fazer “queimar etapas”, como os períodos Vargas e Kubistchek mostraram. O crescimento da organização dos trabalhadores poderia levar à liquidação da alta exploração propiciada pelo custo rebaixado da força de trabalho. A reforma agrária poderia liquidar tanto com a fonte fornecedora do “exército de reserva” das cidades, quanto com o poder patrimonialista. Mas faltou o outro lado, isto é, que o projeto emancipador fosse compartilhado pela burguesia nacional, o que não se deu (...) O golpe de estado de 1964, contemporâneo dos outros na maioria dos países latino-americanos, derrotou a possibilidade aberta (OLIVEIRA, F., 2003, p.8).

Durante os anos 80, a estratégia desenvolvimentista implementada mostrou sinais de esgotamento, a economia brasileira perde o dinamismo e as medidas adotadas interrompem a trajetória da industrialização. Neste período, tornaram-se evidentes os problemas e as fragilidades do crescimento baseado no forte endividamento externo, que foi transferido para o Estado, ao longo dos anos. Intitulada como a “década perdida”, as iniciativas do governo na orientação do desenvolvimento industrial neste período são consideradas pelos críticos como anti-industriais, sendo todos os esforços de política econômica voltados ao ajuste externo, já demonstrando a ruptura do modelo em curso.

De acordo com Bielschowsky (2012), a ideologia desenvolvimentista, em decorrência da crise da dívida e o consequente esvaziamento de projetos e políticas de investimento, perdeu a capacidade de influência na sociedade brasileira, dando espaço para a ascensão do neoliberalismo, que, até então, ocupava uma posição secundária.

A perda foi o reflexo, no plano ideológico, da evolução econômica, em particular da aceleração inflacionária, da profunda e prolongada crise externa e fiscal, do consequente enfraquecimento do Estado desenvolvimentista e da consequente estagnação. A instabilidade macroeconômica e a fragilização da máquina estatal dedicada às tarefas desenvolvimentistas impediram que eventuais projetos de desenvolvimento prosperassem e inibiram a reflexão sobre desenvolvimento econômico. Até então, o liberalismo havia ocupado durante várias décadas uma posição secundária na vida socioeconômica brasileira (BIELSCHOWSKY, 2012, p.5).

No início dos anos 90, as ofensivas do capital para reverter o declínio do crescimento econômico se encarregam de atribuir a estagnação econômica e ineficiência produtiva à estrutura econômica anterior classificada como protegida e autárquica, e defender uma política de maior abertura comercial e financeira e redução do papel do Estado. Segundo a concepção neoliberal a estrutura produtiva deve ser especializada e internacionalizada e sua competitivi-

dade está associada à maior exposição ao mercado externo e mobilidade do capital produtivo e financeiro.

Em decorrência de alguns fatores – desagregação política das forças que apoiaram o golpe militar, os limites da substituição das importações, a crise da dívida e a consequente elevação da inflação – a onda neoliberal propagou uma conotação negativa à estratégia desenvolvimentista, associando-a a incompetência administrativa, à crise gerencial do setor público, à crise fiscal, desconstruindo assim, as suas bases. A transição para a nova estratégia de desenvolvimento sob os moldes neoliberais significou a redução das funções de “promotor do desenvolvimento” do estado, via privatizações, abandono do planejamento de longo prazo, a transferência das responsabilidades sociais para a sociedade civil e aprofundamento da integração da economia nacional à economia global.

Ao se referir ao modelo neoliberal de desenvolvimento, Furtado (2000) resgata o papel do mercado interno no desenvolvimento econômico experimentado no ciclo anterior, que “apoiou-se em boa medida em transferências inter-regionais de recursos (...)”, argumentando o seguinte:

Ora, a partir do momento em que o motor do crescimento deixa de ser a formação do mercado interno para ser a integração com a economia internacional, os efeitos de sinergia gerados pela interdependência das distintas regiões do país desaparecem, enfraquecendo consideravelmente os vínculos de solidariedade entre elas (FURTADO, 1992, p.32).

As políticas neoliberais implementadas no Brasil e na América Latina, sistematizadas em um receituário criado pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Consenso de Washington, preconizavam mudanças consideradas fundamentais para a estabilização econômica dos países periféricos (diminuição do déficit fiscal via redução do gasto público principalmente na área social, combate à inflação através de políticas monetárias restritivas, investimentos no setor privado, etc.). Denominada por Bresser Pereira (2009) “ortodoxia convencional” tais medidas tiveram forte aceitação pelos países periféricos e suas elites, sendo tal conviência explicada pelo fato de que as concessões de empréstimos e financiamentos estavam condicionadas a aplicação desse receituário.

A agenda neoliberal deslocou o debate do desenvolvimento para o campo da macroeconomia, o que, segundo Fiori (2011) “já vinha crescendo durante o período desenvolvimentista”. O chamado “ajuste estrutural” nos países da periferia do sistema capitalista aprofundou problemas existentes, a exemplo da precarização do trabalho, o aumento da “fragilidade” da classe trabalhadora, com a diminuição da capacidade de influência dos sindicatos e conquista dos direitos, o empobrecimento da classe média assalariada, aprofundando e gerando novos

conflitos sociais, o que dificultou a construção de um amplo consenso na sociedade em torno desse modelo de desenvolvimento.

Diante desse cenário desfavorável, foram se delineando ideias de ruptura desse modelo, sendo retomada a discussão sobre a necessidade de um projeto de desenvolvimento para o país, o que contribuiu para a vitória do então candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República, Luís Inácio Lula da Silva, considerado, por amplos segmentos da população, com um perfil e projeto de governo adequados para a implementação de um processo de mudanças.

Em referência ao Brasil do início dos anos 2000, Oliveira, F. (2003) qualifica o capitalismo gerado no país, a um ornitorrinco, dadas as suas características de contradições, admitindo que em alguns aspectos, houve um retrocesso na “evolução”, conforme destaca:

Como é o ornitorrinco? Altamente urbanizado, pouca força de trabalho e população no campo, *dundue* nenhum resíduo pré-capitalista; ao contrário, um forte *agrobusiness*. Um setor industrial da Segunda Revolução industrial completo, avançando, *tabitate*, pela terceira revolução, a molecular-digital ou informática. Uma estrutura de serviços muito diversificada numa ponta, quando ligados aos estratos de altas rendas, a rigor, mais ostensivamente perdulário que sofisticado; noutra, extremamente primitivo, ligado exatamente ao consumo dos estratos pobres (...). Parece dispor de “consciência”, pois democratizou-se há já quase três décadas. Falta-lhe, ainda, produzir conhecimento, ciência e técnica: basicamente segue copiando (...). Onde é que está falhando a “evolução”? Na circulação sanguínea: a alta proporção da dívida externa sobre o PIB demonstra que sem o dinheiro externo, a economia não se move. É um adiantamento formidável: em 2001 o total da dívida externa sobre o PIB alcançou alarmantes 41% e o mero serviço dela, juros sobre o PIB, 9,1 % (...). Desse ponto de vista, a “evolução” regrediu: não se trata mais do subdesenvolvimento, mas de algo parecido apenas com a situação pré-crise de 30, quando o serviço da dívida, vale dizer, o pagamento dos juros mais as amortizações do principal, comiam toda a receita de exportação! (OLIVEIRA, F., 2003, p.p.9-10).

Embora no contexto de mudanças no cenário político do país, com o ingresso do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República, considerando o atual estágio da economia, da “revolução molecular-digital”, Oliveira, F. (2003) não vislumbrava mudanças, uma vez que o progresso técnico, por ser incremental, depende de uma acumulação técnico-científica anterior, situação não presente na periferia, ao passo que o novo conhecimento científico-tecnológico não se encontra disponível, mas protegido por patentes. A magnitude dos esforços para enfrentar essa lacuna, de acordo com o autor, não se mostra factível ante um país que ainda busca um caminho para reduzir as profundas desigualdades sociais.

{...} os países ou sistemas capitalistas subnacionais periféricos podem apenas copiar o descartável, mas não copiar a matriz da unidade técnico-científica (...) a acumulação que se realiza em termos de cópia do descartável, também entra em obsolescência acelerada, e nada sobra dela, ao contrário da acumulação baseada na Segunda Revolução Industrial. Isto exige um esforço de investimento sempre além do limite das forças internas de acumulação, o que reitera os mecanismos de dependência financeira externa (...). Como a acumulação incremental tem que realizar-se permanentemente, não havendo um day after quando já não se precisaria de altas taxas de

investimento, não parece algo à mão para um país que acaba de criar um programa de Fome Zero pelas mui prosaicas e terríveis razões de uma distribuição de renda incomensuravelmente desigualitária (OLIVEIRA, F., 2003, p.13-16).

Com a eleição do PT e de Lula da Silva, muitos segmentos sociais – movimentos sociais, parte da classe média e setores do empresariado – acreditavam ter sido criado um ambiente favorável para se estabelecer medidas capazes de conduzir o país no rumo do desenvolvimento e comprometer-se com um sólido sistema de atenção e proteção social.

No entanto, a despeito das expectativas de mudanças de trajetória, algumas iniciativas deste momento causaram questionamentos dos críticos, a começar pela publicação da “Carta ao Povo Brasileiro” (Lula da Silva, 2002) durante o período eleitoral, período de grave crise no país, na qual o candidato Lula da Silva se manifestava em relação às negociações do governo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), firmando o compromisso de que os contratos vigentes – cujas cláusulas impunham restrições às políticas econômicas a serem adotadas – seriam respeitados, o que contrariava as propostas de determinados segmentos políticos de esquerda.

As medidas adotadas no início do referido governo, incluindo a escolha do comando das instituições responsáveis pela política econômica, sugeriam a possibilidade de certo continuísmo das políticas neoliberais, ainda que não ortodoxas, o que se mostravam incompatíveis com políticas de desenvolvimento capazes de promover o crescimento econômico e a redução das desigualdades, despertando desconfiança quanto ao êxito do governo.

Dentre as várias interpretações sobre tal “desvio” de percurso houve uma polarização entre aqueles que consideravam a continuidade da política de cunho neoliberal como uma mudança de valores do PT, contagiado pelo poder, e os outros que consideravam uma contingência, em nome da governabilidade, dada a correlação de forças políticas. Considerando a dimensão histórico-cultural retratada na grande diversidade regional e social que marca o país e as relações de poder que a permeia, a segunda hipótese parece melhor refletir a estratégia adotada. Uma das características marcantes da política brasileira reside na atuação de parte dos políticos assentada na defesa de interesses pessoais, nos quais se incluem a liberação de recursos ou indicação de afiliados para cargos na administração, condicionando a governabilidade à troca de favores. Por outro lado, a questão da mudança de valores se enquadra numa discussão mais profunda acerca das diferenças ideológicas dos partidos políticos, que cada vez mais ganha eco, estimulando diversos questionamentos.

Embora não tenha havido ruptura com a política macroeconômica neoliberal, medidas e programas de caráter social foram adotados (sendo considerados como complementares por determinadas forças políticas), proporcionando crescimento econômico e distribuição de ren-

da. Foram introduzidas mudanças na natureza da ação estatal, que se faz mais presente no campo econômico, financiando a produção, realizando investimentos públicos em infraestrutura, estimulando o mercado interno, via ampliação de programas de transferência de renda, aumento real do salário mínimo e do crédito ao consumo, além do apoio à competitividade de grandes empresas, nacional e internacionalmente, através da concessão de crédito e outros incentivos.

Portanto, a inflexão ocorrida na política econômica decorreu de um hibridismo composto pela política macroeconômica neoliberal de estabilização e políticas de promoção do desenvolvimento e equidade social, como uma política de aumento da capacidade de compra do salário mínimo e de transferências de renda. Cabe ressaltar, que a política macroeconômica herdada, formada pelo tripé ortodoxo – superávit primário, câmbio flutuante e meta de inflação – manteve-se inalterada nos dois mandatos, não foram adotadas medidas ousadas na diminuição da taxa de juros, e, principalmente, a sobreapreciação da taxa de câmbio, travando o desenvolvimento industrial.

Algumas características da estratégia de desenvolvimento do governo Lula identificam-se com o desenvolvimentismo que se estabeleceu até o final dos anos 70 (setenta), em particular, no governo de Juscelino Kubitschek, momento do apogeu do nacional-desenvolvimentismo, iniciativas como o estímulo à produção industrial voltada para o mercado interno, a ampliação das relações econômicas internacionais, a manutenção da hegemonia do grande capital, a concessão de créditos, etc. O nacionalismo, por sua vez, é revelado principalmente na plataforma de “um país para todos” na proposta de inserção das camadas mais carentes da sociedade e na defesa do capital nacional, conforme destaca Almeida (2012, p. 704).

O governo Lula jogou por terra diversas avaliações de que o reduzido setor público na economia era impeditivo de importantes intervenções estatais. Mecanismos de política fiscal, cambial e de crédito foram amplamente utilizados no sentido de desenvolver a produção, aumentar o consumo, estimular as exportações (e as importações) e assegurar o pagamento do serviço da crescente dívida pública. (...) No plano interno, o nacionalismo se expressou principalmente na proposta de “inclusão social” dos contingentes mais pauperizados da sociedade brasileira (o lema do governo era “Brasil: um país de todos”) e na defesa do capitalismo instalado no país, em especial setores do grande capital nativo.

Em termos de planejamento governamental, em que pese o longo período no qual o centro das atenções esteve voltado para a estabilidade macroeconômica e o consequente direcionamento para o curto prazo, havia a carência da construção de uma visão estratégica de longo prazo. A partir de 2003 foi traçada uma estratégia de desenvolvimento cujo foco, bastante ressaltada no plano do discurso, foi a questão social, a partir da qual se cria uma alterna-

tiva de crescimento voltada ao mercado interno, associada ao restabelecimento de setores e regiões com potencial para implementação de investimentos. Diversos planos setoriais foram elaborados e parcialmente implementados; entretanto, não é possível se identificar um modelo de desenvolvimento consistente de longo prazo, capaz de articular claramente os diferentes aspectos e dimensões de um novo projeto de desenvolvimento.

Bresser Pereira (2009, p. 80) denominou a nova estratégia para a retomada do desenvolvimento como novo-desenvolvimentismo, definindo-o

{...} como um “terceiro discurso” – como uma estratégia alternativa tanto ao antigo desenvolvimentismo quanto à ortodoxia convencional, e como uma crítica aos diagnósticos, políticas e reformas concebidas principalmente em Washington para uso nos países em desenvolvimento).

E acrescenta:

Não incluo os países pobres no novo desenvolvimentismo, não porque não necessitem de uma estratégia nacional de desenvolvimento, mas porque ainda precisam realizar sua acumulação primitiva e suas revoluções industriais, e os desafios que eles enfrentam e as estratégias que requerem são diferentes. (BRESSER PEREIRA, 2009, p.80)

De acordo com Fonseca (2009), o novo desenvolvimentismo apresenta-se como uma reatualização, depurado do populismo ao qual foi associado na sua primeira versão, do nacional-desenvolvimentismo. O seu principal fundamento continua ancorado no pensamento cepalino, segundo o qual o desenvolvimento dos países latino-americanos precisa ser estimulado pelo Estado.

Atualmente, retorna à ordem do dia com o novo-desenvolvimentismo e sua proposta de um projeto nacional de desenvolvimento sem, todavia, retornar ao “velho” desenvolvimentismo, o qual seria impregnado de práticas populistas. Esta diferenciação entre desenvolvimentismo e populismo constitui uma das premissas do novo-desenvolvimentismo, posto que se configura como reatualização, com nova forma, da “tese-síntese” da tradição cepalina, segundo a qual o desenvolvimento dos países latino-americanos não brotaria espontaneamente do livre jogo das forças de mercado, mas precisava ser induzido (FONSECA, 2009, p. 56).

É importante considerar as diferenças de contexto histórico e do estágio de desenvolvimento no qual se encontrava o país na emergência do antigo e do novo desenvolvimentismo, que condicionaram as estratégias num e noutro momento. Em termos históricos, o país saiu dos “anos de ouro” para a “era da globalização” e, em termos econômicos, a indústria que se encontrava em estágio de “desenvolvimento”, já tinha alcançado a “maturidade”.

Dentro de tais condições, segundo Bresser Pereira (2009), o novo desenvolvimentismo reformula as questões basilares do desenvolvimentismo: com a maturidade do desenvolvimento da economia brasileira, o protecionismo excessivo é substituído por uma combinação do desenvolvimento do mercado interno e a potencialização da estratégia de exportação; a atuação do Estado deverá ser fortalecida no campo político, administrativo e regulatório, com

menos foco no Estado empresário; a necessidade da indústria está associada à melhoria da competitividade e inserção no comércio internacional.

De acordo com Sicsú, Paula e Michel (2005) e Bresser Pereira (2006; 2011), o novo-desenvolvimentismo se inspira em duas teorias: a keynesiana, que oferece os pressupostos da complementaridade entre estado e mercado, e a neoestruturalista cepalina, que condiciona o desenvolvimento ao progresso técnico e a equidade social.

Singer (2010) afirma que, em seus dois mandatos, o Presidente Lula da Silva instaurou um ambiente semelhante àquele estabelecido pelo presidente norte-americano Franklin D. Roosevelt, através do New Deal, conjunto de programas implementados para combater os efeitos da crise de 1929. Trata-se de um programa apoiado na intervenção direta do Estado no setor produtivo, principalmente a partir de um plano de obras públicas através das quais foram viabilizados empregos para um contingente significativo de pessoas somado a outras medidas de promoção de emprego e geração de renda e direitos sociais, contribuindo para a o chamado “bem estar social”.

Ter instaurado tal ambiente é um legado dos dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Ele pode moldar o “marco regulatório”, para usar uma expressão do mundo jurídico, no qual ocorrerão as próximas disputas eleitorais. Isto é, partidos e candidatos divergirão quanto aos meios, mas os fins estão fixados de antemão (SINGER, 2010).

De fato, durante o governo do PT, houve a retomada de investimentos públicos na área de infraestrutura bem como financiamento à iniciativa privada, dinamizando alguns setores como a construção civil, além da ampliação do programa de transferência de renda e aumento real do salário mínimo, que trouxe impactos nos segmentos do comércio e serviços, medidas que proporcionaram a geração de emprego e renda.

Segundo análises econômicas como as de Mattei (2011), o crescimento alcançado teve influência da conjuntura internacional favorável à exportação de *commodities* e a expansão do mercado interno impulsionado pela elevação dos salários reais, inserção de novos consumidores pela transferência de renda e aumento do crédito ao consumidor, que compensaram a queda das exportações industriais em razão do câmbio.

A despeito de várias justificativas para a superação da incompatibilidade entre a política ortodoxa e a política de desenvolvimento social, o fato é que estas resultaram numa rápida e inédita melhoria nas condições econômicas das classes sociais, particularmente as mais desfavorecidas. Ademais, contrariando todas as previsões, o país resistiu a grande crise de 2008, mantendo bons índices e resultados, o que conferiu popularidade ao presidente e prestígio internacional.

Apesar dos resultados positivos, persistem os problemas estruturais que limitam uma maior redução das desigualdades. As políticas sociais se fortaleceram enquanto instrumento de diminuição das desigualdades sociais; por outro lado, estimularam-se as atividades do grande capital, particularmente o especulativo, que obteve ganhos expressivos, mesmo num cenário de crise, ao passo que reformas estruturais historicamente relegadas, como a reforma agrária, não evoluíram.

Fiori (2011) defende a tese de que efetivamente desenvolvimentistas e liberais comungam da mesma visão quanto ao poder do Estado, atribuindo-lhe a condição de criador ou destruidor da boa ordem econômica. Para ele, a inovação que o novo desenvolvimentismo pretende comunicar consiste numa mescla entre o populismo do nacional-desenvolvimentismo e a ortodoxia neoliberal, comparando “a uma gangorra que ora aponta para o fortalecimento do mercado, ora para o fortalecimento do Estado”.

Na prática, o "neodesenvolvimentista" acaba repetindo os mesmos erros teóricos do passado e propondo um conjunto de medidas ainda mais vagas e gelatinosas do que já havia sido a ideologia nacional-desenvolvimentista dos anos 50. Passado a limpo, trata-se de um pastiche de propostas macroeconômicas absolutamente ecléticas, e que se propõem fortalecer, simultaneamente, o Estado e o mercado; a centralização e a descentralização; a concorrência e os grandes "campeões nacionais"; o público e o privado; a política industrial e a abertura; e uma política fiscal e monetária, que seja ao mesmo tempo ativa e austera. E finalmente, com relação ao papel do estado, o "neodesenvolvimentismo" propõe que ele seja recuperado e fortalecido, mas não esclarece em nome de quem, para quem e para quê, deixando de lado a questão central do poder, e dos interesses contraditórios das classes e das nações (FIORI, 2011).

Embora persista o desafio da redução das desigualdades sociais, os dados da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) registram a diminuição da pobreza no país. De acordo com Singer (2010), é possível atingir no Brasil o ideal rooseveltiano de uma sociedade na qual quase sua totalidade esteja fora da pobreza, porém admite ser um processo de longo prazo, face às características do processo de acumulação brasileiro.

Como há indícios de que possa ter ocorrido certo achatamento nos ganhos da classe média, a persistência da desigualdade deve, realmente, decorrer do que é apropriado pelos muito ricos. A queda lenta da desigualdade, em sociedades que partem de um patamar elevado e nas quais os mais ricos continuam a acumular riqueza, aponta para a dificuldade de atingir, no curto prazo, uma situação em que os seus membros tenham uma vida material “reconhecidamente similar”. (SINGER, 2010).

Algumas formulações assinalam que a ausência de ações de enfrentamento de questões estruturais como a reforma agrária e tributária somada à vulnerabilidade característica das políticas neoliberais poderá interromper o ciclo virtuoso, manifestando-se os efeitos das “incompatibilidades” entre as referidas políticas. Ademais, atribui-se um peso relevante da engrenagem desse modelo à liderança carismática e criatividade política do então presidente.

Por outro lado, considera-se que no cenário atual, no qual se observam mudanças na configuração do centro dinâmico do capitalismo, com a ascensão dos países asiáticos, uma

nova correlação de forças poderá favorecer o capitalismo dos países emergentes e, no caso brasileiro, com possibilidades mais amplas diante dos potenciais econômicos que se apresentam no segmento petrolífero, conforme salientam Sicsú e Castelar (2009).

A transição do governo Lula da Silva para o governo Dilma Rousseff se deu sob a perspectiva de continuidade da política econômica e social que conduziu o Brasil a um período de expansão econômica e desenvolvimento social. Entretanto, problemas da política macroeconômica herdados, como a taxa de juros elevada e taxa de câmbio sobreapreciada, não encontraram ambiente propício para serem equacionados, uma vez que o cenário internacional não se mostrou favorável para a exportação, como no período anterior.

Nos tempos atuais, observa-se a continuidade do modelo desenvolvimentista instaurado no período do governo Lula da Silva, sendo as suas principais características: a pauta de investimentos em infraestrutura; a manutenção da valorização do mercado interno e das políticas sociais; mudanças de caráter estrutural da economia, como maior redução da taxa de juros; medidas de estímulo à produção, como a redução de impostos, esta última passível de uma análise mais detalhada, uma vez que beneficiou segmentos representativos do grande capital (intensivos em capital), com impacto nas receitas de estados e municípios, entre outras questões. Por outro lado, as contradições estruturais continuam latentes e tendem a aumentar: de um lado, a manutenção de uma estrutura de classe caracteristicamente burguesa e, de outro, o conjunto de reivindicações de vários segmentos sociais, expressos, por exemplo, nos movimentos populares, que ressurgiram com mais intensidade ao longo do ano de 2013. De acordo com Chico de Oliveira (2013), o crescimento gera turbulências:

{...} o Brasil está atravessando um período de extrema turbulência porque o crescimento econômico é que cria a turbulência, não é o contrário. Todo mundo pensa que o crescimento apazigua. Não é verdade. O crescimento exalta forças que não existia, o capitalismo é um sistema econômico violentíssimo. (OLIVEIRA, F., 2013)

Em que pese a implementação de políticas de desenvolvimento social, as desigualdades sociais estão distantes de serem minimizadas, principalmente por ainda demandarem medidas de caráter estrutural que permitam desconstruir o fenômeno persistente da concentração de renda. Se, de um lado conseguiram-se avanços na redução da pobreza extrema, os mecanismos adotados na política econômica ainda contribuem para a manutenção dos desequilíbrios na distribuição de renda, conforme argumenta Mattoso (2013, p. 120):

Fica claro, portanto, que ainda temos muitos desafios pela frente. O principal deles é, sem dúvida, a conformação de um claro projeto nacional que pense em longo prazo, assegurando a sustentabilidade e a manutenção do desenvolvimento, e que seja capaz de buscar efetivas reformas e processos regulatórios capazes de aprofundar a nossa democracia, o papel e a capacidade de gestão do Estado, a produção nacional e a distribuição da renda. Mas para que esse projeto se consolide, reformas importantes precisam ser amplamente discutidas e implementadas. Dentre elas, poderiam

ser contempladas a reforma tributária (alterando a incidência regressiva da carga tributária), política (...).

As melhorias alcançadas não podem ocultar que a atual estratégia de desenvolvimento ainda é lenta no enfrentamento da desigualdade social, a política econômica adotada continua favorecendo a elevação de ganhos das classes mais favorecidas, do capital financeiro e rentista, através das taxas de juros, o segmento agroexportador mantém a concentração da propriedade fundiária, sendo uma das características mais marcantes a precarização do trabalho (apesar do aumento conjuntural da formalização do trabalho) e o uso intensivo dos recursos naturais.

Tais questões são recorrentes e demonstram o quanto a superação desse padrão de desenvolvimento exige projetos com capacidade de conduzir a mudança estrutural do modelo em curso, ou seja, envolve uma ruptura com a dinâmica que produz, reproduz e reforça privilégios. Questão exemplar da produção de privilégios são as desigualdades regionais geradas ao longo da história do país, discutidas na próxima seção.

2.4 O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO NORDESTE E DA BAHIA: UMA REPRODUÇÃO DAS RELAÇÕES CENTRO-PERIFERIA

A principal característica do desenvolvimento brasileiro, conforme Furtado (1962) “tem sido a crescente concentração social e geográfica da renda”. Durante muito tempo, as tentativas de explicação das desigualdades regionais, particularmente do “subdesenvolvimento” do Nordeste, apontavam o problema da seca como o principal enclave regional. Em contraposição, Furtado (1967) defende que o subdesenvolvimento dessa região é decorrente de uma formação estrutural específica, apontando os fatores históricos da colonização como determinantes das características que definem aquele espaço, conforme destaca Diniz (2009, p. 237):

Em primeiro lugar, na faixa litorânea úmida, a empresa agrícola exportadora de açúcar estava baseada em trabalho escravo. Quando esse foi formalmente extinto, no final do século XIX, mantiveram-se relações de trabalho pré-capitalistas, por meio de diferentes formas de semiescravidão, semisservilismo, de “meia” e de cambão. Em segundo lugar, ao demandar animais de carga e alimentos, a economia exportadora criou a própria periferia no interior, a ela subordinada e dependente. O crescimento demográfico empurrava a população para terras mais áridas, agravando as próprias condições de subsistência. Em terceiro lugar, a fazenda do semiárido se baseava em uma população camponesa, sem terra e sem salário, a qual trabalhava para o dono da terra na forma de “meia” (partilha da produção) para as culturas de exportação, principalmente algodão e, em compensação, podia produzir a sua subsistência. Essas três características perduraram por séculos, caracterizando uma situação estrutural de subdesenvolvimento.

A transição da economia primário-exportadora para a industrialização substituidora de importação, ocorrida após a segunda guerra mundial, agravou a desigualdade regional, uma vez que a estratégia adotada propiciou a concentração industrial na região Sudeste e a manutenção dos latifúndios no Nordeste. Apesar disto, o processo de industrialização focado no mercado interno proporcionou a integração do mercado brasileiro, demandando-se a criação de infraestrutura, sendo exemplar, durante o governo JK, a construção da rodovia Belém-Brasília, a Rio-Bahia, entre outras iniciativas. A implementação dessa estratégia contou com o engajamento das empresas transnacionais, o capital nacional e as grandes empresas estatais, que se instalaram em algumas regiões, criaram filiais em outras, promovendo uma gradual redução da concentração econômica no Sudeste, ainda que timidamente.

A estratégia nacional de desenvolvimento pautada na industrialização via substituição de importações, em tese, estimularia a articulação interna, ampliando as relações econômicas inter-regionais, numa dinâmica que remeteria a uma integração econômica do país. Entretanto, conforme sinaliza Furtado (1959), esse processo reproduzia a mesma divisão internacional do trabalho que moldou a economia mundial, que diferencia os países conforme o seu nível de especialização produtiva.

Fundamentado na análise cepalina de relação centro-periferia, desenvolvida por Furtado, Diniz (2009) destaca que as relações econômicas entre o Centro-Sul e o Nordeste se dão de forma desigual, conduzindo à deterioração dos termos de troca, uma vez que aquela concentra as atividades industriais, enquanto a última se manteve predominantemente em uma economia primária.

De forma semelhante à análise da Cepal para as relações entre países centrais e periféricos, a relação comercial entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil tinha um duplo efeito de transferência de renda da primeira para a segunda e de impedimento do processo de industrialização do Nordeste. Por um lado, os superávits comerciais do Nordeste com o exterior eram utilizados para financiar as importações da região Centro-Sul do Brasil, beneficiando esta última. O crescimento e a concentração industrial na região Centro-Sul, a política cambial protecionista e a manutenção de uma economia primária no Nordeste faziam com que este importasse bens industrializados do Centro-Sul, a preços mais altos que os do exterior, e exportasse matérias-primas e alimentos para este, Centro-Sul (DINIZ, 2009, p.238).

Durante o período desenvolvimentista houve algumas iniciativas governamentais tendo em vista o desenvolvimento do Nordeste; dentre as principais encontra-se o Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (Relatório do GTDN), coordenado por Furtado nos anos cinquenta. As linhas de ação contidas no Relatório GTDN vieram a compor o Plano Diretor da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), criada no início dos anos 60, com o objetivo de promover soluções para as distorções regionais

que se produziram ao longo dos anos, das quais resultava a pobreza de grande parcela da população. Tal iniciativa encontrou resistências de grande parte da elite nordestina.

O Plano Diretor da Superintendência contemplava, entre outros aspectos, infraestrutura, reestruturação agrícola, desenvolvimento industrial, saúde, educação, levantamentos cartográficos, temas que provocavam conflitos de interesses, dificultando a sua implementação. Diante disso, a sua execução tornou-se restrita às linhas de menor rejeição, as quais sofreram alterações no período da ditadura de 1964, reduzindo-se a duas áreas: infraestrutura e apoio à industrialização, sendo esta última mediante incentivos fiscais, conforme destaca Diniz (2009, p. 240).

{...} desde sua criação, a Sudene enfrentou fortes reações político-ideológicas de parcela significativa das elites empresariais, políticas e intelectuais do Nordeste, no que se refere às suas linhas de orientação e proposições (...) As mudanças políticas decorrentes do golpe militar de março de 1964 alteraram a ênfase nas linhas de ação. Essas foram concentradas em apenas duas frentes: expansão da malha de infraestrutura (transportes, energia elétrica e saneamento) e suporte à industrialização. A primeira, com a aplicação direta de 60% a 70% dos recursos aprovados nos Planos Diretores. A segunda, pelo sistema de incentivos fiscais (...).

A definição das duas frentes de atuação da Sudene, nesse período, reforça a relação centro-periferia, uma vez que atende aos interesses de segmentos das classes dominantes, os empresários industriais, concentrados no Sul-Sudeste; a não opção pela reestruturação agrícola, por sua vez, demonstra a indisposição para tratar a questão da reforma agrária, mantendo o status das elites regionais. Estamos diante de dois componentes da concentração de renda histórica no país. A Sudene, portanto, não se consolidou como um projeto de transformação estrutural da região, prevalecendo os interesses das classes dominantes, ocorrendo nos anos 90, o esvaziamento das suas funções o que contribuiu, entre outros fatores, para a sua extinção no início dos anos 2000.

Diante da conjuntura de crise que se delineou a partir do final dos anos 70, as discussões relativas às desigualdades regionais se voltaram para as políticas macroeconômicas, de curto prazo, sendo utilizado como estratégia para contornar a crise financeira do setor público, o corte das políticas sociais e regionais, mantendo para esta última, apenas os fundos constitucionais para o desenvolvimento regional, a exemplo do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

Sob a influência do pensamento neoliberal, principalmente durante os anos 90, o governo federal abandonou o fomento às políticas industriais e regionais, contribuindo para a ampliação da hegemonia do Sul e Sudeste do país. Para minimizar os prejuízos decorrentes dessa posição restou aos estados nordestinos a utilização de estratégia de incentivos fiscais, dentro da sua margem de autonomia, como alternativa para atrair investimentos, estabelecen-

do-se uma forte disputa entre os Estados, configurando a chamada “guerra fiscal”, conforme Dulci (2002, p. 106):

De fato, o governo federal tem adotado uma postura olímpica diante da guerra fiscal que resulta, na prática, em estimulá-la. A opção de abandonar a implementação de políticas de coordenação inter-regional deve ser revista. É importante que se volte a pensar em políticas de desenvolvimento regional, naturalmente com metas e objetivos diferentes daqueles usados no passado. Há amplo consenso quanto à conveniência de uma reforma tributária no Brasil. Entre seus objetivos estaria a superação do cenário de guerra fiscal.

Entretanto, além das tensões provocadas, a elevada ênfase em incentivos financeiros não se mostrou suficiente para alcançar os objetivos do desenvolvimento. A utilização de sistema de incentivos fiscais como mecanismo de atração industrial se constituiu na principal estratégia de fomento à industrialização do Nordeste (estendendo-se em seguida para outros estados, inclusive do Sul-Sudeste) e, particularmente, na Bahia, nos anos 90, embora os insumos e o mercado consumidor continuassem concentrados no Sul e Sudeste.

O processo de globalização e reestruturação produtiva que se estabeleceu nesse período promoveu uma nova onda de industrialização na região, estimulada pela combinação de três fatores: baixo custo da mão de obra, comparativamente ao mercado internacional, os avanços tecnológicos e o reordenamento espacial da produção. A abertura comercial favoreceu a mobilidade das fábricas, em busca de competitividade, notadamente nos setores têxtil, de vestuário e de calçados, intensivos em mão de obra, a exemplo da instalação das “maquiadoras” asiáticas em diversos estados.

Para enfrentar a crescente concorrência asiática, principalmente nesses segmentos, as plantas industriais deixaram as grandes cidades do Sul e Sudeste e se instalaram em cidades menores do interior e em outras regiões, fenômeno que pode ser observado na Bahia, onde foram instaladas diversas fábricas do segmento de calçados no interior do Estado.

Diante desse novo momento, a região Nordeste registrou crescimento econômico acima da média nacional, embora mantivessem elevados os índices de pobreza, concentração de renda e outros problemas sociais como o desemprego, uma vez que a indústria de insumos básicos e equipamentos se localizam nas regiões mais desenvolvidas; com isso, o excedente produzido é drenado para fora da região, expressando a reprodução das relações do capitalismo central com o periférico. Araújo (2013, p. 171) alerta para a permanência dessa situação no contexto atual.

{...} a concentração econômica que beneficiou o Sudeste e o Sul no século XX, embora atenuada, ainda é uma marca muito forte no cenário do desenvolvimento regional brasileiro, em especial a concentração industrial. E há nuvens no horizonte que não podem ser desconsideradas. A exploração do petróleo do pré-sal, por exemplo, pode se tornar uma cunha na tendência à desconcentração e interiorização vivenciada nos tempos mais recentes. Não só a atividade de extração desse recurso será feita

no Sudeste e no Sul, como a localização dos principais segmentos componentes da cadeia de fornecedores da indústria de petróleo e gás (setor eletro-metal-mecânico) se concentra fortemente nessas regiões. A presença de três refinarias e algumas indústrias do setor naval vindas para o Nordeste no governo Lula podem, no futuro, não ter peso significativo no complexo instalado no Brasil liderado pela indústria petrolífera. Mas outros segmentos industriais também mantêm tendência à concentração regional, como o automotivo, a indústria petroquímica, a produção do etanol, entre muitos outros. E a política industrial do país não deixa clara a preocupação com essa tendência concentradora.

Como se sabe, nas últimas décadas as disparidades inter-regionais se acentuaram em diferentes dimensões, manifestadas pela exclusão social, marginalização socioeconômica de pessoas e espaços regionais, cujas repercussões colocaram a questão regional em pauta tanto no meio acadêmico como no governo.

A via da industrialização como alternativa para o desenvolvimento da região, conforme disseminado, não se concretizou, o que aponta para a necessidade de promover mudanças estruturais, sendo as relações de propriedade uma das questões mais sensíveis. Para romper com as forças que levam ao subdesenvolvimento, entretanto, o planejamento nacional precisa considerar as peculiaridades regionais, sua diversidade, conforme argumenta Furtado (1999, p.56), “a descentralização regional do poder central deveria ser acompanhada de um planejamento plurianual, que permitisse compatibilizar as aspirações das distintas regiões.” Ademais, é preciso levar em conta que alternativas como investimentos em infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento, logística, entre outras, podem se constituir fatores mais consistentes de atração de investimentos.

Brandão (2004) destaca a importância das iniciativas provenientes do poder público, em diferentes níveis, enfatizando o potencial de variedade regional, setorial, cultural, entre outros, da sociedade brasileira, de modo a elevar a sua capacidade criativa.

A ação pública deve chamar a si a tarefa de organizar e coordenar o sistema socioeconômico e decisório regional, apor e vencer resistências do atraso estrutural e anticidadão, ativar e mobilizar instrumentos, normas e convenções que se localizam em variados âmbitos, níveis de ação governamentais. Em suma, em variadas dimensões escalares. Deve hierarquizar opções, dar organicidade a ações dispersas e orientar decisões ao longo de uma trajetória temporal mais larga (BRANDÃO, 2004, p.74).

Portanto, faz-se essencial os Estados assumirem o papel de reivindicar junto ao governo federal a concepção e adoção de estratégias de políticas setoriais e de coordenação econômica inter-regional, bem como, a exemplo de outros países, o estabelecimento de parcerias com o setor privado para enfrentar os desafios do desenvolvimento regional.

No âmbito do estado da Bahia, as desigualdades regionais espelham as contradições existentes entre o Nordeste e o resto do país, observando-se a concentração dos investimentos em algumas poucas áreas do estado, enquanto uma grande faixa, particularmente, o semiárido

convive em situação de carência de infraestrutura, emprego, serviços básicos, entre outros direitos.

No início dos anos 2000, a mudança no cenário político trouxe perspectivas de ruptura com o padrão de desenvolvimento vigente, responsável pela produção do contraste: crescimento e concentração da renda nacional. Nesta década, o governo federal apresentou algumas iniciativas teoricamente voltadas para o desenvolvimento regional, tais como a institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), pelo Ministério da Integração Nacional, a recriação da Sudene, a implementação do Programa Territórios da Cidadania e os programas voltados para a agricultura familiar, segmento produtivo majoritariamente localizado no Nordeste. No âmbito do estado da Bahia, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional (Sedir), responsável pela promoção do desenvolvimento das diversas regiões, cabendo a esta, a elaboração da política estadual de desenvolvimento territorial, o que não se concretizou, tornando a sua atuação restrita a ações pontuais e pulverizadas.

A política de transferência de renda, cujo público se encontra majoritariamente no Nordeste, trouxe impactos sociais para a região, superiores a qualquer outra intervenção. A ampliação da referida política somada à elevação do salário-mínimo real e a expansão do crédito contribuiu para a utilização do potencial do mercado interno de massa, anteriormente subvalorizado, evoluindo para o acesso a bens duráveis de consumo, além de favorecer os produtores familiares, que respondem pela maior parte da demanda dos alimentos básicos. Ademais, essa renda teve um efeito dinamizador da economia nos pequenos municípios da região, particularmente na área rural semiárida, de estrutura produtiva precária, onde o fluxo contínuo desses recursos gera um movimento virtuoso no comércio local.

Por outro lado, o mercado interno dinâmico estimulou as empresas locais a ampliarem seus negócios, bem como grandes grupos nacionais e internacionais deslocaram-se para essas regiões anteriormente consideradas sem atrativos, tendo como principais exemplos as indústrias de alimentos e bebidas, de bens duráveis, entre outras, buscando os novos consumidores.

Conforme destaca Bielschowsky (2012), ‘o projeto desenvolvimentista em curso se organiza a partir de três eixos: i) Crescimento com redistribuição de renda pela via do consumo de massa (PPA 2004-2007); ii) Investimentos em infraestrutura (PAC); iii) Inovação (PITCE, PDP, Plano Brasil Maior).’ No que diz respeito a política de desenvolvimento regional *stricto sensu*, é possível afirmar que não se deu prioridade, sendo predominantes as políticas nacionais de caráter setorial. O Ministério da Integração Nacional, principal responsável por tais políticas, teve a sua atuação focada nas obras hídricas, tendo como políticas de base territorial as seguintes: 1) o programa Territórios da Cidadania (120 territórios com indicado-

res sociais baixos com predomínio de produtores familiares e assentados da Reforma Agrária), coordenado pela Casa Civil, no qual se buscava a interação das políticas de vários ministérios; e 2) apoio aos Arranjos Produtivos Locais (APLs), sob a direção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Vale destacar que a política industrial não externa preocupação com a tendência concentradora do segmento, observando um alto grau de concentração em setores como o automotivo, a indústria petroquímica, entre outros.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional, institucionalizada em 2007, não teve êxito no cumprimento dos seus objetivos, encontra-se em processo de reformulação, tendo como incumbência responder às demandas de seu objeto, que é reduzir as desigualdades regionais e estimular a utilização das potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras, mediante instrumentos próprios e específicos como também de ser o fio condutor da coordenação das diferentes políticas setoriais nos territórios.

No que tange à recriação da Sudene, principal instituição de desenvolvimento regional, a proposta incluía a criação de um fundo, para dar suporte financeiro à PNDR, denominado Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). Entretanto, tal projeto não foi aprovado pelo Congresso Nacional, tornando frágil a capacidade de atuação da agência na operacionalização da política.

De acordo com Araújo (2013, p. 168), é possível que a inserção da proposta do fundo no âmbito da Reforma Tributária possa ter contribuído para a rejeição.

Talvez por ter sido incluído no bojo das duas tentativas de Reforma Tributária, o referido fundo foi objeto de negociação com governadores que não o apoiavam, preferindo, na maioria dos casos, receber os recursos diretamente nos cofres estaduais. O fato é que pouco ou nada se evoluiu nesse campo. Paralelamente, outras políticas tiveram impactos favoráveis ao enfrentamento das desigualdades regionais, o que reduzia a pressão sobre a necessidade de privilegiar as políticas regionais explícitas.

Em que pese a ausência de uma política regional robusta e consistente, a estratégia do governo de começar pelas políticas sociais, atuando pelo lado da demanda ao elevar o nível de renda das famílias pertencentes às camadas mais frágeis, associada aos investimentos em infraestrutura, teve reflexos regionais positivos. Outras políticas setoriais, a exemplo da ampliação da educação superior, do ensino médio e profissionalizante, sinalizaram a tendência à interiorização do desenvolvimento, modificando o panorama das cidades médias, sob os pontos de vista cultural, do comércio e dos serviços locais.

Considerando as mudanças pretendidas pelo neodesenvolvimentismo associado ao governo Lula, dados do Ipea (2013) revelam um recuo no nível de pobreza bem como melhoria nos níveis de emprego, como pode ser observado nas tabelas 1 e 2.

Tabela 1-Percentual de pobreza e extrema pobreza 2002-2012

Indicador (%)	Unidade Geográfica	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012
Extrema pobreza	Brasil	13,96	15,16	13,22	11,50	9,46	8,97	7,57	7,28	6,32	5,3
	Centro-oeste	7,45	8,36	5,78	5,74	4,30	3,79	3,52	3,39	2,24	1,98
	Norte	18,88	19,59	17,87	14,98	12,86	13,38	10,23	10,05	10,87	8,28
	Nordeste	28,97	31,22	28,03	24,29	20,52	19,07	16,31	15,56	13,58	11,08
	Sul	7,08	7,45	6,29	5,58	4,51	3,96	3,25	3,12	2,5	2,15
	Sudeste	6,79	7,68	6,12	5,31	3,97	3,9	3,33	3,21	2,59	2,44
	Bahia	28,98	30,68	24,75	21,60	18,22	16,96	15,51	14,3	13,32	11,32
Pobreza	Brasil	34,36	35,73	33,71	30,83	26,76	25,37	22,62	21,43	18,45	15,96
	Centro-oeste	24,12	26,00	21,67	20,55	16,10	14,9	12,6	11,59	8,29	6,74
	Norte	46,69	47,98	46,87	43,22	39,17	38,43	33,35	33,08	31,47	27,53
	Nordeste	58,94	60,54	57,79	53,71	48,23	46,03	42,13	39,68	35,18	30,83
	Sul	22,81	22,92	20,39	18,78	15,90	14,18	12,56	11,53	9,37	7,49
	Sudeste	22,05	23,59	21,78	19,08	15,51	14,5	12,52	11,83	9,56	8,03
	Bahia	58,23	60,33	55,38	51,46	46,05	45,19	41,14	38,68	33,28	31,01

Fonte: IPEA

A tabela 1 mostra que, a partir de 2004, um ano após o início do governo Lula da Silva, houve uma redução dos percentuais de pobreza e extrema pobreza. Considerando o período estudado, registrou-se uma queda no percentual da população na pobreza extrema de 8,97% em 2007 para 5,30% em 2012 e na parcela integrante da linha de pobreza de 43,22% em 2007 para 30,32% em 2012. Ratificando o quadro de desigualdades, embora com uma redução nos dois indicadores, o Nordeste permanece com os maiores níveis de pobreza. A Bahia por sua vez, seguiu a tendência do país, apresentando níveis semelhantes aos da região Nordeste, o que se comprova com o registro, em 2007, de um percentual de 16,96% da população na extrema pobreza, que reduz para 11,32% em 2012, enquanto a parcela da população em situação de pobreza saiu de 45,19% em 2007 para 31,01% em 2012, observando-se um percentual superior à média brasileira, o que demonstra a insuficiência da estratégia adotada na ruptura da correlação de forças econômicas e sociais que mantém o nordeste em condições desiguais.

No que se refere às taxas de desemprego, verifica-se uma pequena redução em todas as regiões do Brasil, embora na Bahia não se confirme essa tendência, conforme mostra a tabela 2.

Tabela 2 - Taxa de desemprego 2002-2012

Indicador	Unidade Geográfica	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012
Taxa de Desemprego	Brasil	9,86	10,47	9,71	10,19	9,22	8,9	7,8	9	7,3	6,7
	Centro-oeste	8,62	9,41	8,58	10,15	8,8	8,7	7,9	8,5	6,1	5,4
	Norte	10,71	11,25	9,25	10,30	8,7	9,6	8,1	10,4	8,8	8
	Nordeste	9,20	9,73	10,07	10,28	9,5	9,5	8,7	10,1	9,1	8,8
	Sul	7,11	7,65	6,31	6,79	6,7	6,4	5,4	6,5	4,7	4,5
	Sudeste	11,33	12,00	10,98	11,34	10,1	9,4	8	9,2	7,2	6,4
	Bahia	9,86	10,47	9,71	10,19	9,22	10,3	10,5	10,7	10,5	10,2

Fonte: IPEA

Não obstante a melhoria da situação geral do desemprego no país, os dados confirmam as distorções regionais, demonstradas nas maiores taxas encontradas nas regiões nordeste e norte, merecendo destaque a situação da Bahia, que apresenta taxas superiores às da região nordeste e do Brasil, não se observando reduções, o que revela a persistência da falta de oportunidades de emprego para uma parte significativa da população. É importante considerar ainda a permanência de níveis de salário baixos que se encontram no nordeste, comparativamente às regiões desenvolvidas. Aliás, a desigualdade regional se identifica em qualquer indicador socioeconômico que se considere, a concentração econômica foi atenuada, mas ainda se constitui traço característico do desenvolvimento brasileiro, conforme destaca Araújo (2013, p. 171), ao tratar da inserção do Brasil no mercado global pela via da integração sul-americana.

O esforço salutar de aproximar o Brasil dos seus vizinhos tem colocado no bloco de investimentos em infraestrutura econômica uma de suas prioridades. Eles devem proporcionar a integração física que viabilizará a integração econômica. No mapa desses investimentos, organizados na Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), fica nítida, por exemplo, a ausência de investimentos no Nordeste.

Assim, o crescimento econômico registrado ao longo das décadas não proporcionou o desenvolvimento num patamar suficiente para contornar distorções encontradas no Nordeste e no país como um todo, portanto, a dimensão territorial do desenvolvimento se mantém um desafio a ser superado, o qual depende de uma articulação entre as diferentes esferas de governo.

O capítulo que segue dedica-se às especificidades do desenvolvimento econômico baiano, traçando um breve panorama do modelo que vigorou até meados dos anos 2000 e a proposta de desenvolvimento fomentada a partir de 2007.

3. BAHIA E O NEODESENVOLVIMENTISMO

Até o início da década de cinquenta a economia baiana era essencialmente agrícola, com produção destinada à exportação, desenvolvida em grandes propriedades rurais. Com o despontar do desenvolvimentismo, de caráter nacionalista, baseado no processo de industrialização através da substituição de importações, e a emergência da Bahia como importante produtor de petróleo, impulsionou-se no estado o desenvolvimento industrial.

O estado exerceu um papel fundamental no processo de industrialização, seguindo o padrão de substituição de importações, estabelecido em nível nacional, a partir do tripé formado pela empresa estatal, empresa estrangeira e empresa nacional, levando a economia a um período de prosperidade, acompanhando a tendência nacional. Com a crise do petróleo no final dos anos 70 e o esgotamento do modelo de industrialização em curso, a exemplo do que acontece no conjunto dos países, na década de 80, a “década perdida”, a economia baiana retrai, resultando numa queda da sua participação no Produto Interno Bruto (PIB) nacional, de acordo com dados do Ipea.

Tabela 3- Participação da Bahia e regiões no PIB nacional

Indicador (%)	Unidade Geográfica	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Participação no PIB nacional	Região Norte	4,36	4,52	4,65	4,80	5,06	5,02
	Região Sudeste	59,07	58,64	58,97	59,08	58,76	58,50
	Região Sul	17,36	17,07	16,49	15,82	15,58	15,85
	Região Centro-Oeste	5,28	5,59	5,79	6,20	6,31	6,61
	Região Nordeste	13,93	14,18	14,09	14,10	14,29	14,02
	Bahia	5,31	5,29	5,01	5,11	5,05	4,80

Fonte: IPEA

Nos anos 90, sob a vigência do modelo neoliberal, a abertura comercial propicia a mobilidade das fábricas, principalmente produtoras de bens finais, movendo a Bahia, assim como outros estados do Nordeste, a adotar a estratégia de atração de capitais privados por meio da concessão de incentivos fiscais, o que resultou na guerra fiscal entre os estados, que ainda se estende até os dias atuais. A adoção das medidas preconizadas pelo ideário neoliberal trouxe reflexos para as ações de cunho social, com o corte de gastos públicos e o abandono das políticas sociais bem como de caráter regional, acentuando ainda mais as desigualdades sociais na Bahia, que nesta década apresentou um dos índices de pobreza mais elevados do país.

No início dos anos 2000, com as mudanças no cenário político nacional, que culminaram com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder, retornam à pauta as questões so-

ciais e regionais, resgatando as ideias do desenvolvimentismo, as quais influenciaram a proposta do PT para o governo da Bahia, eleito em 2006.

Nas seções que seguem descreve-se a trajetória do desenvolvimento econômico da Bahia a partir dos anos 50, que contempla as fases caracterizadas como, desenvolvimentista, neoliberal e neodesenvolvimentista, nesta última, tendo como objeto de análise a proposta de governo do partido dos Trabalhadores.

3.1 O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA BAHIA E A PROPOSTA DE GOVERNO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (2007-2013)

O padrão de inserção da Bahia no processo de desenvolvimento nacional sempre foi objeto de polêmica. No período anterior à década de 50, o estado vivenciou uma sucessão de ciclos agrícolas (cana-de-açúcar, fumo, cacau, etc.), assegurando uma pauta de exportações que lhe permitia a acumulação de capital, que se interrompeu abruptamente, conduzindo a economia a um período de estagnação, identificado, segundo alguns autores como Cavalcante (2008) com a fase imediatamente anterior à industrialização. Tal fenômeno recebeu diversas denominações, dentre as mais conhecidas a do “enigma baiano”⁴ (expressão associada a Rômulo Almeida), o que estimulou o debate sobre a natureza dos desdobramentos regionais do modelo implementado no país e inspirou a estruturação de um sistema de planejamento estadual, tornando a Bahia referência no país.

No período desenvolvimentista que caracterizou a economia brasileira, particularmente entre as décadas de 50 e 80, a Bahia passou por um processo de transição de uma economia eminentemente primário-exportadora para uma economia industrializada, reflexo das mudanças conduzidas em nível nacional, inspiradas nas ideias cepalinas, com a adoção da industrialização como caminho para o desenvolvimento, através da substituição de importações. O marco dessa trajetória no estado se deu com a implantação da Refinaria Landulpho Alves, em Mataripe, na década de 50, conforme Cavalcante (2008).

Pode-se considerar a implantação da Refinaria Landulpho Alves (RLAM), na década de 1950, o marco inicial do processo de industrialização do estado. Esse processo, ainda que marcado por fortes discontinuidades, estendeu-se até os primeiros anos de operação do Complexo Petroquímico de Camaçari (...) (CAVALCANTE, 2008, p.70).

⁴ De acordo com Cavalcante (2008), Rômulo Almeida vale-se de algumas questões para esclarecer a ideia do enigma, tais como: “por que é que a Bahia não vai para frente? Por que não se faz nada na Bahia? Por que é que as coisas na Bahia não caminham? Nada dá certo?” (ALMEIDA, 1986, p. 93, apud Cavalcante 2008, p.72).

A partir da disponibilidade de petróleo no estado, deu-se início ao processo de industrialização com a refinaria, conduzido com a intervenção do estado, o que reafirmou o seu papel indutor do desenvolvimento com a implantação do Centro Industrial de Aratu (CIA), na década de 60, e o Polo Petroquímico de Camaçari, nos anos 70, sendo este último o mais significativo nas transformações econômicas do estado. Está então formado o tripé constituído pela empresa estatal, pela empresa estrangeira e pela empresa nacional, integrando a estratégia desenvolvimentista nacional.

Entretanto, tais iniciativas demarcam o caráter complementar dessa indústria em relação ao Sul-Sudeste, uma vez que estava voltada à produção de bens intermediários, bem como a concentração dos investimentos industriais na Região Metropolitana de Salvador, enquanto para as demais áreas do estado, estimulava-se a criação de complexos agroindustriais. Embora tenham sido criados outros polos industriais em cidades do interior, como Feira de Santana, Alagoinhas, Ilhéus e outras; estes polos apresentaram baixa representatividade no conjunto da economia do estado.

Destaque-se que a maior parte dos recursos destinados aos investimentos industriais, como é o caso do CIA, originou-se de incentivos fiscais e financeiros, a exemplo daqueles oferecidos pela Sudene e outros incentivos estaduais, muitas vezes utilizados indevidamente, conforme Cavalcante (2008, p. 85):

Com efeito, são recorrentes os relatos segundo os quais galpões eram ocupados apenas para que as empresas tivessem acesso aos incentivos, embora suas atividades produtivas não estivessem efetivamente sendo executadas no centro. Essa estratégia (...) resultava das distorções do sistema de incentivos, que não conseguia manter uma estrutura de acompanhamento e fiscalização capaz de evitar esse tipo de fraude.

Considerando a importância do Complexo Petroquímico de Camaçari na mudança de perfil da economia baiana, além dos incentivos fiscais e financeiros que atraíram as empresas para o estado, este contou com uma localização privilegiada em relação à principal matéria-prima, o petróleo, e investimentos em infraestrutura fornecidos pelo estado. De acordo com Cavalcante (2008), a implantação do Polo Petroquímico somada a outras iniciativas principalmente no setor metalúrgico (a exemplo da Caraíba Metais) modificou a configuração econômica do estado, verificada na participação do setor secundário na composição do PIB a qual atingiu, aproximadamente, um terço do montante, nos anos 70 e 80.

Com o início das operações da Caraíba Metais, no segmento de metais não ferrosos, e a consolidação das empresas do COPEC, sobretudo na primeira metade da década de 1980, o que se observou, no início da década seguinte, foi a elevação da participação do setor industrial no PIB do estado para quase 40%. Além da composição do PIB, outro indicador eloquente do crescimento do setor industrial na Bahia entre as décadas de 1970 e 1980 é a arrecadação do ICM, em cujo total a participação da indústria elevou-se de cerca de 30%, em 1975, para mais de 55% em 1985(CAVALCANTE, 2008, p.114).

Em que pese a importância dos segmentos químico e petroquímico no PIB do estado, em termos de geração de emprego não se deu de forma proporcional aos recursos públicos aplicados, embora se identifiquem impactos positivos no que se refere ao estímulo aos serviços industriais e expansão do comércio em Salvador, conforme Cavalcante (2008, p.91).

{...} as repercussões da implantação do COPEC não se limitaram ao setor industrial e à arrecadação do estado. Com efeito, desenvolveu-se, no entorno das empresas ali situadas, uma razoável infraestrutura de serviços industriais, e o comércio, sobretudo em Salvador, experimentou uma expansão como consequência do efeito-renda gerado pelo investimento. Pretendia-se, explicitamente, que o COPEC exercesse um efeito indutor tipicamente atribuído aos pólos de crescimento.

Observa-se que a estratégia de desenvolvimento adotada no período destacado, baseada na industrialização, apresenta convergência com a teoria do desenvolvimento pautada no conceito de polos de desenvolvimento, cuja formulação teórica inicial desses espaços e de seu papel no processo de desenvolvimento econômico atribui-se, especialmente, a François Perroux, cujo trabalho propiciou desdobramentos, como as contribuições de Myrdal e Hirschman, sendo este último identificado com as questões dos países subdesenvolvidos.

A concepção dos polos de desenvolvimento se contrapõe à ideia de desenvolvimento equilibrado, admitindo que o crescimento não se manifeste em todos os espaços de forma simultânea, mas aparece em determinados pontos ou polos, com intensidade variada, sendo propagado por diversos mecanismos, o que conduz a resultados diversos para o conjunto da economia, conforme Uderman (2008, p. 60):

O argumento básico apresentado era o de que a expansão econômica não se manifestaria de forma disseminada, mas em pontos ou pólos de crescimento de intensidades variáveis. No interior desses pólos, o crescimento e as transformações dele decorrentes teriam início, afetando o conjunto da economia pela transmissão dos seus efeitos positivos através de diferentes canais.

Em meados da década de 80, os efeitos da crise do petróleo e a consequente crise fiscal e financeira que atingiu o país refletiram na estratégia de desenvolvimento, resultando na priorização de medidas macroeconômicas de curto prazo (gerenciamento da dívida e controle inflacionário) e esfacelamento das políticas voltadas ao desenvolvimento regional. A crise que se instalou conduziu a uma redução substancial dos investimentos públicos no estado o que interrompeu a trajetória de crescimento, já que o processo de industrialização foi apoiado numa dinâmica exógena, com o predomínio de capitais provindos de fora do estado, a partir da oferta de incentivos. Diante desse contexto, a trajetória ascendente da participação da Bahia no PIB nacional e no PIB regional sofre uma inflexão, retratando o esgotamento da estratégia adotada, conforme Cavalcante (2009 p.119).

Evidenciando os reflexos das relações centro-periferia ocorridas no interior do país, o modelo de crescimento econômico adotado no estado se mostrou produtor de desigualdades

regionais e sociais. A retração da atividade econômica e as evidências das desigualdades intra e inter-regionais conduziram à percepção de que a dinâmica que se consolidou no estado nesse período de trinta anos o transformou num produtor de bens intermediários, concentrados espacial e setorialmente, não se disseminando os frutos desse desenvolvimento.

No início dos anos 90, sob a vigência do ideário neoliberal, a atividade de planejamento perde espaço no estado e o desenvolvimento industrial mantém a lógica anterior dos polos de desenvolvimento. A rápida incorporação do receituário neoliberal modificou a forma de atuação do estado, passando a subordinar o processo de reestruturação produtiva, aos preceitos do mercado.

Considerando as limitações da disponibilidade de capitais locais e a necessidade de avançar nos processos industriais para a produção de bens finais bem como a promoção da desconcentração setorial e espacial dos investimentos, somada à ausência de coordenação de políticas regionais por parte do governo federal, passa-se a utilizar com intensidade o mecanismo de atração de investimentos creditando a estes, a capacidade de retomar o desenvolvimento econômico.

Em 1991, foi criado o Programa de Desenvolvimento da Bahia (Probahia) como instrumento de atração de investimentos ao qual se somaram outros programas de natureza setorial, responsáveis pela implantação do Pólo de Informática de Ilhéus e do Complexo Industrial Ford, entre outros investimentos. Em que pese à intenção de incentivar empreendimentos produtores de bens finais, a estratégia adotada reforçou a produção de bens intermediários, notadamente no setor petroquímico, o que demonstra a forte influência do mercado na seleção das regiões e na divisão de trabalho. De acordo com Cavalcante (2008), a dinâmica de implantação de novos investimentos no estado demonstra estar associada a uma questão de conveniência do que a estratégia estabelecida no planejamento estadual no que tange aos condicionantes.

Embora os incentivos fiscais tenham sido o principal instrumento de implementação da política de desenvolvimento econômico da Bahia ao longo da década de 1990, e em que pese a existência de programas de natureza setorial específicos, os esforços e os efeitos identificados parecem estar mais associados ao aparecimento de oportunidades específicas do que propriamente a um processo estruturado de seleção de projetos de investimentos que preenchessem os requisitos estabelecidos pelo planejamento estadual (CAVALCANTE, 2008, p.133).

No que se refere aos investimentos agroindustriais, ainda na década de 90 (noventa) houve uma expansão das fronteiras agrícolas em direção às regiões oeste, com a produção de grãos, e do São Francisco, com a fruticultura irrigada, além da produção de celulose no Extremo Sul, atividades as quais, somadas a outros investimentos compunham uma expectativa

de interiorização do desenvolvimento. Entretanto, conforme argumenta Cavalcante (2008), estes não promoveram uma articulação com a economia local, mas produziram concentração de renda.

{...} a maioria dos investimentos ainda não foi capaz de criar uma dinâmica de desenvolvimento endógeno nos municípios do interior. Na verdade, o que se pode verificar é que as regiões do estado que apresentaram maiores níveis de crescimento apresentaram também maior tendência à concentração intrarregional de renda. Isso significa que os investimentos atraídos para um determinado município ainda não foram capazes de irradiar o desenvolvimento econômico para os municípios vizinhos (CAVALCANTE, 2008, p.166).

De acordo com Uderman (2008, p.162) no início dos anos 90 (noventa) registrou-se uma queda no desempenho da economia baiana comparativamente ao registrado em nível nacional, observando que “entre 1990 e 1994, enquanto o PIB brasileiro aumentou 11,6%, o PIB da Bahia cresceu apenas 7,1%, o que reduziu a participação relativa do estado na economia brasileira de 4,5% para 4,3%”. Entretanto com a estabilização monetária alcançada a partir do final de 1994 e a retomada do fluxo de investimentos diretos, iniciou-se uma nova fase no desenvolvimento industrial da Bahia, com o fortalecimento do mecanismo dos incentivos, o que contribuiu para um substancial crescimento de sua participação na composição do PIB estadual e para o aumento da participação relativa da Bahia no PIB nacional.

Nos anos 2000, com a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) somada às disputas judiciais entre estados, o mecanismo de atração de investimentos via incentivos fiscais passou por revisões, das quais originou o novo programa intitulado Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia – Desenvolve, cuja vigência se estendeu aos dias atuais.

Embora tenham se verificado surtos de crescimento da economia baiana, este não proporcionou a reversão da situação das desigualdades socioterritoriais, conforme taxas de pobreza apresentadas no Capítulo II, o que retrata a incapacidade de resposta do estado às demandas crescentes na área social.

Com a eleição de Lula da Silva para presidente em 2002, ressurgem as ideias de retomada da liderança do estado na promoção do desenvolvimento, com resgate das questões regionais e valorização das políticas sociais, entre outros pressupostos, os quais foram identificados com o conceito desenvolvimentista, atribuindo a este novo momento a denominação neodesenvolvimentismo, conforme discussão presente no segundo capítulo.

Tais mudanças de orientação político-ideológica ocorridas no âmbito federal inspiraram uma proposta de governo da coligação *A Bahia de Todos Nós*, que elegeu o governador Jaques Wagner, em 2006, a qual se propunha a romper com o modelo econômico em vigor,

que se caracterizava pela baixa diversificação econômica e excessiva concentração territorial da produção, configurando um crescimento qualificado como desintegrado com o conjunto da economia, conforme destaca o programa de governo da Coligação *A Bahia de Todos Nós* (2006, p.p. 1-2):

A opção de crescer a partir do incentivo ao grande capital, de crescer sem integração com o conjunto da economia, tem redundado em enclaves industriais e agroindustriais. O desenvolvimento do nosso Estado é desigual, tanto setorial como espacialmente. São algumas ilhas de prosperidade que não se integram com o conjunto da vida econômica e social. A indústria de transformação, implantada no decorrer dos anos 70 e 80, ainda continua fortemente concentrada na Região Metropolitana de Salvador e sem estabelecer fortes ligações com outros setores industriais na própria região. O agronegócio, locomotiva da agropecuária na Bahia, não é necessariamente grande empregador de força de trabalho.

A estratégia de atração de empresas, através de incentivos fiscais, foi adotada pelo governo baiano como principal mecanismo de desenvolvimento econômico do estado, revelando a submissão às decisões do capital e a consequente limitação na implementação de um projeto de desenvolvimento autônomo. Trata-se de uma perspectiva de desenvolvimento alinhada com o processo de globalização em curso, sendo o motor do crescimento a integração à economia internacional. Nesse contexto, a atividade do planejamento governamental se esvazia ou se adequa às demandas do mercado e a ordenação das atividades econômicas segue a referida lógica, reproduzindo, na escala regional e estadual as decisões providas do poder central.

Em que pese o registro de taxas de desenvolvimento econômico no estado a níveis superiores ao desempenho nacional (dado exaustivamente divulgado e destacado nas análises econômicas), este indicador não se reverteu em desenvolvimento social, não demonstrou capacidade de atenuar as desigualdades inter e intrarregionais, historicamente observadas no território baiano. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) revelam que a pobreza extrema na Bahia, no período de 2007 a 2012 correspondem ao dobro da média do Brasil.

Como afirma Furtado (1992), em se tratando de um país com as características do Brasil, a submissão à lógica dos capitais, que não tem compromissos com os lugares, inevitavelmente, conduz a um quadro de disparidades:

Em um país ainda em formação, como é o Brasil, a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas conduzirá quase necessariamente a tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional (FURTADO, 1992, p.35).

As mudanças político-ideológicas ocorridas no governo federal, no início do milênio, com a eleição de Lula da Silva para presidente, criaram um ambiente de rediscussão dos ru-

mos do desenvolvimento e do papel do estado, contribuindo para a ascensão ao governo estadual do candidato do PT, Jaques Wagner. Em 2007, com a assunção do governo pelo Partido dos Trabalhadores, pretendeu-se reproduzir na escala estadual a visão de desenvolvimento instituída pelo governo central, na qual o estado assume um papel ativo no desenvolvimento econômico e promove as condições para o desenvolvimento social. A proposta política para enfrentar as limitações do processo de desenvolvimento da Bahia, em tese, busca instituir um novo paradigma, reduzindo o foco nos empreendimentos representativos do grande capital industrial ao passo que amplia o espaço para diferentes tipos e níveis de empreendimentos, envolvendo todos os segmentos da economia, de modo a aproveitar as potencialidades existentes no conjunto do estado, tendo em vista a conversão do desenvolvimento econômico em desenvolvimento social.

Segundo o programa de governo apresentado em 2006 pela Coligação *A Bahia de Todos Nós*,⁵ a estratégia de atração de investimentos via incentivos fiscais não deveria mais se constituir no principal propulsor do desenvolvimento econômico, devendo ser substituída por outros mecanismos, a exemplo da implantação de uma eficiente estrutura logística, incluindo transporte, a qualificação profissional e tecnologias de informação e comunicação.

Em termos de setores econômicos, entende-se que o desenvolvimento passa pelo fomento à atração de investimentos mais diversificados e bem distribuídos territorialmente, tendo em vista as potencialidades regionais. Para isso, identifica-se o reconhecimento da necessidade de intensificar as ações de fortalecimento dos segmentos do agronegócio e da agricultura familiar, o estímulo aos empreendimentos de pequeno e médio porte bem como as atividades baseadas na economia popular e solidária, considerando a sua capacidade de gerar ocupação e renda, conseqüentemente promovendo a inserção socioeconômica de parte da população.

O desempenho da economia baiana, definitivamente, não se traduz em melhores condições de vida para o povo baiano. Enquanto a Bahia cresce por conta dos investimentos realizados em enclaves do grande capital, a esmagadora maioria dos baianos ainda padece em condições sociais não condizentes com a modernidade. Para repartir os frutos do crescimento, é necessária uma decisão política. Por isso, o Governo da Coligação *A Bahia de Todos Nós* propõe a realização de investimentos financeiros e técnicos em setores que estimulem o crescimento econômico e que, por si, já tragam as marcas da sustentabilidade ambiental e do desenvolvimento social (...): • apoiar os trabalhadores autônomos e por conta própria, como também às micro e pequenas empresas, não apenas com base no aumento da oferta de microcrédito, mas, principalmente, com a democratização do acesso a novas tecnologias e a novos mercados; • estimular as formas de produção e de comercialização baseadas na economia popular e solidária, capazes de gerar ocupação e renda; • incentivar as formas de produção e de comercialização ligadas à agricultura familiar, facilitando a

⁵ A coligação *A Bahia de Todos Nós*, formada para disputar o governo do estado em 2006 foi composta pelos seguintes partidos políticos: PT, PMDB, PCdoB, PSB, PTB, PV, PMN, PPS e PRB, sob a coordenação do PT.

sua cooperação com a produção artesanal e manufatureira locais, regionais, inserindo-as na dinâmica econômica formal (...) (Programa de governo da “Coligação A Bahia de Todos Nós, 2006, p. 2).

De acordo com a referida proposta, a promoção da desconcentração espacial e setorial e a integração territorial seria viabilizada pela implantação de uma logística integrada, com a consolidação e modernização dos equipamentos de infraestrutura e logística, a recuperação da malha rodoviária, a requalificação da malha ferroviária existente, além de novos investimentos em plataformas logísticas, portos, aeroportos e hidrovias. Argumenta-se que a Bahia passou por um “apagão” logístico, o que restringiu as alternativas de desenvolvimento.

A logística de transportes do Governo Wagner estará centrada numa concepção de desenvolvimento territorial que incorpora e integra todas as regiões da Bahia. A dinâmica econômica que produz a rede viária de circulação de cargas é a mesma que induz a mobilidade humana. A organização desse sistema implica a adoção do conceito de integração multimodal e a necessidade de inserção da Bahia no contexto estratégico dos transportes nacionais, evitando o isolamento e o estrangulamento decorrentes do atual custo, pouco competitivo. (...) melhorar a rede estadual de estradas, inclusive as vicinais, importantes nesse novo cenário, para assegurar a circulação da produção baiana. (...) implantar um corredor Leste – Oeste, especialmente de ferrovias, direcionado para os portos baianos de Aratu, Ilhéus e Maraú; • criar centro de logística capaz de regular e assegurar a multimodalidade, não só na costa marítima como também na hidrovias e em outros pontos ao longo da malha viária (...) ampliar o aeroporto de Porto Seguro e construir os novos aeroportos de Barreiras e Vitória da Conquista (...) (Programa de governo da coligação *A Bahia de Todos Nós*, 2006, p.p.7-8).

Indica-se, com as intenções descritas, a transição para um processo de desenvolvimento que se contraponha ao modelo de hegemonia expresso na globalização neoliberal, que promove poderosos mecanismos de estímulo às grandes empresas, indústrias e outros meios de inserção no mercado financeiro mundial. O foco passa a ser a criação de condições que propiciem a redução das desigualdades regionais, tanto em termos econômicos quanto sociais, dessa forma, o estado resgataria o seu papel interventor e indutor do desenvolvimento econômico e de promotor dos meios para o desenvolvimento social.

Tal concepção converge com as posições de Furtado (2000) acerca da economia brasileira, ao indicar que a via brasileira de desenvolvimento tem que ser uma via própria, resultado de um projeto nacional derivado das especificidades do país, recuperando o mercado interno como o centro dinâmico da economia, tendo em vista a necessidade de reverter o processo de concentração de renda, inclusive na escala regional.

Outra dimensão destacada no programa de governo da coligação *A Bahia de Todos Nós* refere-se ao modelo de gestão, uma vez que se reconhece que a superação dos entraves ao desenvolvimento não estão apenas no âmbito e na esfera da estrutura econômica, mas na forma de promover a gestão. Nesse sentido, a proposta contempla a sugestão de democratização da gestão, numa perspectiva de fortalecimento da democracia participativa, a ser materializa-

da com a participação direta dos cidadãos nas decisões sobre as políticas públicas, a adoção de uma proposta de regionalização única, estruturada a partir da promoção de espaços temáticos de discussão, e validada pela sociedade.

A democratização da gestão governamental, acumulada no Brasil em diferentes experiências, tanto no âmbito municipal quanto estadual, confirma a possibilidade de garantir eficiência e eficácia na gestão orçamentária com a democracia participativa. (...) Com essa perspectiva estamos propondo um modelo de gestão democrática que combinará: 1. Participação direta dos cidadãos (...); 2. Uma nova e única regionalização para a Bahia. A nova divisão das regiões será discutida com o movimento popular e com a sociedade civil organizada (...); 3. Participação por áreas temáticas (...) (Programa de governo da “Coligação A Bahia de Todos Nós, 2006, p.p.20-21).

É importante salientar que, em face ao processo de redemocratização em curso no país, consubstanciada pela evolução das tecnologias de comunicação, foi se delineando, ainda que de forma lenta, um sistema de participação e pressão através do qual o cidadão modificou a sua relação com o Estado e suas instituições, passando a exigir acesso à informação bem como o atendimento ao que lhe é conferido como direito, o que significa que os governos têm sido instigados a modernizarem as suas formas de gestão.

Sobre a questão do processo participativo na Bahia, os entrevistados manifestaram opiniões convergentes com o argumento acima, como pode ser constatado com a declaração a seguir.

Em todas as partes, em qualquer lugar do mundo, você tem níveis e graus diferentes de participação, mas cada vez fica mais claro de que as pessoas estão querendo o poder de participar mais e essa participação confere a esses modelos de governo autenticidade (Informação verbal)⁶.

Dentre as iniciativas previstas para viabilizar a participação da sociedade na discussão acerca das decisões sobre as políticas públicas e as demais questões do desenvolvimento, está a criação de mecanismos e instrumentos de participação, a realização de plenárias para discussão de áreas temáticas específicas, além da organização territorial do estado, com a adoção de uma regionalização de referência no planejamento governamental. Trata-se de uma estratégia alinhada com a Política de Desenvolvimento Territorial do governo federal, que trouxe a inovação da territorialização das políticas, tendo em vista a ampliação dos recursos mobilizados para a interiorização do desenvolvimento.

Tais inovações são inspiradas em experiências provenientes, principalmente de movimentos sociais que durante o processo de redemocratização lutaram pela descentralização da gestão pública, muitos originários do Sul do país – movimentos que buscavam criar estratégias que favorecessem a inclusão das parcelas desfavorecidas da população, com a implemen-

⁶ Entrevista 01 - Ex-dirigente da Seplan, 2013.

tação de mecanismos de participação na elaboração e decisão de políticas públicas, numa perspectiva de aprofundamento da democracia.

Entretanto, inovações dessa natureza, que chegaram um tanto tardiamente na Bahia, que representam modificações no processo decisório, ou seja, nas relações de poder, historicamente concentradas, tendem a encontrar resistências em setores do próprio governo, resultando na lentidão ou ao insucesso na implementação. O enfrentamento dessas dificuldades e a sua superação passa pela atuação da sociedade civil organizada. O nível de engajamento dos cidadãos em processos de representação dos interesses coletivos, isto é, a existência de um capital social fortalecido, com capacidade de influenciar nas decisões políticas, constitui-se em um elemento fundamental no enfrentamento das resistências à democratização da gestão pública – condição que não se faz presente no contexto estadual.

Dentro dessa perspectiva, a construção de um processo de discussão sobre as possibilidades de desenvolvimento das potencialidades econômicas do Estado, com a adoção de uma estratégia de desenvolvimento territorial, associada a uma gestão participativa, tem enfrentado várias dificuldades ao longo dos últimos anos, as quais se buscou esclarecer na seção seguinte.

3.2 ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DA BAHIA: UM INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES?

As políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento regional vêm passando por mudanças no que tange ao foco de atuação em várias escalas de poder. Até os anos 70 (setenta), no contexto do keynesianismo, a ideia de desenvolvimento regional se fundamentava no conceito de pólos de crescimento e na estratégia de atração de investimentos, os quais eram considerados capazes de irradiação, baseando-se, principalmente, nas visões de Perreoux, Myrdal e Hirschman, conforme exposto no capítulo anterior. Pressupõe-se o aproveitamento dos recursos endógenos das regiões e a transferência de renda para as regiões menos desenvolvidas, mediante subsídios diretos e indiretos à atividade econômica. Objetivando diminuir as desigualdades regionais, foram adotadas nos países políticas de industrialização diferenciadas setorial e territorialmente, através de investimentos em infraestrutura, concessão de incentivos fiscais e financeiros, subsídios, tarifas e preços diferenciados tendo em vista a atração de empresas.

Posteriormente, no contexto do neoliberalismo, as políticas de desenvolvimento regional foram substituídas pelos mecanismos de mercado, cabendo ao estado desregular e

liberalizar a economia, assegurando o livre jogo das forças de mercado, o que conduziria ao desenvolvimento das regiões, não sendo necessárias políticas específicas. Atualmente, as políticas de desenvolvimento regional se encaminham para uma via mais voltada à promoção da competitividade regional e na sustentabilidade em longo prazo.

Historicamente, no Brasil, as iniciativas voltadas ao desenvolvimento regional são marcadas pela centralização, sendo desarticuladas das experiências vividas pelos atores locais, sendo comumente adotada pelas organizações públicas a prática de atuar de forma setorializada, especificamente na distribuição de recursos e concessão de isenções.

Conforme discutido no capítulo II, as políticas nacionais voltadas para o desenvolvimento regional, não apresentaram os resultados a que se propuseram, principalmente em relação às distorções regionais, a exemplo da atuação da Sudene, prevalecendo os interesses do Sul-Sudeste, o que manteve a região Nordeste com os piores indicadores sociais.

Para atingir os objetivos da redução das desigualdades, ganharam evidência os argumentos de que devem ser adotadas políticas específicas que considerem as diferentes características de cada região, a exemplo de Araújo (2013), sendo essencial, para isso, a participação dos agentes locais na sua construção, conforme destaca Bandeira (1999, p. 71):

O envolvimento da comunidade — em nível consultivo, de formação de consensos ou de deliberação conjunta — pode ser bastante positivo para a formulação e implementação de muitos desses projetos estruturantes ou de interesse geral, contribuindo para aumentar sua eficácia e, até mesmo, sua sustentabilidade, na medida em que pode resguardá-los contra o risco de abandono devido a flutuações no interesse das instâncias político-administrativas. No nível regional, a influência da comunidade será ainda mais produtiva caso possa apoiar-se em uma reflexão sobre a realidade das regiões e sobre as estratégias mais adequadas para promover o seu desenvolvimento.

Diante do aguçamento das disparidades regionais, como resultado da adoção de políticas de inspiração neoliberal, a partir de 2003, com a assunção do governo nacional pelo Partido dos Trabalhadores, retoma-se a discussão sobre a temática do desenvolvimento local/regional, apontando-se para a necessidade de instituir uma lógica de desenvolvimento e de planejamento que considerasse as peculiaridades de cada local, a exemplo da política de desenvolvimento territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e a recriação da Sudene.

A nova abordagem, focada no “território” pretende incorporar os aspectos econômicos, ambientais, sociais e culturais nas suas ações, afirma ter como pressuposto a participação ativa da sociedade civil organizada na definição dos rumos dos seus territórios, ao mesmo tempo em que permite que sejam compartilhadas informações e estimuladas parcerias entre os mais diferentes setores localizados em um mesmo espaço.

No âmbito do governo estadual, no período de 2003 a 2006, não foi adotado o conceito de território, mas as ações voltadas ao desenvolvimento regional contidas no Plano Plurianual previam o “apoio ao desenvolvimento das Cidades Estratégicas, desenvolvimento das áreas de maior dinamismo do Estado” (PPA 2004-2007, p.242), além de ações de articulação para o desenvolvimento das macrorregiões, como o Vale do Rio São Francisco, o que reforça a visão dos polos de desenvolvimento como estratégia de promoção do desenvolvimento econômico. Em termos de regionalização para planejamento das políticas públicas, utilizou-se a unidade eixos de desenvolvimento, perfazendo um total de treze eixos.

A partir de 2007, com a assunção do governo do PT, buscou-se um alinhamento com a estratégia federal de desenvolvimento territorial. Para isso, a proposta de governo previa mudança na forma de realizar o planejamento, incluindo o reconhecimento dos Colegiados Territoriais como instância de diálogo com o poder público e controle social e a adoção de uma regionalização de referência no planejamento das políticas públicas, resultante de um processo de participação social. Na Bahia, os Colegiados Territoriais tiveram a sua origem nos movimentos da agricultura familiar, que foram aperfeiçoados e apoiados a partir da implementação da política de desenvolvimento territorial do MDA, mediante a qual foram constituídos os territórios de identidade⁷.

Na perspectiva de que o enfoque territorial do desenvolvimento possa reverter a situação de desigualdade existente entre as diferentes regiões, o governo estadual pautou o seu planejamento nos territórios de identidade associado a iniciativas voltadas ao exercício de uma gestão participativa. Exemplo disso foi a elaboração do primeiro plano de médio prazo (PPA 2008-2011) com a participação social, através da realização plenárias circunscritas a partir do conceito de “território” com o objetivo de discutir com os cidadãos as demandas e prioridades para o desenvolvimento sustentável dos territórios, o reconhecimento dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (Codeter) como instâncias de representação da sociedade civil no diálogo com o governo e a instituição do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (Cedeter).

Apesar da importância dessa proposta política e a criação de algumas institucionalidades, é necessário considerar que a implementação de tal estratégia não resultou em transformações nas estruturas políticas e institucionais para que as propostas de desenvolvimento territorial pudessem se realizar efetivamente, principalmente por pressupor descentralização das

⁷ Os territórios de identidade constituem-se unidades de planejamento das políticas públicas do estado da Bahia. Até 2006, adotavam-se os eixos de desenvolvimento. Atualmente, a Bahia está dividida em 27 territórios. Informações no site www.seplan.ba.gov.br

decisões governamentais, num contexto de convivência entre as políticas neoliberais e a democratização política.

A estratégia de desenvolvimento territorial como um mecanismo de promoção da igualdade requer a aglutinação de alguns elementos – aspectos sociais, políticos, institucionais, culturais, ambientais, econômicos, entre outros – orientados na articulação entre o estado, os atores territoriais e o espaço nacional. De acordo com Beduschi Filho e Abramovay (2003), a abordagem territorial apoia-se na definição de um “projeto territorial”, construído com a participação de atores locais dos diferentes segmentos, e “posteriormente, discutido e negociado com as autoridades regionais e nacionais competentes.” Nesse sentido, os cidadãos deixam o papel passivo de objetos das políticas de desenvolvimento e passam a ser sujeitos nos processos de concepção.

Em que pese a existência da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, no âmbito do Ministério da Integração Nacional, esta não se constitui um instrumento efetivo de redução das desigualdades regionais, estando dissociada de um projeto nacional de desenvolvimento. Dois pilares fundamentais não se efetivaram: o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, que combinaria recursos de financiamento com não reembolsáveis, e a Câmara de Políticas de Integração Nacional de Desenvolvimento Regional, que promoveria a coordenação das políticas setoriais no território. Portanto, não foi possível criar a necessária articulação entre a política nacional e a política estadual em relação ao referido aspecto.

Em relação ao papel a ser assumido pelos agentes locais, é necessário registrar que, apesar da criação dos espaços de discussão, a falta de alguns requisitos limita a sua atuação; dentre os requisitos, destaca-se o conhecimento e capacidades que lhes permitam elaborar proposições de conteúdo inovador e estratégico para o desenvolvimento do território, bem como acompanhar a sua implementação. No caso da Bahia, foram criados os arcabouços institucionais, mas as ações direcionadas à aprendizagem e fortalecimento das capacidades dos atores sociais requerem continuidade e qualidade adequada.

Acrescenta-se aos referidos fatores o fato de que importância da participação dos cidadãos na definição das políticas públicas, não pode se resumir a um papel consultivo, sem espaço para deliberação, além da disponibilidade de um sistema de comunicação que dê retorno aos encaminhamentos produzidos nas discussões, bem como o tratamento adequado na definição das políticas, contemplando as especificidades de cada espaço.

Foi possível identificar na visão dos entrevistados representantes do governo e da sociedade civil, uma concordância em relação a esse argumento, uma vez que eles observam que existe no estado um processo de mobilização e discussão das políticas públicas, porém há

falhas no retorno à sociedade, decorrente da ausência de um sistema de monitoramento e avaliação que permita à mesma controlar a implementação das ações que ajudou a formular, de modo que a sociedade tenha conhecimento claro dos resultados daquilo que é do seu interesse. Ademais, questionou-se o caráter consultivo da participação social, que precisa avançar na constituição de conselhos deliberativos para que produza transformações efetivas no processo de desenvolvimento.

Eu diria que a gestão participativa ainda é tímida. O instrumento principal do País, a Lei Magna, nossa Constituição, ela permite a participação nas tomadas das decisões, mas ainda a aplicação dela é tímida, apenas nos conselhos; e os conselhos tem limites, a maioria deles não são deliberativos, são conselhos consultivos e só com conselhos consultivos não se faz transformação, os conselhos precisam ser mais avançados. Você sabe que há uma crise muito grande no sistema político brasileiro, eu diria no mundo todo, o sistema político representativo ele passa por crise no mundo todo e cada vez mais se percebe uma desconfiança da sociedade para com a classe política, essa política representativa. Muitas das vezes a própria sociedade não faz o seu papel, só faz delegar ao político o poder (informação verbal).⁸

Numa perspectiva de efetivas mudanças, os produtos (propostas) das discussões nos territórios, em tese, constituir-se-iam em insumos para o desenho de programas, projetos e ações territorializadas, específicas e diferenciadas, iniciativa que poderá ser substituída, posteriormente, pelos planos de desenvolvimento territorial participativos, cuja construção deve ser conduzida pelos Colegiados Territoriais e apoiada pelo Governo. Alguns territórios obtiveram apoio tanto do governo federal quanto estadual para elaboração dos Planos de Desenvolvimento Territorial, porém não houve continuidade na construção destes Planos, por diversas razões, dentre as principais, as visões divergentes no âmbito do governo quanto à priorização da política.

Um dos grandes desafios no caso em questão consiste em quebrar a resistência de alguns dirigentes em descentralizar a discussão das políticas públicas e submeter a ação governamental às demandas da sociedade. Ainda não há uma apropriação da abordagem territorial e participação social por parte de setores de governo, o que é agravado pela descontinuidade administrativa, provocada pela frequente alternância dos dirigentes. Nessa questão, um dos entrevistados corrobora com a seguinte argumentação:

Os partidos mais tradicionais, os dirigentes mais tradicionais, acostumados a tomar decisões dentro dos seus gabinetes, passaram a ter que incorporar a discussão, a contribuição da sociedade civil organizada, e isso não é fácil, gera conflitos, mas é um caminho que eu considero sem volta, porque a sociedade civil, de 2008 para cá, terminou sendo empoderada, você pode não legitimar muitas dessas ações, mas isso é um risco político muito grande. A sociedade, ela tem o direito e também o dever de discutir a formulação de políticas públicas, porque na verdade ela que será a beneficiária dessa política ou a vítima dessa política (informação verbal).⁹

⁸ Entrevista 02 - Representante do Conselho de Desenvolvimento Territorial, 2013.

⁹ Entrevista 03 - Diretor da Seplan, formulador de políticas públicas, 2013.

Cada vez mais, diante da complexidade que os problemas sociais vêm assumindo, somada aos avanços democráticos, o risco de insucesso ao definir políticas sem incorporar as demandas da sociedade torna-se maior. Outra questão relevante refere-se ao estabelecimento de um marco legal para a política territorial, uma vez que, frequentemente, ocorre a implementação de ações do governo a partir do recorte territorial e, não havendo um marco legal para a sua institucionalização no estado, fica dificultada a sua internalização, bem como a sua continuidade.

O posicionamento dos entrevistados em relação a esta questão convergiu para o reconhecimento de que não há ainda efetivamente uma política territorial, mas iniciativas desarticuladas, encontrando-se em fase de construção, carecendo de definições de diretrizes e outros ajustes. A participação social que se fomentou a partir da abordagem territorial também é vista sob a mesma perspectiva, como um processo que carece de aprofundamento.

{...} strictu sensu como a gente conhece uma política de desenvolvimento territorial, ela ainda não está pronta, ainda está em processo de formação desses conselhos, de discussão com essa sociedade civil organizada, levantamento dessas necessidades e dessas carências, que é o que nós chamamos de diagnóstico, definição de algumas diretrizes, mas ainda carecemos efetivamente fazer a política territorial, específica para cada território de identidade ou região, isso ainda está em processo de construção (informação verbal) ¹⁰.

Considerando os dois aspectos, política territorial e participação social, que se entrelaçam, há um consenso entre os entrevistados de que ainda não se alcançou os benefícios que o processo pode oferecer e as dificuldades encontradas estão relacionadas à cultura política regional, particularmente a prática de concentrar o poder de decisão nas mãos de uma elite. Entretanto, afirma-se que tais inovações, ainda que tímidas, conduziram para um novo estágio o qual parece irreversível, uma vez que a sociedade começou a ser empoderada, portanto, a não legitimação das ações resultantes desse processo significa uma quebra do contrato social feito entre o estado e a sociedade no atual processo de redemocratização da sociedade brasileira.

Uma efetiva estratégia de desenvolvimento territorial bem como a consolidação das práticas participativas exigem profundas mudanças da cultura organizacional presente na administração pública estadual como também no posicionamento das representações da sociedade civil frente ao governo, particularmente no sentido de reivindicar a ampliação da participação, com capacidade deliberativa. É importante admitir que se trata de um processo lento, uma construção que enfrentará as resistências inevitáveis, pela convivência entre o antigo modelo de desenvolvimento e o novo que se pretende programar.

¹⁰ Entrevista 03 - Diretor da Seplan, formulador de políticas públicas, 2013.

A análise dos resultados da implementação da estratégia de desenvolvimento proposta pelo governo, na qual se inclui a dimensão territorial, encontra-se no capítulo IV a seguir, para a qual foram utilizados os programas de governo e os instrumentos de planejamento, PPAs e LOAs, e outros documentos oficiais, possibilitando a verificação da compatibilidade entre as promessas e as ações efetivamente realizadas.

4. DA PROMESSA À AÇÃO

O quadro persistente de desigualdades sociais que caracterizou a Bahia e as convicções da necessidade de mudança de estratégia para a consecução de um desenvolvimento que de fato contemplasse a dimensão social constituíram as bases para a emergência de um governo, cuja proposta, em tese, diverge do padrão hegemônico dos últimos trinta anos. As alternativas para enfrentar a situação de agravamento das disparidades sociais e regionais iniciaram-se no âmbito do governo federal, com o governo do PT, sendo essas as referências para a proposta política implementada na Bahia. O programa traz claramente a concepção de um projeto de continuidade e aprofundamento do processo de mudanças introduzidas na esfera federal, a partir do primeiro mandato do Presidente Lula da Silva, bem como de ruptura com o modelo político-ideológico instituído até então no estado da Bahia.

O programa de governo da “Coligação A Bahia de Todos Nós” defende mudanças no papel do estado, atribuindo a este a responsabilidade pelo provimento dos direitos sociais de modo a melhorar a qualidade de vida da população bem como a promoção do desenvolvimento econômico social e ambientalmente sustentável. Outro elemento de destaque refere-se à promoção de uma democracia participativa, a ser viabilizada com a implementação de mecanismos de participação social, como o planejamento participativo, Conferências e Conselhos Estaduais. A proposta é de construção de um modelo de desenvolvimento apoiado na abordagem territorial, contemplando as especificidades de cada espaço, de modo a promover a desconcentração e diversificação das atividades, cabendo ao estado garantir a infraestrutura econômica e social.

As seções a seguir descrevem a concepção de desenvolvimento em curso no estado, as estratégias adotadas para a viabilização da proposta e as ações implementadas. A análise da proposta do governo se fundamenta em dados presentes contidos nos instrumentos de planejamento (PPAs 2008-2011 e 2012-2015 e Leis Orçamentárias Anuais) e relatório dos seis anos de governo, intitulado Balanço das Ações, além de informações obtidas junto aos entrevistados representantes do poder público, da sociedade civil organizada e setor privado.

4.1 CONCEPÇÃO DE DESENVOLVIMENTO EM CURSO

Segundo o programa de governo da coligação *A Bahia de Todos Nós* o desenvolvimento econômico que foi implementado nas últimas décadas no estado, focado principalmente na indústria e baseado nos incentivos fiscais, ocorreu de forma desintegrada do conjunto da

economia, o que favoreceu as distorções setoriais e espaciais, provocando entraves para o desenvolvimento social.

Para que o desenvolvimento econômico propicie o desenvolvimento social, a proposta de governo traz como pilares o trinômio: produzir – crescer – repartir, considerando que,

Não basta crescer, é preciso observar a qualidade desse crescimento, sua capacidade de melhorar a vida da população, de se transformar em desenvolvimento social. Na Bahia, sob o governo do PFL, o crescimento econômico sempre esteve dissociado do desenvolvimento social. A economia baiana cresceu, mas os benefícios desse crescimento não foram socializados (Programa de governo da Coligação A Bahia de Todos Nós, 2006, p.1).

O referido programa tem como referência as diretrizes delineadas no âmbito do governo federal (desde 2003), constituindo-se em um projeto de continuidade do processo de mudanças introduzidas na esfera federal, com o governo Lula da Silva. Nesse sentido, a proposta elaborada sinaliza para a adoção de medidas que deslocam o foco do aspecto econômico para o social, valorização dos potenciais internos e mudanças no grau de atuação do estado, contrapondo-se ao modelo do Estado mínimo.

O alinhamento das propostas do governo estadual às diretrizes estabelecidas no âmbito do governo federal constitui-se um caminho considerado natural, principalmente quando se trata de governos pertencentes à mesma orientação/corrente político-ideológica, sem esquecer de que as unidades subnacionais efetivamente não têm autonomia na definição de políticas macroeconômicas, além de outras especificidades do próprio sistema federativo brasileiro, que prevê a repartição das responsabilidades entre os entes federados.

Com a perspectiva de romper com o modelo concentrador e de descolamento entre o desenvolvimento econômico e as necessidades sociais, o programa estabelece como desafio oferecer condições para que a economia do estado avance nos seus processos produtivos, com estímulo à criatividade e inovação, e promova a inserção econômica de diversos segmentos sociais, dedicando tratamento adequado para o espaço rural, especialmente ao semiárido, uma vez que é neste estado onde está localizado o maior percentual da população rural do País. Para isso, indica como estratégia a diversificação dos investimentos tanto em termos de segmentos quanto ao porte, estimulando setores que apresentam a capacidade de atender as demandas de amplas camadas sociais, tais como os micros, pequenos e médios empreendimentos, a agricultura familiar e a economia solidária.

{...} Além de garantir a pujança da produção das culturas de exportação como a soja, a celulose e outras, precisamos implementar um desenvolvimento rural que privilegie o desenvolvimento econômico, social e humano dessa população. (...) Construiremos um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) que valorize as iniciativas da sociedade civil e esteja articulado com as ações do governo federal. (...) **Viver e produzir no semi-árido:** o fortalecimento da agricultura familiar; (...) o uso de tecnologias e de metodologias adaptadas ao semi-árido e à sua po-

pulação(...);o semi-árido não é uma região apenas rural. Para os pequenos e médios centros urbanos propomos: a descentralização das políticas e dos investimentos, de modo a permitir a interiorização do desenvolvimento; (...) maiores investimentos em infraestrutura econômica (transporte, comunicação e energia); estímulos à instalação de unidades de beneficiamento da produção e de empreendimentos não agrícolas (...) (Programa de governo da Coligação A Bahia de Todos Nós, 2006, p.p.3-4).

A questão da infraestrutura de transportes e logística é tratada como um dos elementos centrais da atuação do governo, numa visão de desenvolvimento territorial integrado sob a organização de um sistema multimodal, em articulação com o sistema de transportes nacionais, conforme descrito em seção anterior.

A dimensão ambiental assume papel relevante na concepção de desenvolvimento em discussão, argumentando-se que o modelo de desenvolvimento vigente, baseado na indústria petroquímica, no agronegócio, na agropecuária, entre outras atividades, causaram impactos significativos ao meio ambiente e à vida das populações tradicionais. Ademais, considera-se que a política ambiental até então implementada, priorizou o autolicensing, isto é, o licenciamento dos próprios empreendimentos do governo, passíveis de pressões políticas para a sua agilização e na instituição de áreas de proteção ambiental.

Para reverter essa situação, o Programa de governo da Coligação *A Bahia de Todos Nós* propõe a priorização dos investimentos financeiros e técnicos em setores que priorizem a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento social, devendo ser assumido o compromisso de centrar esforços em medidas que promovam o desenvolvimento sustentável, a exemplo da contenção do desmatamento, da pesca predatória, da poluição das águas, dentre outras infrações.

Nos últimos trinta anos o modelo de desenvolvimento hegemônico no estado da Bahia foi pautado pelo agronegócio, fruticultura, produção de carvão, agropecuária, mineração, indústria petroquímica, de petróleo e automotiva, turismo, e, mais recentemente, avança a carcinicultura. Essas atividades têm ocasionado impactos ambientais significativos e nos modos de vida das populações tradicionais. A política ambiental baiana tem sido centrada no modelo minimalista estatal, baseado no autolicensing e na instituição de áreas de proteção ambiental com eficácia reduzida e baixa implementação, na completa ausência de transparência de informação, de participação e de controle social. O Governo A Bahia de Todos Nós centrará esforços para coibir o desmatamento, ocupações irregulares em áreas de preservação permanente na zona costeira, pesca predatória, poluição das águas dentre outras transgressões ao meio ambiente, para a promoção do desenvolvimento sustentável duradouro (Programa de governo da Coligação A Bahia de Todos Nós, 2006, p.p. 11-12).

Também são contempladas no plano, propostas de mudanças na forma de gestão, com a inserção da participação social nas discussões sobre as políticas públicas, apontando o orçamento como o principal instrumento de efetivação da distribuição dos recursos públicos nas áreas sociais, no desenvolvimento econômico e na melhoria da qualidade dos serviços públicos. Por conseguinte, aposta na democratização da gestão governamental, introduzindo na

gestão pública estadual um modelo que combine a realização do Orçamento Participativo (OP) com outros mecanismos de participação popular, a exemplo de Conferências Temáticas.

No Governo da Coligação A Bahia de Todos Nós o orçamento será o principal instrumento de efetivação do nosso compromisso de distribuição dos recursos públicos na educação, na saúde, no desenvolvimento econômico e na melhoria da qualidade dos serviços públicos. Serão postas em prática as decisões do orçamento, revertendo o atual modelo no qual o orçamento executado difere enormemente daquele apresentado na Assembleia Legislativa. (...) A elaboração do orçamento obedecerá à consecução de objetivos coletivamente construídos, a partir da organização de plenárias por regiões da Bahia e de plenárias setoriais. Assim, o orçamento da Bahia deixará de ser uma peça burocrática para tornar-se um objeto de responsabilização de todos nós, através do qual pode ser medida a melhoria da qualidade de vida, as práticas de utilização dos recursos públicos, assegurando a transparência, a democracia e a racionalização dos gastos (Programa de governo da Coligação A Bahia de Todos Nós, 2006, p.20).

Considerando a visão do desenvolvimento que norteia essa pesquisa como “um conjunto de respostas a um projeto de autotransformação de uma coletividade humana”, é possível identificar na proposta de governo elementos que em tese poderiam introduzir mudanças no perfil do desenvolvimento do estado, como por exemplo, a atenção à diversidade territorial e suas potencialidades, a preocupação com a dimensão ambiental e a valorização da dimensão humana no processo de desenvolvimento. O aspecto econômico é apresentado em sinergia com esses elementos, convergindo com o pensamento de Furtado (1963, p. 22) segundo o qual “cada economia que se desenvolve enfrenta uma série de problemas que lhe são específicos (...)”.

Importante ressaltar que se trata de uma proposta que gerou grandes expectativas na população, que demonstrou o desejo de mudanças ao promover uma ruptura ao cenário político-ideológico consolidado no estado e o seu modelo de desenvolvimento. Ao buscar a novidade política, já experimentada no âmbito nacional e com alto grau de aprovação, apostou-se em novas práticas que se traduziriam em políticas públicas voltadas para a promoção de mais igualdade e justiça social, as quais serão objeto de verificação na próxima seção.

4.2 PLANO DE GOVERNO E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO

Em que pese o entendimento de que o desenvolvimento é um processo não apenas de crescimento econômico, mas de transformações nas estruturas de produção e das condições de vida da sociedade, pressupõe-se que a sua concretização não se realiza em curto prazo, extrapolando o tempo dos mandatos, significando a necessidade de um instrumento de planejamento em longo prazo que incorpore os elementos que deem as bases para tais resultados.

O Programa do Governo da coligação *A Bahia de Todos Nós* expressa uma visão de desenvolvimento na qual se busca articular o crescimento econômico a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento social, numa perspectiva de valorização dos aspectos históricos, culturais, geográficos e outros aspectos representativos da diversidade do seu território.

A pretensão de promover o desenvolvimento econômico em bases sustentáveis está definida nas proposições econômicas apresentadas, as quais visam preparar a economia baiana para os desafios do novo século, indicando a necessidade de produção de serviços e de bens de alta tecnologia, associada à adoção de alternativas que atendam as demandas de inclusão econômica de diversos setores sociais que se fazem urgentes.

O Governo da Coligação A Bahia de Todos Nós assume o desafio de preparar a economia baiana para o século XXI, isto é, para a produção de serviços e de bens de alta tecnologia baseada em conhecimento, com criatividade e em inovação, combinando-o com a busca do atendimento das demandas mais imediatas de inclusão econômica de amplos setores sociais. Para isso, nossas principais tarefas serão: a) implementar um amplo programa de políticas afirmativas de geração de emprego e de renda; e b) qualificar os trabalhadores baianos para o uso de novas tecnologias, assegurando um ensino de qualidade superior e uma adequada formação para o mercado de trabalho, particularmente no campo da informática (Programa do Governo da Coligação A Bahia de Todos Nós ,2006, p.2).

Destacam-se entre os principais objetivos enunciados a prioridade ao pequeno e o médio capital, especialmente, em setores mais intensivos em força de trabalho, o apoio aos trabalhadores autônomos e às micro e pequenas empresas, o estímulo aos segmentos da economia popular e solidária e à agricultura familiar, além da melhoria da qualidade das estruturas educacionais.

{...} o Governo da Coligação A Bahia de Todos Nós propõe a realização de investimentos financeiros e técnicos em setores que estimulem o crescimento econômico e que, por si, já tragam as marcas da sustentabilidade ambiental e do desenvolvimento social: • favorecer o pequeno e o médio capital investidos em setores mais intensivos em força de trabalho, seja a partir de apoio técnico, de financiamento ou de incentivos tributários; • apoiar os trabalhadores autônomos e por conta própria, como também às micro e pequenas empresas, não apenas com base no aumento da oferta de microcrédito, mas, principalmente, com a democratização do acesso a novas tecnologias e a novos mercados; • estimular as formas de produção e de comercialização baseadas na economia popular e solidária, capazes de gerar ocupação e renda; • incentivar as formas de produção e de comercialização ligadas à agricultura familiar, facilitando a sua cooperação com a produção artesanal e manufatureiras locais, regionais, inserindo-as na dinâmica econômica formal; • realizar investimentos na melhoria qualitativa das estruturas educacionais, permitindo a elevação da escolaridade média da população com efeitos diretos na produtividade do trabalho (Programa do Governo da Coligação A Bahia de Todos Nós, 2006,p.2).

Associam-se às referidas proposições econômicas investimentos na infraestrutura de transportes e logística, considerada, nas condições encontradas, incapaz de atender às necessidades de escoamento da produção em nível local, bem como desintegrada do sistema nacional. Para viabilizar as soluções, a perspectiva é atuar em duas frentes: participação do estado

na política nacional de transportes e, internamente, elaborar um modelo que propicie uma melhor logística para a atividade produtiva.

Pode-se constatar que as propostas apresentadas sugerem a necessidade de não priorização de grandes investimentos intensivos em capital, apostando na pluralidade das atividades, principalmente em segmentos com maior capacidade de inserção socioprodutiva da população.

Para viabilizar os propósitos apresentados, destacam-se algumas medidas assumidas como compromissos, a saber:

- A expansão dos investimentos públicos, não apenas a partir de receitas próprias e da obtenção de empréstimos internacionais, mas, sobretudo, através da ampliação das parcerias com o Governo Federal e com a iniciativa privada;
- o apoio à agroindústria, sobretudo com o desenvolvimento de uma nova infraestrutura de transporte, capaz de assegurar o acesso da produção agropecuária baiana aos mercados internacionais;
- o suporte às empresas de serviços empresariais e tecnológicos, notadamente em áreas estratégicas como engenharia, informática, logística e telecomunicações;
- a substituição gradual da limitada estratégia de “atração de indústrias” com base na “guerra fiscal”, por uma política de atração assentada na oferta de uma infraestrutura de serviços superior, melhor logística e mão de obra mais qualificada;
- a dinamização da construção civil no Estado, tanto com a multiplicação das grandes obras públicas (rodovias, ferrovias, portos, metrô de Salvador, saneamento), quanto com a priorização do investimento em habitação popular;
- a qualificação do turismo receptivo, com sustentação do desenvolvimento do turismo de negócios e de eventos, bem como com o apoio à ampliação da variedade de nichos já ofertada pelos empresários baianos (ecoturismo, turismo de aventura, cultural e outros);
- a atração de maior volume de transferências federais e internacionais, via investimento e custeio da saúde, da educação e dos programas sociais, com o objetivo de dinamizar a economia solidária e popular, principalmente nos pequenos municípios e nos mais carentes bairros das grandes cidades do Estado;
- programa de criação e de difusão de tecnologias, com a ampliação do orçamento na área de ciência e tecnologia, bem como a promoção de significativa ampliação de polos, parques e incubadoras de base tecnológica;
- a criação de centros de pesquisa aplicada e de desenvolvimento regional e setorial;

- ampliação, fortalecimento e reformulação do sistema SINE;
- políticas para emprego e para renda da população, com medidas de combate à discriminação de raça e de gênero, bem como apoio a população mais vulnerável;
- políticas de micro créditos e de geração de emprego e de renda para os setores menos favorecidos da população jovem, com incentivo e financiamento a micro, pequenas e médias empresas.” (FLORENCE, Afonso(Coord.), Programa de Governo da Coligação A Bahia de Todos Nós, 2006, p.3)

Como pode ser observado, demonstra-se claramente a intenção da redução da importância do mecanismo dos incentivos fiscais como estratégia de desenvolvimento, apontando para outros meios de atração na área de ciência e tecnologia, infraestrutura, qualificação de mão de obra, entre outros.

A estratégia de desenvolvimento inclui a adoção de um novo modelo de gestão democrática, que deverá combinar dois aspectos: participação direta dos cidadãos, deliberando sobre diretrizes gerais, programas de desenvolvimento, prioridades de serviços, políticas públicas e outras decisões; e uma nova e única regionalização para a Bahia de referência para o planejamento público e econômico, na qual sejam consideradas a realidade social e econômica, a dimensão ambiental, as tradições culturais e sentimento de pertencimento das pessoas.

Assumiu-se como compromissos para a efetivação dessa mudança a realização do planejamento com base nas demandas regionais, a criação de Conselho de Gestão Fiscal, comitês de planejamento e orçamento regionais, a instituição de gestores de programas com foco nas ações que visam à melhoria da qualidade de vida das pessoas, entre outras iniciativas.

{...} Esse novo modelo de gestão pública combinará a realização do Orçamento Participativo (OP) com outros mecanismos de participação popular como as Conferências e os Conselhos Estaduais. (...) **Nossos compromissos:** • o planejamento da ação governamental contemplará as demandas regionais providas das localidades e dos segmentos produtores; • criação do Conselho de Gestão Fiscal para o acompanhamento da execução orçamentária, com transparência, composto pelos poderes, esferas de governo, Ministério Público e a sociedade civil organizada; • criação dos comitês de planejamento e orçamento regionais; (...) • administração e controle técnico da execução orçamentária das ações ligadas à realização de metas de melhoria da qualidade de vida da população baiana a cargo dos gestores de programas; (...) • a manutenção administrativa conterà os recursos necessários para o melhor funcionamento da máquina pública (Programa de Governo da Coligação A Bahia de Todos Nós, 2006, p.21).

Diante do exposto, a estratégia de desenvolvimento econômico contempla três aspectos: desenvolvimento econômico de base produtiva diversificada e integrada, sustentada por uma infraestrutura reestruturada, conduzida através de uma gestão participativa ancorada numa política de desenvolvimento territorial. A materialização dessa proposta será analisada na sequência com a verificação dos instrumentos de planejamento do governo.

4.3 PROGRAMA DE GOVERNO E PROPOSTAS DE PLANOS PLURIANUAIS E LEIS ORÇAMENTÁRIAS ANUAIS

O programa de governo do Partido dos Trabalhadores, aprovado pela sociedade nos dois mandatos do governo, não se converteu num plano estratégico em longo prazo para o estado. A obrigação constitucional de elaborar o Plano Plurianual de investimentos ainda no primeiro ano do governo (2007) para vigência no ano seguinte, de certo modo, inverteu o processo, produzindo o plano em médio prazo sem a referência de um plano estratégico.

Embora tenham ocorrido algumas tentativas de elaboração de um plano estratégico em longo prazo, não houve continuidade, resultando na ausência desse instrumento no estado. Em que pese a existência do Plano Estratégico Bahia 2020, produzido no governo anterior, é compreensível que este demandaria uma revisão para as devidas reorientações conforme as mudanças no modelo de desenvolvimento proposto; entretanto optou-se pela não revisão do referido plano e iniciou-se a elaboração de um novo plano estratégico, coordenado pela Secretaria do Planejamento (Seplan), a partir do plano de governo e de insumos provenientes da sociedade civil durante as plenárias do PPA. Desse processo, resultou a primeira versão do plano denominada Resumo Executivo do Planejamento Estratégico 2008 – 2028; entretanto, este plano não foi apropriado/internalizado pelos setores do governo, não se constituiu efetivamente numa referência para a ação governamental, sendo suspenso em seguida.

Um dos fatores que contribuíram para a não adoção do referido plano diz respeito às mudanças, em apenas dois anos de mandato, na direção da Seplan, que não chancelou o conteúdo produzido. Com a nova direção, decidiu-se pela elaboração de um novo plano de desenvolvimento, redefinindo o período para 2023, marco dos 200 anos da independência da Bahia, inspirado no “Brasil Rumo a 2022 – Planejar, Construir, Crescer”, do governo federal.

A partir de 2009, tendo em vista a promoção de um processo participativo na elaboração do Plano Bahia 2023, foi organizado um ciclo de debates temáticos, intitulado “Pensar a Bahia”, que contou com sete plenárias envolvendo gestores públicos, setor privado, pesquisadores e representantes dos territórios baianos. Além dessas plenárias, a Seplan, promoveu, no âmbito das secretarias e órgãos estaduais, mesas temáticas de discussão com o objetivo de analisar as contribuições do “Pensar a Bahia” e produzir um alinhamento estratégico, trabalhando a integração entre os temas, a transversalidade, entre outros elementos e, a partir daí, constituir um grupo intersetorial e interdisciplinar para elaboração do texto do Plano Estratégico Bahia 2023, o qual subsidiaria a elaboração dos três Planos Plurianuais seguintes.

O esforço na elaboração de um plano integrado e participativo culminou na elaboração do produto; entretanto, mais uma vez, houve mudanças na direção da Seplan, que interrompeu o processo e não se validou o plano. Não há dúvidas de que o processo de discussão tenha contribuído para uma visão mais qualificada da realidade e tenha influenciado no desenho dos programas e políticas do Plano Plurianual 2012-2015, no entanto, o desenvolvimento não se realiza com ações pontuais, exige organização e articulação do conjunto de instrumentos num projeto que direcione as ações para o estágio que se pretende atingir.

Diante da ausência de um plano de desenvolvimento, mas subsidiado pelo plano de governo e possíveis contribuições das consultas à sociedade, além da referência do modelo adotado pelo governo federal, cada Plano Plurianual elaborado na atual gestão tem seus temas expressos de forma distinta.

A estratégia de desenvolvimento econômico contida no PPA 2007-2011 mostra-se alinhada com a proposta de governo da coligação *A Bahia de Todos Nós*, apontando para a necessidade de se implementar um novo modelo de desenvolvimento no qual se proporcione oportunidades tanto para as grandes empresas como para os pequenos empreendedores, enfatizando políticas voltadas para a agricultura familiar, ciência e tecnologia, reforma agrária, crédito, entre outras, tendo em vista o potencial de geração de emprego e renda.

Na área econômica, é necessário assegurar o desencadeamento de um processo de crescimento econômico envolvendo todos os segmentos da economia, aproveitando as oportunidades potenciais existentes, tanto para os projetos de grande porte, de escala nacional ou global, quanto para os micros e pequenos empreendimentos. A valorização das políticas capazes de gerar emprego e renda é elemento essencial da estratégia, com destaque àquelas voltadas para a agricultura familiar, ciência e tecnologia, reforma agrária, crédito e as infraestruturas econômico-sociais (SEPLAN, PPA 2007-2011, p.46).

Somando-se às políticas de desenvolvimento econômico, indica-se a intenção de serem implementadas políticas sociais que promovam a melhoria da qualidade de vida das pessoas bem como políticas que possibilitem a redução das desigualdades regionais, orientadas ao desenvolvimento local e priorização das áreas e regiões mais deprimidas além da preservação e recuperação dos recursos ambientais.

Promover um processo de Desenvolvimento Econômico Sustentável significa articular projetos estruturantes, assim como uma rede de sustentação e apoio a empreendimentos de pequeno e médio porte, sobretudo aqueles com maior capacidade de gerar oportunidades de negócio, postos de trabalho e distribuição de renda. Desta forma, através de uma adequada articulação entre políticas econômicas e políticas sociais, territoriais e ambientais, é possível promover a melhoria sustentável da qualidade de vida da população, diminuir as diferenças de gênero, etnia e raça, promover o equilíbrio sócio territorial inter e intrarregional e assegurar a sustentabilidade ambiental (SEPLAN, PPA 2008-2011, p.47).

De acordo com o PPA, o conceito de Desenvolvimento Econômico Sustentável se desdobra nos seguintes macro objetivos: "Crescimento Econômico; Crescimento dos Pequenos

nos Empreendimentos; Emprego e Distribuição de Renda; Qualidade de Vida; Equilíbrio Social, de Gênero, Étnico e Racial; Equilíbrio Socioterritorial e Fortalecimento das Identidades Culturais”, os quais representam os resultados a serem alcançados com a implementação do Plano de Governo (SEPLAN, PPA 2007-2011, p.47).

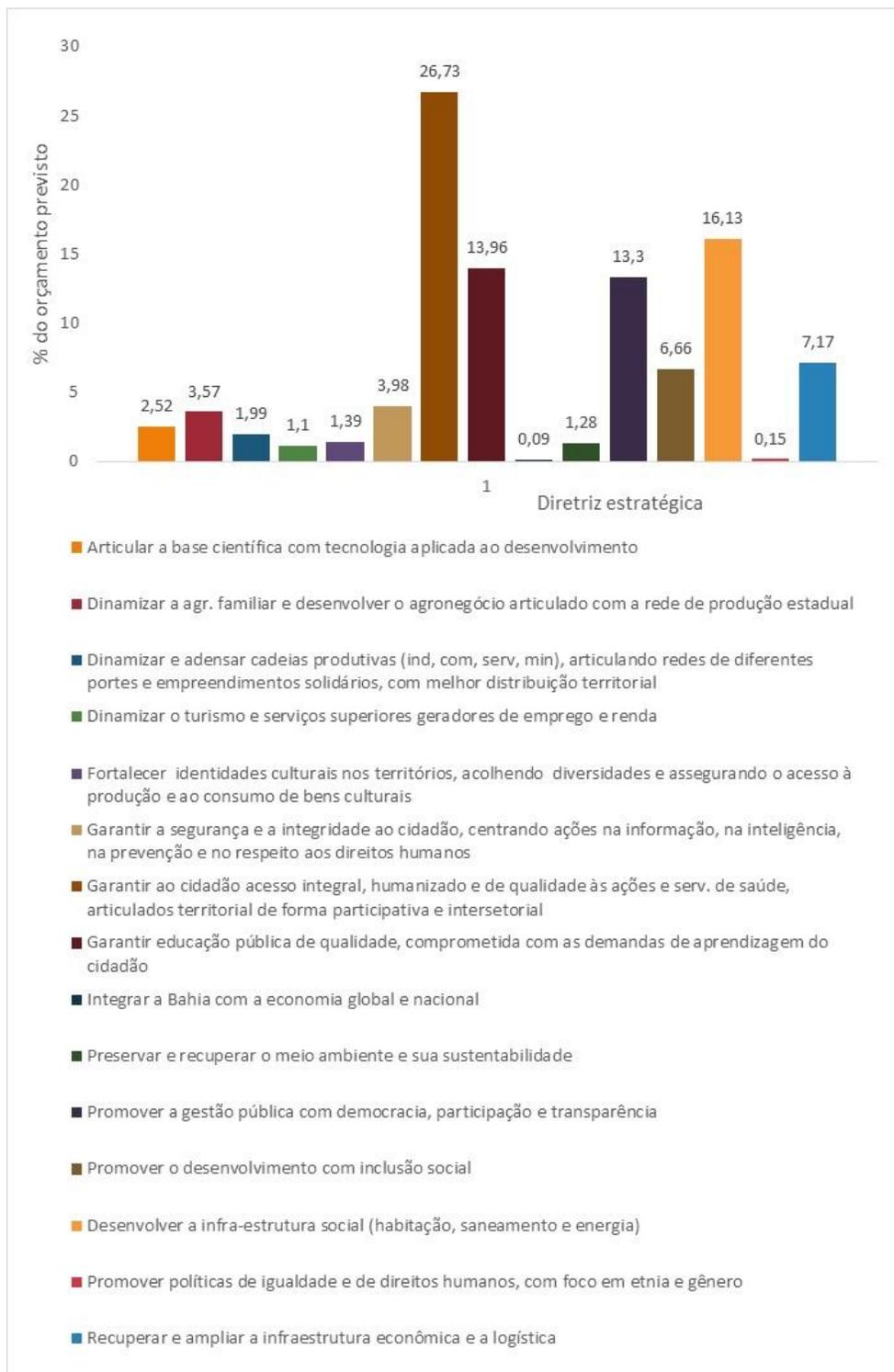
O Plano Plurianual (PPA) 2007-2011 apresenta a matriz programática do governo assumindo na sua estrutura a categoria diretriz estratégica, que se desdobra em programas e estes, em ações. As diretrizes estratégicas estão organizadas segundo aspectos sociais, econômicos e de gestão, conforme descrito:

- a. articular a base científica com tecnologia aplicada ao desenvolvimento;
- b. desenvolver a infraestrutura social (habitação, saneamento e energia);
- c. dinamizar a agricultura familiar e desenvolver o agronegócio articulado com a rede de produção estadual;
- d. dinamizar e adensar cadeias produtivas (indústria, comércio, serviços e mineração), articulando redes de diferentes portes e empreendimentos solidários, com melhor distribuição territorial;
- e. dinamizar o turismo e serviços superiores geradores de emprego e renda;
- f. fortalecer as identidades culturais nos territórios, acolhendo as diversidades e assegurando o acesso à produção e ao consumo de bens culturais;
- g. garantir a segurança e a integridade ao cidadão, centrando ações na informação, na inteligência, na prevenção e no respeito aos direitos humanos;
- h. garantir ao cidadão acesso integral, humanizado e de qualidade às ações e serviços de saúde, articulados territorialmente de forma participativa e intersetorial;
- i. garantir educação pública de qualidade, comprometida com as demandas de aprendizagem do cidadão;
- j. integrar a Bahia com a economia global e nacional;
- k. preservar e recuperar o meio ambiente e sua sustentabilidade;
- l. promover a gestão pública com democracia, participação e transparência;
- m. promover o desenvolvimento com inclusão social;
- n. promover políticas de igualdade e de direitos humanos, com foco em etnia e gênero;
- o. recuperar e ampliar a infraestrutura econômica e a logística (SEPLAN, PPA 2008-2011, p.54).

É possível observar que as diretrizes estratégicas contemplam elementos considerados relevantes no programa de governo, tais como a agricultura familiar, a infraestrutura, ciência e tecnologia, a diversificação dos empreendimentos, além da questão territorial e participação social.

Analisando a distribuição dos recursos orçamentários segundo as diretrizes, obtém-se a seguinte composição:

Gráfico 1- Distribuição do orçamento por diretriz estratégica

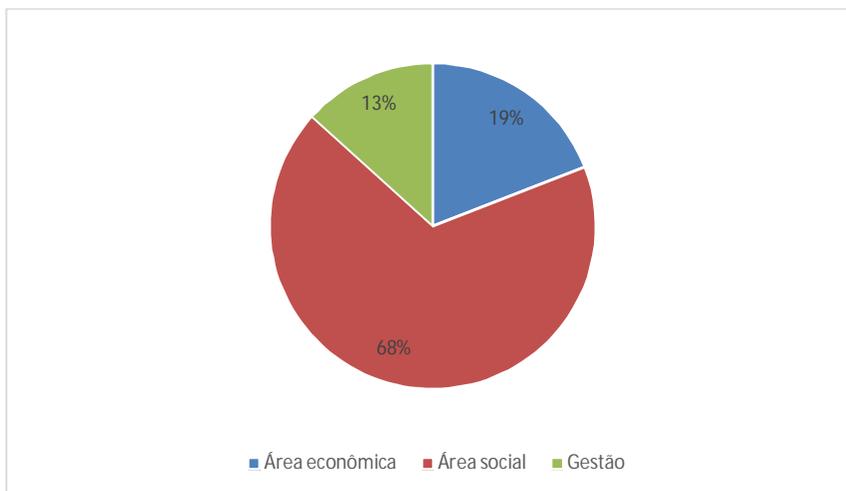


Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do PPA 2008-2011

Observa-se que os maiores percentuais de recursos previstos se destinam às diretrizes relacionadas aos segmentos classificados como pertencentes à área social. Essa destinação dos recursos justifica-se, em grande parte, pela vinculação de recursos previstos na Constituição para as áreas de educação e saúde, além de outras políticas formuladas no âmbito do governo federal com o foco social, a exemplo de saneamento, habitação e assistência social. Os recursos para a área da gestão também se mostram significativos.

Importante ressaltar que do total de recursos destinados para o período de 2008 a 2011 (R\$ 27.431.495.978,00), o Poder Executivo é contemplado com 98,02%, dos quais 67,6% serão destinados à área social (diretrizes 2,7, 8,9,13 e 14), conforme explícito no gráfico 02.

Gráfico 2- Distribuição orçamentária por área de atuação



Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do PPA 2008-2011

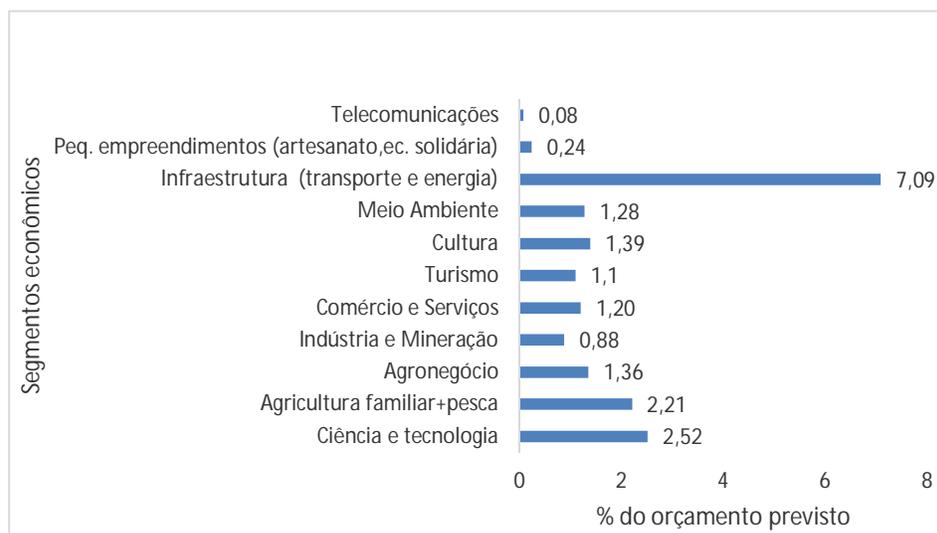
Ao analisar as propostas apresentadas no Programa de Governo no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e associá-las aos programas e ações contidas nos Planos Plurianuais e seus desdobramentos nos orçamentos anuais, é possível chegar a algumas formulações.

Alguns segmentos encontram-se agregados nas diretrizes estratégicas, a exemplo da agricultura familiar e os empreendimentos solidários. Com o objetivo de obter uma maior aproximação com os recursos efetivamente destinados aos segmentos econômicos, foram realizadas algumas desagregações, dentre as quais a agricultura familiar, que está associada ao segmento do agronegócio, através da diretriz estratégica que visa “dinamizar a agricultura

familiar e desenvolver o agronegócio articulado com a rede de produção estadual” (SEPLAN, PPA 2008-2011, p.54). Tal nível de agregação pode ser interpretado como ausência de estratégias específicas para a agricultura familiar, determinando uma não priorização desse segmento como fomentador do desenvolvimento social, como previsto.

Realizados os ajustes, chegou-se à seguinte composição da distribuição orçamentária prevista para os segmentos econômicos, no âmbito do PPA 2007-2011.

Gráfico 3- Distribuição dos recursos orçamentários por segmentos econômicos



Fonte: Elaboração da autora, a partir dos dados do PPA 2008-2011

Considerando os recursos estimados para as ações do Poder Executivo, no período de 2008-2011, observa-se um maior percentual de investimentos no segmento da infraestrutura econômica e logística, que compreendem setores de grande relevância para o desenvolvimento econômico, contemplando ações e projetos de infraestrutura de transportes rodoviários, aeroviários, ferroviários e portos, além da área de energia. Encontram-se na sequência de maior representatividade de recursos, os segmentos de ciência e tecnologia e da agricultura familiar, estando os demais em condições semelhantes, à exceção dos pequenos empreendimentos e a área de telecomunicações que apresentaram percentuais significativamente inferiores.

Embora tratada no programa de governo como um segmento a ser priorizado, a economia solidária é contemplada com recursos inferiores aos demais, ao passo que as micro e pequenas empresas não se apresentam como um segmento específico, estando agregadas à diretriz “Dinamizar e adensar cadeias produtivas (indústria, comércio, serviços e mineração),

articulando redes de diferentes portes e empreendimentos solidários, com melhor distribuição territorial” (SEPLAN, PPA 2008-2011, p.54).

A opção de considerar o meio ambiente na área econômica neste trabalho se deve ao entendimento que a dimensão ambiental, pelo seu caráter transversal, sempre deverá ser contemplada ou levada em conta pela atividade econômica. Essa forma de apresentar os dados relativos à dimensão ambiental termina por dificultar a compreensão do peso que esse aspecto tem no conjunto.

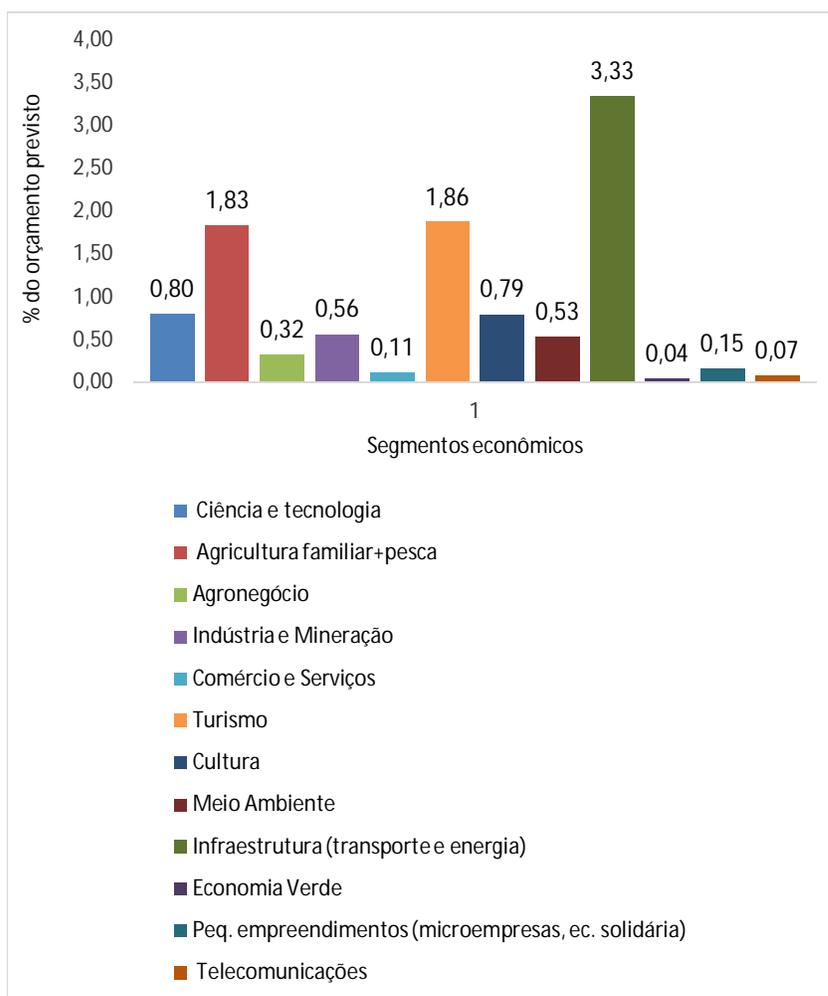
Quanto ao PPA elaborado para o período de 2012 a 2015, houve mudanças na sua estrutura, motivada pela tentativa de adequar à estrutura do PPA federal. Ao invés de diretrizes estratégicas, foram definidos três eixos estruturantes — Inclusão Social e Afirmação de Direitos¹¹, Desenvolvimento Sustentável e Infraestrutura para o Desenvolvimento¹², Gestão Democrática do Estado¹³ —, nos quais estão agregadas as áreas temáticas e seus respectivos programas. Entendeu-se que tal modelagem privilegiaria a transversalidade das ações, evitando a superposição das mesmas pelas diversas secretarias, sendo este um grande desafio para a melhor utilização dos recursos públicos. Na prática, os problemas decorrentes da setorialização e fragmentação persistiram, como resultado da cultura centralizadora dos gestores que mantém uma visão departamentalizada, em detrimento de uma visão integrada, de projeto de governo, ou ainda de Estado.

Merece destaque o aumento no volume total dos recursos destinados ao Poder Executivo, que passou de R\$ 27.431.495.978,00 (PPA 2008-2011) para R\$ 55.186.385.721,00 (PPA 2012-2015). Analisando a sua estrutura, observam-se algumas modificações no enquadramento de alguns segmentos. A agricultura familiar e economia solidária, por exemplo, integram o eixo representativo da área social. Para adequar os dois períodos do planejamento foram feitos o deslocamento daqueles segmentos para o campo econômico. Considerando o orçamento previsto para o Poder Executivo para o período, os segmentos econômicos apresentaram a seguinte distribuição:

¹¹ “O Eixo é formado pelos” seguintes temas: Desenvolvimento Social, Inclusão Produtiva, Saúde, Educação, Segurança Pública, Esporte e Lazer, Trabalho e Renda, Cidadania e Direitos Humanos e Gênero, Raça e Etnia (PPA 2012-2015, p.43), disponível em www.seplan.ba.gov.br.

¹² Este eixo é constituído dos seguintes temas: “Infraestrutura Logística e de Telecomunicações, Meio Ambiente, Economia Verde, Ciência e Tecnologia, Urbanização e Cidades Sustentáveis, Turismo, Cultura e Desenvolvimento, Indústria, Mineração e Serviços Estratégicos, Cadeias Produtivas do Agronegócio” (PPA 2012-2015, p.216), disponível em www.seplan.ba.gov.br.

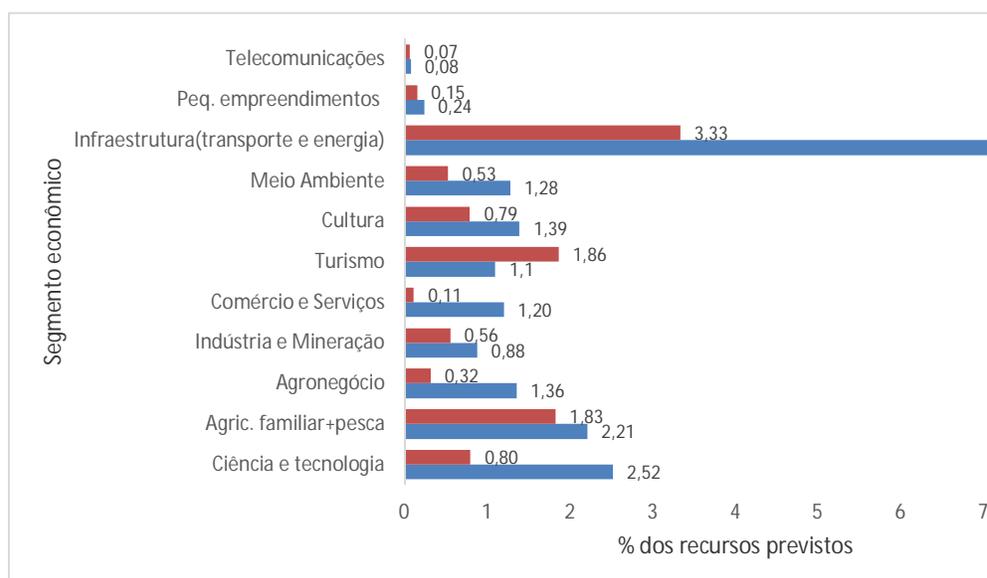
¹³ Eixo formado de cinco Temas/Programas: “Planejamento e Gestão Estratégica, Gestão Fiscal, Modernização da Gestão Pública, Relação Governo-Sociedade e Pacto Federativo” (PPA 2012-2015, p.343), disponível em www.seplan.ba.gov.br.

Gráfico 4- Distribuição do orçamento por segmentos econômicos, 2012-2015

Fonte: Elaboração da autora, a partir dos dados do PPA 2012-2015

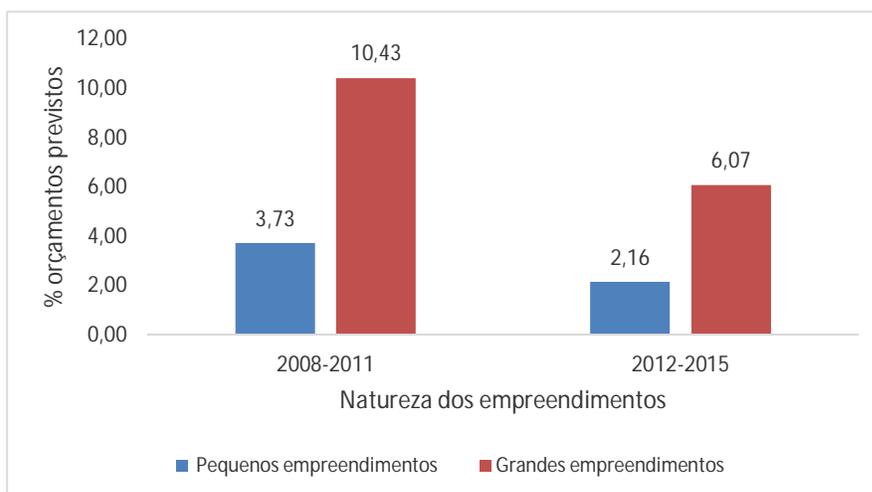
Como pode ser observado, o segmento da infraestrutura se manteve com o maior percentual dos recursos previstos para o período, destacando-se na sequência, os segmentos da agricultura familiar e o turismo, enquanto os menores investimentos permanecem nos segmentos representativos dos pequenos empreendimentos e telecomunicações, além da economia verde, que se constitui um novo programa, com recursos inexpressivos, não sendo possível estabelecer comparações.

Analisando os dois períodos, no que se refere ao posicionamento dos segmentos e a variação no nível de investimentos, com exceção do turismo, registrou-se uma queda no percentual dos recursos destinados aos segmentos, sendo as reduções mais significativas, aquelas ocorridas na ciência e tecnologia, no agronegócio, comércio e serviços, infraestrutura e meio ambiente, conforme apresentado no gráfico 5.

Gráfico 5- Comparativo dos investimentos nos dois períodos dos PPAs

Fonte: Elaboração da autora, a partir dos dados dos PPAs 2008-2011 e 2012-2015

Considerando que o programa de governo prevê a adoção de uma estratégia de desenvolvimento que modifique o perfil do desenvolvimento do estado, mudando o foco da ação estatal nos grandes investimentos para empreendimentos mais diversificados, buscando priorizar os micro, pequenos e médios empreendimentos, a análise dos segmentos demonstra que não houve alterações que permitissem essa nova configuração. Identificou-se, a partir da apuração do público-alvo bem como das características das atividades a prevalência de investimentos que contemplam, prioritariamente, os grandes empreendimentos nos segmentos da indústria, mineração, turismo, infraestrutura e logística, além do agronegócio. Os investimentos voltados para os micro e pequenos empreendimentos se concentram na agricultura familiar, comércio e serviços, economia solidária, artesanato e micro e pequenas empresas. Não foram contemplados nessa classificação os segmentos da ciência e tecnologia, cultura e meio ambiente pela prevalência de ações genéricas, difusas e transversais, cujos dados não possibilitaram uma categorização. O gráfico 06 mostra a composição dos investimentos conforme a sua natureza.

Gráfico 6- Distribuição dos recursos orçamentários, segundo natureza dos empreendimentos

Fonte: Elaboração da autora, a partir dos dados dos PPAs 2008-2011 e 2012-2015

O objetivo de favorecer os segmentos que promovam a inclusão produtiva, tais como a agricultura familiar, as micro e pequenas empresas, a economia popular e solidária considerados capazes de gerar renda e, conseqüentemente, o desenvolvimento social, não se confirmaram, principalmente, nos segmentos das micro e pequenas empresas e economia solidária, que obtiveram investimentos inexpressivos.

Entretanto, cabe registrar algumas iniciativas que tiveram como objetivo fortalecer esses segmentos e que efetivamente podem ter papel importante no desenvolvimento socioeconômico dos territórios, dado o seu potencial de inserção produtiva de grandes parcelas da população. Em 2011, foi publicada a Lei Estadual de Economia Solidária nº 12.368/2011, instituindo a Política de Fomento à Economia Solidária e criação do Conselho Estadual de Economia Solidária. Neste mesmo ano, publicou-se a Lei 11.619/09 e o Decreto 12.678/2011, que estabelecem tratamento diferenciado às Micro e Pequenas Empresas (MPE) nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública Estadual. No campo da agricultura familiar, foi criada a Superintendência da Agricultura Familiar, no âmbito da Secretaria Estadual de Agricultura, Irrigação, Reforma Agrária, Pesca e Aquicultura – SEA-GRI. No entanto, mais do que a criação de marcos legais, é preciso que se dê consequência aos mesmos, resultando na melhoria da atuação dos segmentos na promoção do desenvolvimento socioeconômico da população envolvida.

A percepção de um dos entrevistados corrobora com a análise dos dados, argumentando que esses segmentos requerem mais atenção dos tomadores de decisão. Na agricultura familiar, aponta a necessidade da regularização fundiária para dar acesso a políticas públicas, a

assistência técnica de qualidade, a adoção de uma estratégia específica para enfrentar a seca; na economia solidária observa poucos avanços, destacando que os envolvidos precisam ser tratados como empreendedores e não com uma visão assistencialista e considera que não há resultados efetivos, faltando estrutura para produção e comercialização.

É verdade que esses empreendimentos e as pessoas que atuam nesse ramo, eles precisam de mais cuidado, porque é a ponta mais frágil do processo, e aí requer do governo um empenho muito grande, uma dedicação muito grande dos técnicos e dos tomadores de decisão das políticas para que se faça mais, porque acho que é do conhecimento de todo mundo que para ter uma agricultura familiar forte precisa de alguns elementos resolvidos, do tipo regularização fundiária, as pessoas precisam ter o título da terra resolvido para poder ter acesso às políticas públicas disponíveis, as pessoas precisam ter assistência técnica gratuita, continuada e de qualidade. Nós sabemos que o estado da Bahia passa por uma crise muito grande no que se refere a assistência técnica porque a sua empresa principal de assistência técnica tem problemas na sua estrutura, com seus funcionários, e isso impacta diretamente na agricultura familiar. Esses dois pontos para mim são fundamentais para o desenvolvimento ou o atraso da agricultura familiar, que nesse momento eu diria a você que, apesar de alguns avanços ainda está atrasado (informação verbal)¹⁴

E acrescenta:

Ainda que tenha uma seca continuada como tem sido no Brasil e aqui na Bahia não é diferente, mas a gente poderia estar trabalhando com produtos que tem mais resistência à seca, ou ter uma estratégia de reserva para não perder os animais como aconteceu agora, tudo isso por falta de orientação técnica, se tivesse uma orientação de qualidade, técnica continuada, as pessoas sabiam, porque os estudos preveem que vai ter escassez de chuva e aí permite mudar esse roteiro de produção. Outra coisa é que no semiárido você precisa ter uma definição da sua terra para produzir determinado tipo de cultura. Em relação à economia solidária na Bahia, tem avançado também, tem a lei criada recentemente, mas ainda temos poucos avanços que possam mostrar resultados, pessoas saíram do zero para ter uma casa, um empreendimento ali, digamos, empregando pessoas, porque a economia solidária não tem que ser aquela coisa de coitadinho como a agricultura familiar também, são pessoas que empreendem, são microempresários, eles devem trabalhar com o comércio justo, é claro, mas também viver bem com aquilo que produz, sejam produtos ou serviços e isso a gente não consegue identificar. (...) o que a gente observa são produtos muito bonitos, artesanalmente, mas sem um mercado específico, sem um lugar correto para se comercializar, sem os melhores espaços de comercialização nas feiras regionais, estaduais ou nacionais por falta de estrutura das pessoas (...) Falta um elo para esses segmentos, que eu acho que o estado deveria preencher (informação verbal)¹⁵

No tocante aos segmentos da indústria e mineração, que contemplam o grande capital, aos investimentos previstos no orçamento somam-se os recursos relativos à concessão dos incentivos fiscais, que não estão computados.

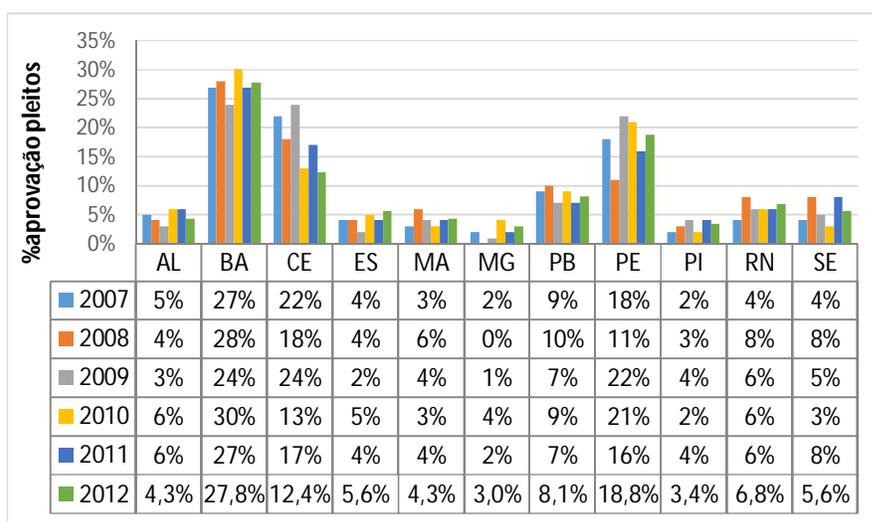
É possível afirmar que a estratégia de atração de empresas através de incentivos fiscais continua significativa, viabilizada pelo Programa Desenvolve, constituindo-se no principal instrumento adotado para trazer novos investimentos bem como para a ampliação daqueles existentes.

¹⁴ Entrevista 02 - Representante do Conselho de Desenvolvimento Territorial, 2013..

¹⁵ **Id.**

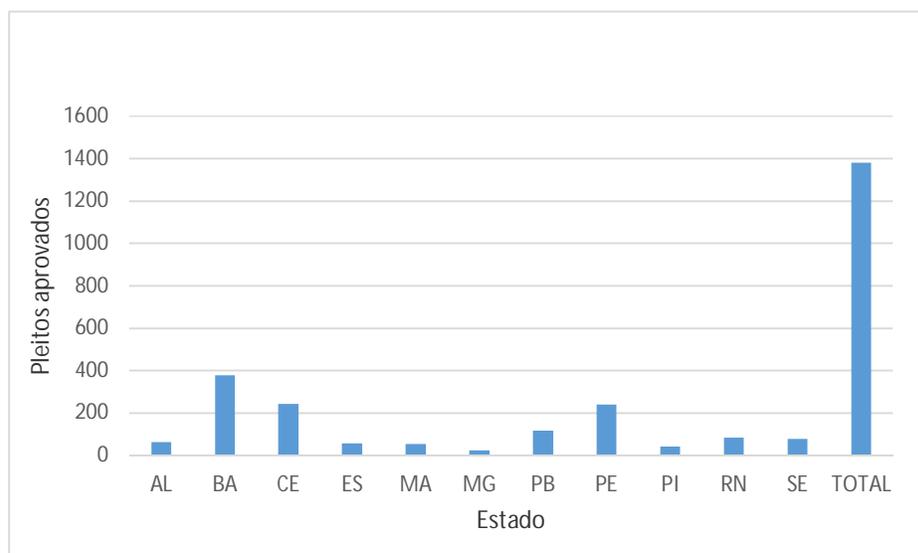
No que tange aos incentivos fiscais concedidos pelo governo federal, dados da Sudene revelam que a Bahia ocupa a primeira posição dos pleitos aprovados, conforme pode ser observado nos gráficos 07 e 08 que seguem.

Gráfico 7-Redução/Isenção do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ): Pleitos aprovados 2007-2012



Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados da SUDENE

Como pode ser observado no Gráfico 7, a Bahia registrou os maiores percentuais de pleitos aprovados na região Nordeste no que tange ao Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), em todo o período considerado, o que reforça a importância da estratégia no processo de atração de empreendimentos para o estado.

Gráfico 8- Redução/Isenção do IRPJ: Quantidade de Pleitos aprovados 2007-2012

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados da SUDENE

De acordo com um dos entrevistados, formulador de políticas públicas, a política de incentivos fiscais ainda é o principal instrumento da atração de investimentos, destacando o segmento industrial como o setor líder desses incentivos, seguido do hoteleiro e agroindustrial. Acrescenta que nos últimos anos observa-se um início de mudança na característica do empreendimento atraído, destacando o segmento da energia eólica, que não só implantou os parques eólicos no interior, mas montou uma cadeia produtiva para suporte a este setor.

O modelo de incentivos fiscais ainda é o carro-chefe do desenvolvimento econômico na Bahia, em que pese o fato de estarmos num processo de acabar com a guerra fiscal no Brasil. Carecemos efetivamente de um modelo de desenvolvimento sustentável para o estado que principalmente integre todas essas ações, de energia, saneamento, infraestrutura. (...) Basicamente o perfil do investimento atraído é fundamentalmente o setor industrial, em primeiro lugar, depois nós temos o setor hoteleiro e alguma coisa na área da agroindústria. O que nos últimos anos diferenciou a questão da concessão dos incentivos fiscais é que agora estamos atraído as empresas da cadeia produtiva eólica, então conseguimos trazer fabricantes aqui para o estado (...) estamos não só gerando energia nos parques eólicos, implantando os parques eólicos no interior, mas montando uma cadeia produtiva de suporte a esse setor. Isso é o que temos de maior destaque nos últimos anos, com a política de incentivos fiscais, em segundo lugar a questão da interiorização da atividade produtiva que graças aos incentivos teve uma dinâmica maior com foco fundamentalmente na agroindústria e na produção de alimentos (informação verbal).¹⁶

Importante destacar que investimentos com as características apresentadas no caso dos parques eólicos, contemplando a cadeia produtiva, integra o rol das exceções, sendo uma la-

¹⁶ Entrevista 03 - Diretor da Seplan, formulador de políticas públicas, 2013.

cuna histórica no estado a consecução do efeito multiplicador dos investimentos, predominando o perfil de indústria complementar.

Em 2007, foi lançado o Programa Acelera Bahia - Programa de Desenvolvimento da Indústria, com o objetivo de trazer novos investimentos para o estado, consolidar as indústrias que já estão instaladas e desconcentrar a matriz industrial, promovendo a interiorização da atividade. Analisando os dados sobre os protocolos de intenções assinados bem como as empresas instaladas, registra-se a previsão e implantação de um grande número de empreendimentos, no período de 2007 a 2013; no entanto, o processo de desconcentração geográfica se mostra pouco expressivo, o que reforça a compreensão de que o capital seleciona as regiões, segundo os seus interesses, conforme expresso na tabela 04.

**Tabela 04 – Distribuição dos investimentos privados por território de identidade
Bahia, 2007-2013**

Nº	TERRITÓRIO	PROTOCOLOS ASSINADOS		EMPRESAS IMPLANTADAS	
		Quantidade	%	Quantidade	%
1	Bacia do Jacuípe	1	0,2	2	0,7
2	Bacia do Rio Grande	20	4	10	3,5
3	Bacia do Rio Corrente	0	0,0	2	0,7
4	Bacia do Paramirim	0	0,0	0	0,0
5	Baixo Sul	2	0,4	3	1,1
6	Costa do Descobrimento	20	4	5	1,8
7	Chapada Diamantina	1	0,2	1	0,3
8	Extremo Sul	16	3	7	2,5
9	Irecê	3	0,6	0	0,0
10	Itaparica	1	0,2	0	0,0
11	Litoral Norte e Agreste Baiar	14	2,9	7	2,5
12	Litoral Sul	14	2,9	16	5,6
13	Médio Rio de Contas	12	2	13	4,6
14	Médio Sudoeste da Bahia	3	0,6	3	1,1
15	Metropolitano	196	40	124	43,4
16	Piemonte Norte do Itapicuru	2	0,4	1	0,3
17	Piemonte do Paraguaçu	2	0,4	2	0,7
18	Piemonte da Diamantina	0	0,0	0	0,0
19	Portal do Sertão	75	15	36	12,6
20	Recôncavo	22	4,5	19	6,7
21	Semiárido Nordeste II	2	0,4	0	0,0
22	Sertão Produtivo	7	4,5	5	1,8
23	Sertão do São Francisco	34	7,0	10	3,5
24	Sisal	3	0,6	1	0,3
25	Vitória da Conquista	30	6	21	7,4
26	Vale do Jiquiriçá	3	0,6	1	0,3
27	Velho Chico	3	0,6	0	0,0
TOTAL		486	100%	289	100%

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados da Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração-SICM

Constata-se a prevalência do Território Metropolitano na atração dos investimentos, e alguns territórios, tais como Portal do Sertão, Vitória da Conquista, Recôncavo, Bacia do Rio Grande, em relação aos quais, é preciso considerar o processo de dinamismo ocorrido no ciclo anterior no qual são configuradas algumas ilhas de prosperidade, a exemplo do agronegócio no território Bacia do Rio Grande, com a produção de grãos. Embora os dados ainda reflitam um alto grau de concentração, vem despontando novas atividades em algumas regiões, a exemplo do turismo, piscicultura, energia, que, havendo políticas adequadas poderão produzir transformações no desenvolvimento dos territórios envolvidos.

Considerando que a Bahia nunca teve um processo de desenvolvimento territorial integrado, a opinião de um entrevistado é que, embora ainda tímida a desconcentração territori-

al, passou-se a incorporar áreas que até então estavam fora do processo de acumulação capitalista e de desenvolvimento do estado, referindo-se ao cerrado e semiárido baiano. Como exemplo de empreendimentos atraídos, graças a alguns incentivos, mencionou atividades como aquicultura e piscicultura, o ecoturismo (cânions do São Francisco), possibilidades da cana irrigada na região do São Francisco, assim como a questão das trilhas, do turismo ecológico, na Chapada Diamantina. Somado a isso, percebe-se que a infraestrutura de transporte, energética e hídrica, começa a oferecer condições de integração do estado, de modo a promover a interiorização dos investimentos, motivando-os a virem para o interior do estado.

{...} No litoral tivemos um processo histórico de acumulação e, no litoral do São Francisco, na região Oeste nós tivemos também um processo mais recente de desenvolvimento extremamente dinâmico promovido pelos grãos e suas indústrias esmagadoras de produção de óleo, a pecuária também chegou lá, então o grande meio da Bahia, o processo do cerrado baiano, o semi-árido baiano, esse ficava sempre a desejar. Mas nos últimos anos, graças a essa política de incentivos ou em mudanças que ocorreram no cenário macroeconômico, nós passamos a incorporar no próprio Rio São Francisco atividades como aquicultura e piscicultura; tivemos também no São Francisco, principalmente dos cânions a questão do ecoturismo, gerou uma dinâmica interessante assim como na Chapada a questão das trilhas, do turismo ecológico. (...) Resolvendo a questão da infraestrutura seja de transporte, energética, de água, abastecimento hídrico, acho que começa a haver um desenvolvimento mais integrado (Informação verbal).¹⁷

No território metropolitano predominam os investimentos à produção de bens intermediários, que se somam aos segmentos de bens de consumo duráveis, produtos químicos, alimentos e bebidas, construção, além de empresas prestadoras de serviços, prevalecendo o perfil de indústria subsidiária ao centro-sul. O Portal do Sertão mostra equilíbrio entre os segmentos de bens de consumo duráveis, bens intermediários e construção, enquanto nos demais territórios destacados observa-se o predomínio do segmento dos bens de consumo, de acordo com dados da Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração - SICM (2013).

O crescimento do setor de bens de consumo pode ser atribuído ao aumento do poder de consumo das classes de baixa renda, que proporcionou o ingresso de novos consumidores ao mercado. A partir do aumento da renda decorrente do aumento real do salário mínimo, da melhoria nos níveis de emprego e, principalmente, da reestruturação e ampliação do programa de transferência de renda do governo federal, proporcionou um maior dinamismo do mercado interno. A percepção dessa nova classe consumidora estimulou os investimentos nesses segmentos e, no caso da construção civil, além desse fator, houve o impulso dos programas habitacionais dos governos federal e estadual.

Conforme declarações de alguns entrevistados, com o programa de transferência de

¹⁷ Entrevista 03 - Diretor da Seplan, formulador de políticas públicas, 2013.

renda e a mobilidade social de amplas camadas da população, formou-se um mercado consumidor que ganhou escala e com isso tornou-se atrativo para os setores produtores de bens finais.

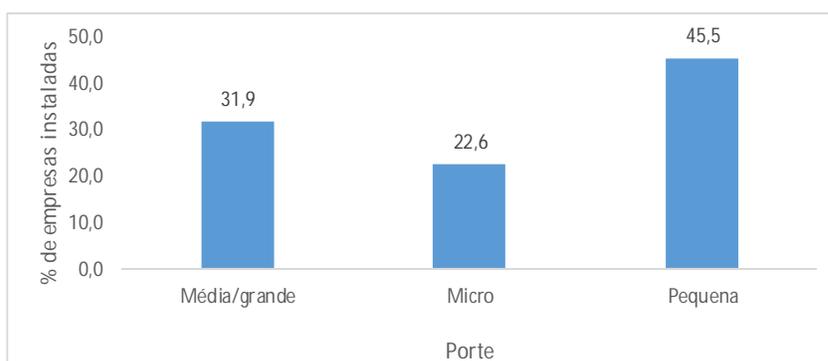
Houve uma melhoria nesse aspecto, sim, principalmente causado por um fator positivo que foi gerado nos últimos anos no âmbito federal, que foram os programas de transferência de renda como o Bolsa Família. A partir do momento que nós garantimos uma renda adicional, principalmente na região nordeste, onde a Bahia está inserida, você passa a criar mercado, passa a criar poder de compra, com isso o nordeste e a Bahia em particular se tornou mais atrativa para determinados bens de consumo final (Informação verbal).¹⁸

Vale ainda ressaltar o desenvolvimento de novos setores econômicos no interior, como a mineração, atividade que vem crescendo e se apresenta com potencial de dinamizar a economia de alguns territórios, além da produção de grãos como café e algodão, além da soja, gás natural, a construção de estaleiros, que deve impulsionar a construção de navios e dinamizar outros setores correlatos. Entretanto, é necessário que estes façam parte de um processo de desenvolvimento integrado, para que não se configurem como ações pontuais, incluindo medidas preventivas no tocante às questões ambientais, visto que são segmentos cujas atividades tendem a causar impactos ao ambiente.

Quando se trata do perfil dos empreendimentos, no que se refere ao porte, estes se definem da seguinte forma: a) microempresa: indústria e construção, até 19 funcionários; comércio e serviços, até 09 funcionários; b) pequena empresa: indústria e construção, de 20 a 99 funcionários; comércio e serviços, de 10 a 49 funcionários.¹⁹ A análise de 288 empreendimentos cadastrados na Federação das Indústrias do Estado da Bahia (Fieb) trouxe composição apresentada no gráfico 09:

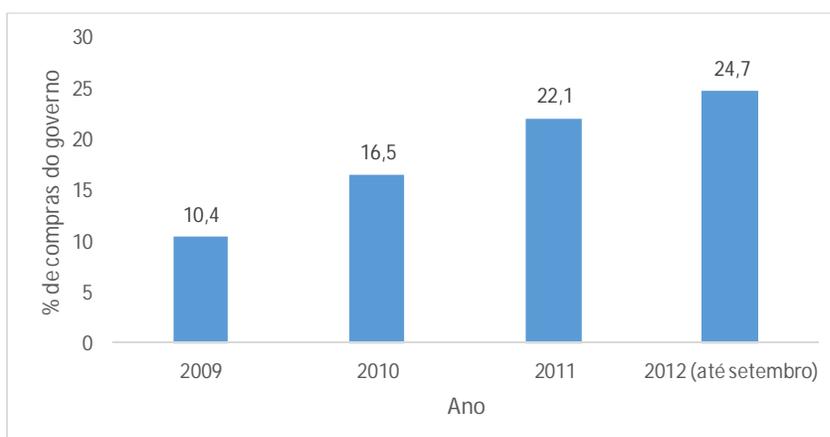
¹⁸ Entrevista 03 - Diretor da Seplan, formulador de políticas públicas, 2013..

¹⁹ Essa tipologia tem como base a classificação do SEBRAE, que combina número de funcionários com a atividade econômica.

Gráfico 9- Classificação dos empreendimentos quanto ao porte, 2007-2013

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados da SICM e FIEB

Como pode ser observado nos dados apresentados, confirmando a estatística brasileira, os micros e pequenos negócios respondem pela maior parte das empresas formais. De acordo com os dados do “Balanço das Ações” do Governo do Estado nos últimos seis anos, publicado neste ano de 2013, algumas iniciativas vêm sendo adotadas para incentivar e valorizar os micros e pequenos empreendimentos, a exemplo da capacitação, tendo sido estabelecido parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), a concessão de créditos, e a política de compras públicas realizadas junto às micro e pequenas empresas e empreendedores individuais, apresentando uma evolução significativa no período de 2009 a 2012, conforme expressa o gráfico 10.

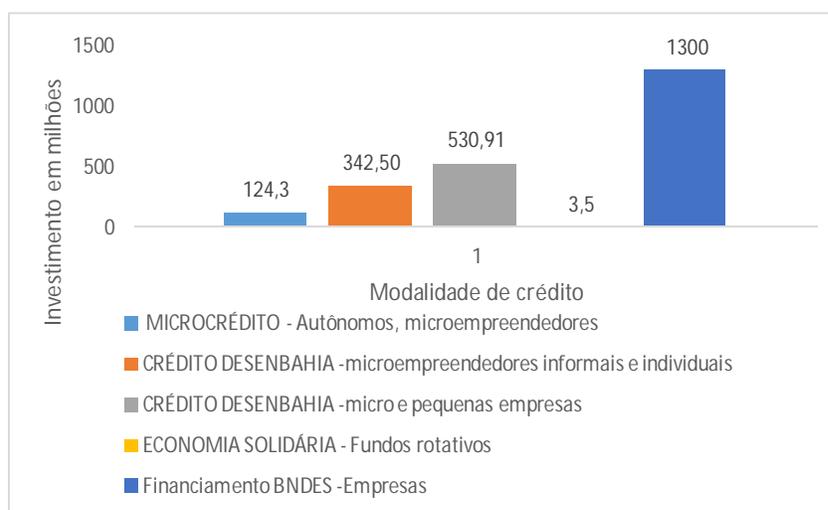
Gráfico 10- Participação das micro e pequenas empresas e empreendimentos individuais nas contas públicas

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do Balanço das Ações do Governo da Bahia, 2013

No entanto, ao estabelecer comparações entre os incentivos aos grandes investidores e aos micro e pequenos empreendimentos, dados do Balanço das Ações (2013) mostram a renúncia fiscal de R\$ 3 milhões por ano para micro e pequenos negócios no segmento de bares e restaurantes, enquanto o governo ofereceu a uma só empresa do setor automotivo, a Jac Motors, incentivos fiscais similares aos concedidos à Ford, que, segundo estimativas apresentadas por Oliveira, A. (2013), obteve incentivos superiores a 2,6 bilhões de reais. Para efeito de comparação, considerando o período de 15 anos, representaria aproximadamente R\$ 200 milhões de renúncia anuais para uma só empresa, sem considerar outros aportes em infraestrutura.

Quando se trata da concessão de crédito aos micro e pequenos empreendimentos, embora se reconheça uma melhoria no acesso tanto em termos de amplitude como de condições de pagamento, a situação ainda se apresenta com visíveis desigualdades.

Gráfico 11- Créditos concedidos por segmento, 2007 a 2013

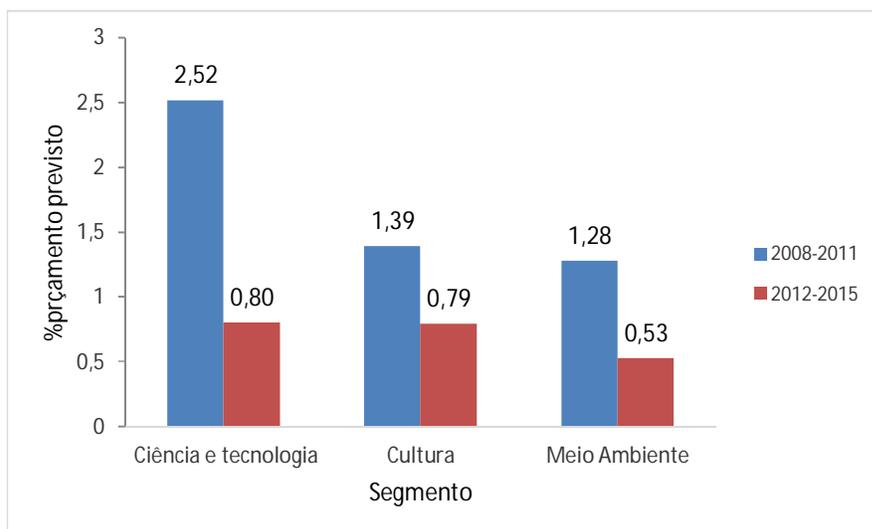


Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do Balanço das Ações – 06 anos

Os dados mostram a disponibilidade elevada de recursos para empresas e entre os próprios pequenos empresários observa-se uma disparidade no segmento da economia solidária, considerada no programa de governo como um segmento importante para a inclusão socioprodutiva da população que se encontra fora do mercado de trabalho.

Quanto aos investimentos nos segmentos da ciência e tecnologia, da cultura e do meio ambiente, encontrou-se a seguinte distribuição.

Gráfico 12- Distribuição dos recursos orçamentários nos segmentos ciência e tecnologia, cultura e meio ambiente, segundo PPAs



Fonte: Elaboração da autora, a partir dos dados do PPA 2008-2011 e 2012-2015

Como se observa, a área de ciência e tecnologia apresenta o maior percentual dos investimentos entre os três segmentos, como também registrou uma redução mais expressiva entre os períodos do PPA. Algumas particularidades merecem destaque nesses segmentos: dos recursos previstos para o período 2008-2011, cerca de 60% se destinam ao programa de inovação “Inova Bahia: Desenvolvimento da Base Científica, Tecnológica e de Inovação”, no qual predominam ações sob a responsabilidade das Universidades. Destacam-se ainda ações de inclusão digital e estruturação do Tecnocentro, com a perspectiva de proporcionar condições de atrair empresas de tecnologia e inovação para o estado. No segmento da cultura, a promoção das potencialidades das atividades na criação de oportunidades de geração de renda para a população encontra-se em dois programas do PPA 2008-2011, quais sejam: Promoção da Cultura - Procultura e Fomento à Economia da Cultura, cujas ações se mantiveram contempladas no PPA 2012-2015, através dos programas Desenvolvimento Cultural e Economia Criativa. Dentre as principais ações previstas destacam-se apoio a projetos culturais, qualificação, concessão de microcrédito, incentivo ao desenvolvimento de cadeias produtivas, entre outras.

No que se refere à variável ambiental, que deve permear todas as decisões sobre os investimentos, os recursos previstos não condizem com a importância do segmento. Das ações previstas, são contempladas com maiores investimentos atividades ligadas à conservação e a

gestão dos recursos hídricos. A legislação ambiental baiana é recente, considerada completa e avançada segundo analistas, porém a sua aplicação é questionada, particularmente no que se refere à fiscalização e aplicação das penalidades cabíveis, observando-se a falta de infraestrutura para o exercício da atividade, a exemplo da carência de profissionais tanto em termos quantitativos como qualitativos. Recentemente, foi realizado concurso público para contratação de especialistas na área, devendo os selecionados assumirem suas funções em 2014. Ao opinar sobre a ação do Estado no que diz respeito à questão ambiental, um dos entrevistados destaca:

A questão ambiental cria sempre uma ideia de antagonismo, que existem dois lados, mas eu não vejo dois lados, na questão ambiental só tem um lado: é o lado de não deteriorar os recursos ambientais, então essa questão é de consciência, de educação ambiental e também a existência de mecanismos eficazes para o controle e punição de quem pratica atos agressivos. É uma questão coletiva, é uma coisa que é transversal, deve permear toda a população, toda a sociedade, cada um segundo a sua capacidade, segundo seu nível de responsabilidade, segundo o seu grau de alcance e, evidentemente, se ter a punição exemplar. O Estado tem uma nova legislação ambiental, ainda com pouco tempo para se avaliar, mas os responsáveis pela legislação ambiental precisam ter sensibilidade para reconhecer a necessidade de fazer ajustes onde esses ajustes se justificarem (Informação verbal)²⁰

Uma ação importante na área ambiental, realizada em parceria entre a Secretaria do Meio Ambiente (Sema) e Seplan, a elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), encontra-se em andamento. Trata-se de um instrumento de ordenamento territorial, que poderá se constituir num efetivo mecanismo de controle de impactos ambientais das atividades produtivas, uma vez que aponta diretrizes que influenciarão as decisões sobre os investimentos, na localização da atividade produtiva e do próprio licenciamento ambiental.

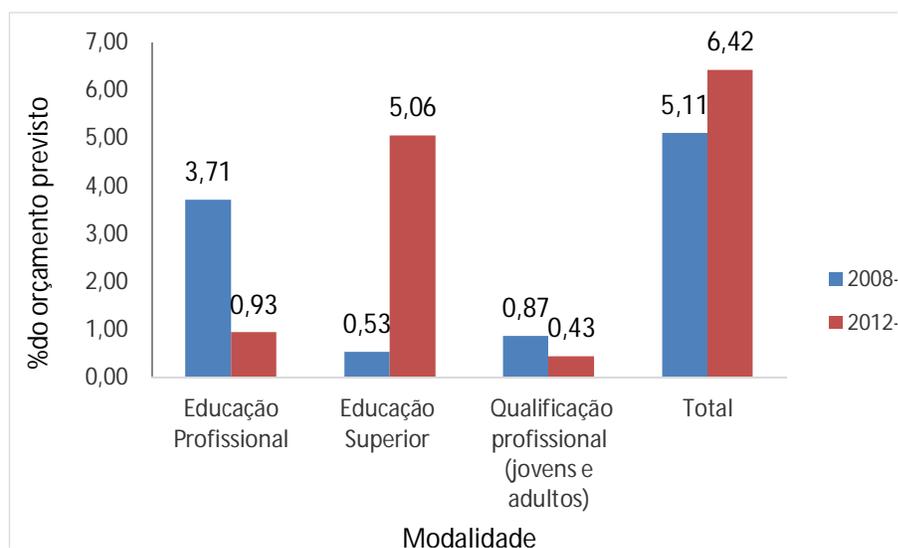
Outro elemento destacado no programa de governo como fator de atratividade para a instalação de empreendimentos no estado, a qualificação profissional, considerando o foco na melhoria da qualidade e aumento da escolaridade, os investimentos no Ensino Superior, Educação Profissional e Qualificação profissional dos jovens e trabalhadores, no período estudado, apresentaram uma composição na qual o Ensino Superior encontra-se com o melhor nível de investimentos. Importante destacar a ampliação da participação do governo federal na oferta do Ensino Superior na Bahia, com a criação de três novas Universidades com campus em diferentes territórios.

De acordo com dados do Balanço das Ações (2013) do governo nos últimos seis anos, há 34 unidades de educação profissional, espalhadas pelos 27 territórios, oferecendo 75 cursos que contemplam 11 eixos tecnológicos. A qualificação de trabalhadores é ofertada por meio

²⁰ Entrevista 01 - Ex-dirigente da Seplan, 2013..

dos programas PlanTeq, PlanSeq e Qualifica Bahia, enquanto os jovens são atendidos pelos programas Juventude Cidadã, Trilha SETRE e Projovem Trabalhador.

Gráfico 13-Investimentos em qualificação profissional, 2007 a 2013



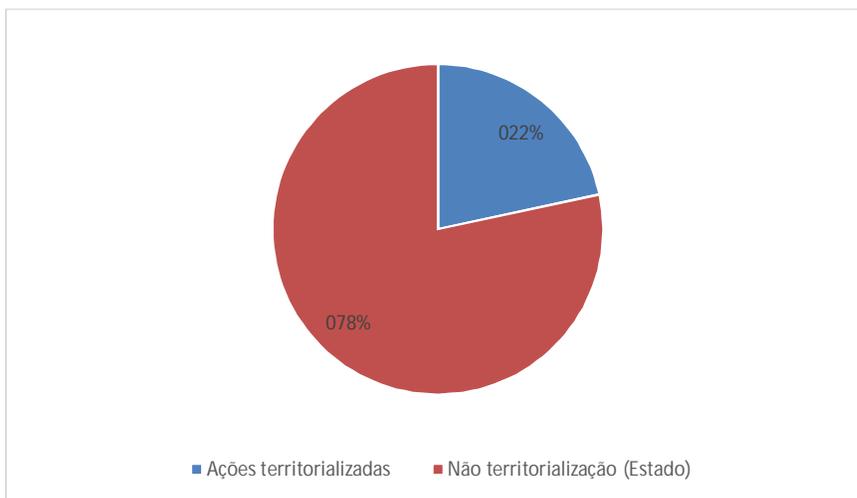
Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados dos PPAs

Os dados mostram redução nos investimentos em duas das modalidades de qualificação: Educação Profissional e qualificação de jovens e adultos, ao passo que a Educação Superior registra um aumento significativo, sendo responsável pelo aumento do total dos investimentos no segmento. Entretanto, mais importante que aumentar os investimentos é a adequação dos cursos e capacitações oferecidos às realidades de cada território, ou seja, se estão orientados segundo as especificidades e potencialidades de cada espaço onde se localizam.

De acordo com informações da Secretaria da Educação (SEC), a eleição dos cursos na Educação Profissional ocorreu de acordo com as demandas levantadas junto aos atores sociais e plenárias do Plano Plurianual participativo, de modo a atender as necessidades por qualificação e formação profissional nos Territórios de Identidade, adequando às especificidades do desenvolvimento socioeconômico e ambiental dos mesmos, contribuindo para a inserção da população no processo produtivo local. Foram definidos os seguintes eixos: Ambiente e Saúde, Segurança, Desenvolvimento Educacional e Social, Controle e Processos Industriais, Gestão e Negócios, Turismo, Hospitalidade e Lazer, Informação e Comunicação, Infraestrutura, Produção Alimentícia, Produção Cultural e Design, Produção Industrial e Recursos Naturais. Verifica-se uma amplitude temática, indicando a possibilidade de atendimento à diversidade de características territoriais.

Outra questão a ser considerada na proposta de governo é a dimensão territorial. Ao fazer a análise da distribuição dos investimentos, no período de 2008-2011, constata-se a não observância dos critérios regionais na distribuição prévia dos investimentos, expressa no alto percentual do orçamento não territorializado.

Gráfico 14-Territorialização das ações do PPA



Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do PPA 2008-2011

Como pode ser observado, aproximadamente 80% do valor destinado ao Poder Executivo não define o território no qual serão aportados os recursos, adotando-se a denominação genérica de Estado para a implementação das ações, sendo possível a identificação somente após a execução. Disso decorre uma série de indagações quanto aos critérios usados no processo decisório de alocação dos recursos, contribuindo para um afastamento entre o planejamento e execução, além de criar dificuldades de identificar se as demandas levantadas pela sociedade civil durante as plenárias do PPA participativo²¹ foram efetivamente contempladas. Situações como estas apontam para a existência de uma divergência de visões no interior do governo, existindo um confronto entre o modelo de gestão concentrador e o participativo, causando desgastes e descrença no caráter participativo do projeto político por parte da sociedade.

²¹ De acordo com o governo da Bahia, o “PPA Participativo é a realização de um planejamento de governo (para quatro anos) ouvindo os setores da sociedade” Em 2007, ocorreu a primeira edição do PPA Participativo, com a realização das plenárias nos 27 Territórios de Identidade, com a presença de 12 mil representantes da sociedade civil organizada, entre 11 de maio e 17 de junho de 2007, que contabilizaram 8.825 propostas feitas pela sociedade. Também foram encaminhadas sugestões pelo site www.ppaparticipativo.ba.gov.br. Em 2012 ocorreu a segunda edição do PPA participativo (SEPLAN), disponível em www.seplan.ba.gov.br.

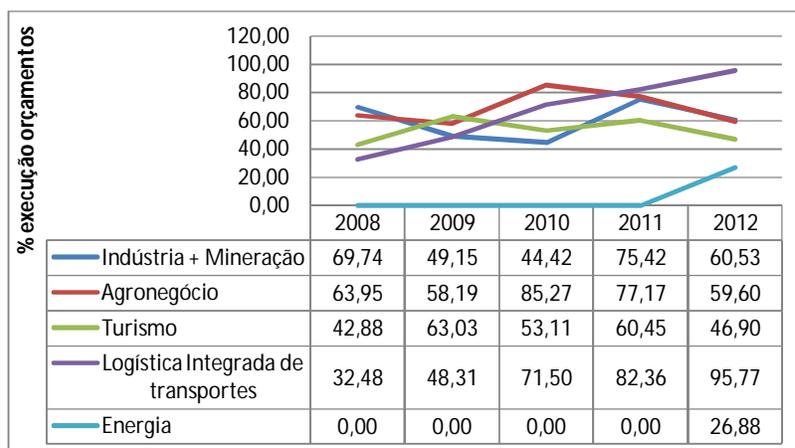
De acordo com o programa de governo, o orçamento desempenharia um papel importante, expressando os compromissos assumidos para consecução do desenvolvimento econômico e melhoria da qualidade dos serviços prestados, assegurando que,

A elaboração do orçamento obedecerá à consecução de objetivos coletivamente construídos, a partir da organização de plenárias por regiões da Bahia e de plenárias setoriais. Assim, o orçamento da Bahia deixará de ser uma peça burocrática para tornar-se um objeto de responsabilização de todos nós, através do qual pode ser medida a melhoria da qualidade de vida, as práticas de utilização dos recursos públicos, assegurando a transparência, a democracia e a racionalização dos gastos (Programa de Governo da Coligação A Bahia de Todos Nós, 2006, p.20).

Examinando os orçamentos anuais, os quais materializam as ações planejadas, é possível verificar que a implementação da programação, de forma geral, apresentou um ritmo baixo de execução, na maioria dos segmentos.

Entre os segmentos econômicos identificados com os grandes empreendimentos – indústria e mineração, agronegócio, turismo, infraestrutura e logística – a execução dos orçamentos sofreu pequenas variações no período de 2008 a 2012, merecendo destacar algumas situações. Considerando os segmentos aqui mencionados, em nenhum destes, a média de execução do período chegou a atingir 70% do previsto. No primeiro ano de vigência do plano, 2008, o segmento indústria e mineração teve o melhor desempenho na realização das ações, enquanto o turismo apresentou o menor percentual e, na média do período, manteve-se na pior posição. Trata-se de um segmento de grande relevância para o desenvolvimento do estado, dadas as suas características, bem como potencial de interiorização dos investimentos, embora as ações do período tenham priorizado os grandes empreendimentos. Os segmentos agronegócio e logística de transportes atingiram a melhor média de execução do período, com 68,84% e 66,08%, respectivamente. Observa-se que o segmento de energia apresentou fraco desempenho, não realizando o orçamento em grande parte do período, conforme gráfico 15.

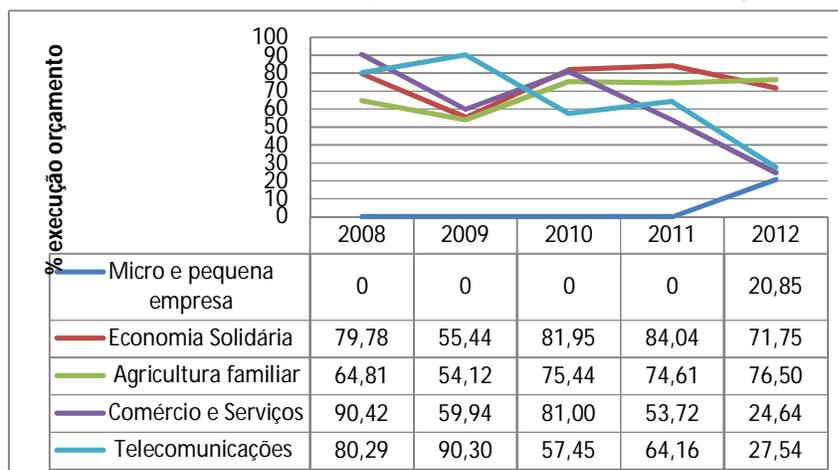
Gráfico 15-Execução dos orçamentos anuais 2008 a 2012 - Segmentos econômicos



Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados das LOAs e relatórios de execução.

Analisando outros segmentos econômicos com predomínio dos micro, pequenos e médios empreendimentos – cultura, economia solidária, micro e pequenas empresas, comércio e serviços - aos quais o governo atribuiu relevância na inclusão socioprodutiva das populações menos favorecidas, estes apresentam ritmo semelhante na efetivação das ações. O segmento da economia solidária apresentou o maior percentual de execução orçamentária, na média do período, atingindo 84,04 % no ano de 2011. Cabe destacar que este segmento foi o que percebeu o menor percentual de recursos previstos nos planos plurianuais. Outra situação que merece destaque se refere ao segmento de micro e pequenas empresas, o qual executou, aproximadamente, apenas 21% dos recursos previstos no ano de 2012, primeiro ano do Plano Plurianual 2012-2015, o qual inseriu esse segmento com uma ação específica. A agricultura familiar, atividade que ocupa grande parte do território baiano, teve uma média de execução inferior a 70%, atingindo o seu ápice em 2012, com uma execução de 76,5 % do orçamento previsto, ano em que o segmento comércio e serviços obteve o seu pior desempenho com a execução de 27,54% do orçamento, conforme gráfico 16. Vale ressaltar que nesse segmento encontram-se ações de capacitação empresarial das micro, pequena e médias empresas, funcionamento do SAC Empresarial, realização de estudos e pesquisas para o desenvolvimento das Micro, Pequena e Média Empresas, entre outras.

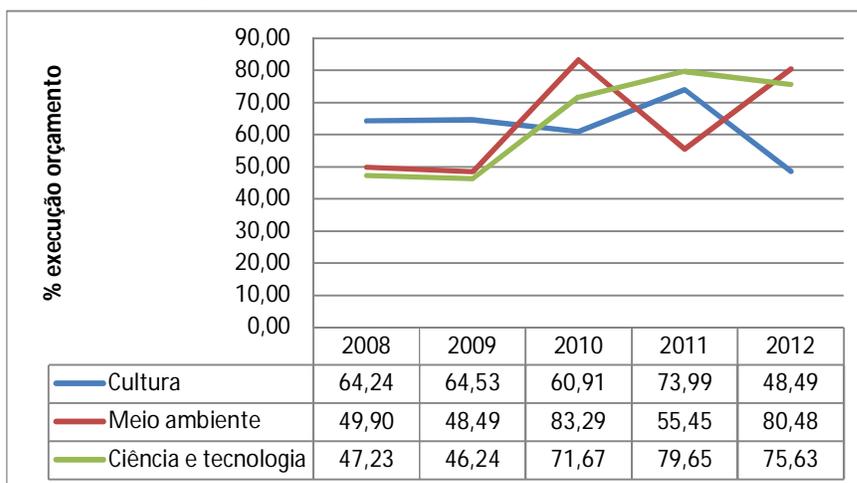
Gráfico 16-Execução dos orçamentos anuais 2008 a 2012 - Segmentos agricultura familiar economia solidária, micro e pequena empresa, comércio e serviços.



Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados das LOAs e relatórios de execução

Quando se trata dos segmentos identificados como transversais ou difusos — ciência e tecnologia, cultura, meio ambiente – a média de execução do período, em todos os segmentos, ficou abaixo de 65%, sendo ciência e tecnologia aquele que apresentou maior média no período (64,09%). Chama à atenção a realização dos recursos para o meio ambiente, os quais atingiram apenas 49,90% e 48,49% nos anos de 2008 e 2009, respectivamente, conforme gráfico 17, contrastando com a importância da variável para o desenvolvimento sustentável bem como pelo alto nível de prioridade atribuído no plano de governo.

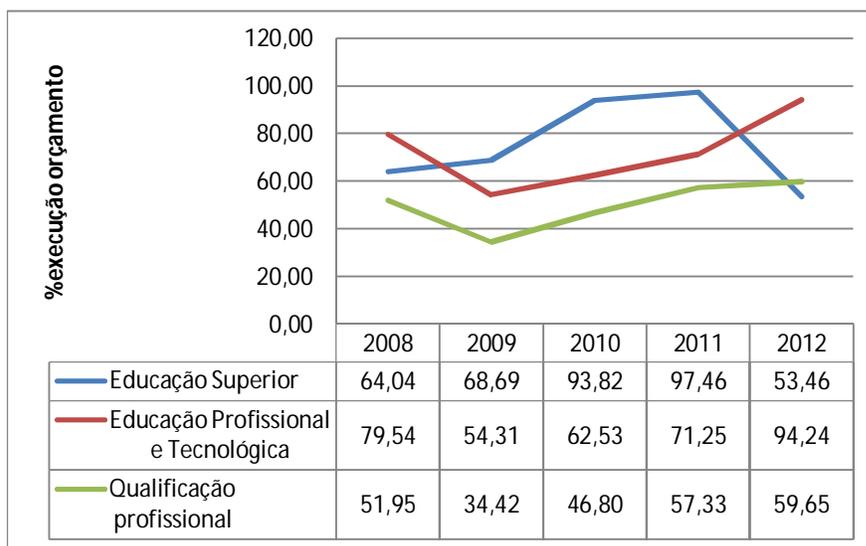
Gráfico 17- Execução dos orçamentos anuais 2008 a 2012 - segmentos cultura, ciência e tecnologia e meio ambiente



Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados das LOAs e relatórios de execução

No que se refere à qualificação profissional, o segmento Educação Superior apresentou a maior média de execução do orçamento do período, com 75,49%, atingindo percentuais acima de 90%, nos anos de 2010 e 2011, enquanto a área de qualificação profissional de jovens e adultos ficou com a pior média (50,03%), com percentuais abaixo de 50% no período de 2009 e 2010, o que se reflete na falta de mão de obra qualificada para determinados segmentos do mercado que se encontram em dinamismo. O segmento da Educação Profissional, por sua vez, atingiu um percentual médio de 60% na realização do orçamento previsto, atingindo o seu ápice em 2012, com uma execução orçamentária de 94,24%, conforme gráfico 18.

Gráfico 18-Execução dos orçamentos anuais 2008 a 2012, Qualificação Profissional

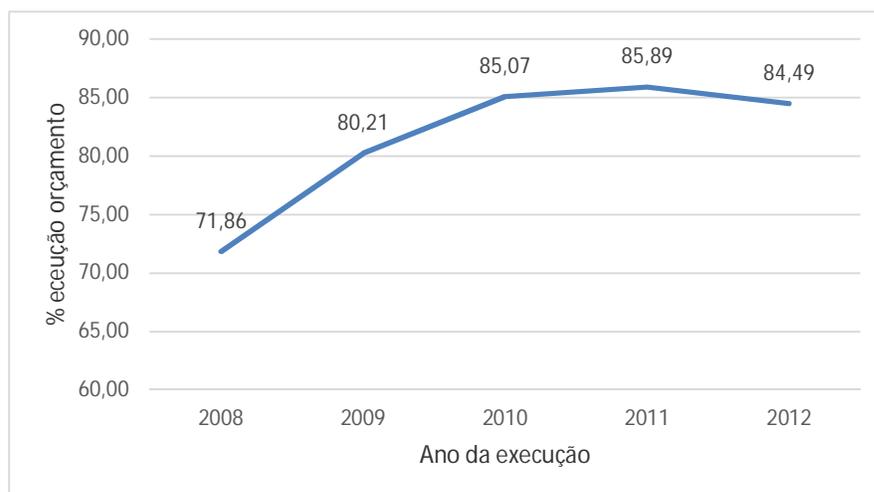


Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados das LOAs e relatórios de execução

Diante do exposto, observa-se uma baixa execução orçamentária na maioria dos segmentos analisados, o que pode ter como uma das justificativas o contingenciamento dos recursos em parte do período como também possibilidade de algumas falhas na atualização dos registros. Entretanto, vale considerar problemas de gestão, a exemplo de descontinuidade administrativa, visto que vem ocorrendo com frequência a alternância de dirigentes, interferindo no andamento das ações.

Pode-se constatar como detentores de melhor nível de execução, considerando a média do período, os segmentos da educação superior, economia solidária, agricultura familiar, agronegócio, logística integrada de transportes. Em sentido contrário, encontram-se os segmentos de micro e pequenas empresas, do turismo, qualificação profissional de jovens e adultos. O nível de realização dos orçamentos indica que o foco da ação governamental não condiz com as perspectivas de mudança no perfil do desenvolvimento do estado, particularmente naqueles segmentos que têm como característica intrínseca a capacidade de inserção produtiva da população.

Ao considerar a execução do orçamento referente ao Poder Executivo, obtém-se a composição a seguir demonstrada no gráfico 19.

Gráfico 19- Execução dos orçamentos anuais 2008 a 2012, Poder Executivo

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados das LOAs e relatórios de execução

Verifica-se que no primeiro ano de vigência do PPA 2008-2011, (mas) e segundo ano do governo, o orçamento não se realizou em, aproximadamente, 30% dos recursos previstos, o que representa um montante relevante face aos desafios postos. O período restante mostra equilíbrio no percentual de execução, registrando-se o não cumprimento de aproximadamente 15% do orçamento previsto.

Na próxima seção, serão apresentados os resultados da implementação da estratégia do governo no que tange à relação entre o desenvolvimento econômico e os rebatimentos no desenvolvimento social.

4.4 DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADE NA BAHIA

Em que pese a intenção de adotar um novo padrão de desenvolvimento econômico para o estado que resulte em avanços no desenvolvimento social, não é possível afirmar que as ações do governo tenham alterado significativamente as condições sociais da população. Uma das prováveis justificativas relaciona-se com o período de implementação dos planos ser ainda insuficiente para promover impactos dessa magnitude, e, por outro lado, que as estratégias de desenvolvimento estejam assentadas nas mesmas bases das estratégias utilizadas nas gestões anteriores.

Ao opinar sobre as possíveis mudanças no desenvolvimento do estado atribuídas ao atual governo, um dos entrevistados argumenta que:

O governo Wagner pode significar uma mudança de trajetória, de horizonte, de orientação, que poderão surtir resultados transformadores num prazo mais longo e não imediatamente. É preciso que essas transformações, essa mudança de orientação passe por um período que nós chamamos de um período de maturação para poder ser avaliado, aferido esse processo (Informação verbal)²²

Existem algumas iniciativas e até mesmo planos setoriais que pretendem modificar o perfil do desenvolvimento do estado, mas carece de uma articulação num projeto de desenvolvimento, num plano estratégico de longo prazo. A ausência de um projeto de desenvolvimento para o estado não permite a integração das ações, gerando riscos de que os avanços sejam espessos, reproduzindo o perfil dos ciclos anteriores.

A constatação da ausência de uma referência norteadora do desenvolvimento se explicita nas opiniões dos entrevistados, dos diferentes segmentos, quando se trata do estado da Bahia, um dos quais destaca a existência de alguns projetos que podem promover transformações importantes, principalmente na área de infraestrutura logística e portuária, a exemplo da Ferrovia Oeste-Leste, Porto-sul, ponte Salvador-Itaparica, o terminal de regaseificação da Petrobrás na Bahia de Todos os Santos, melhorias na infraestrutura de transmissão de energia elétrica, além de planos setoriais; entretanto ressalta-se que não há coesão entre os mesmos, um mecanismo que articule o conjunto de iniciativas que traduzam o modelo de desenvolvimento que se pretende para o estado nos próximos vinte ou trinta anos.

Nós temos agora alguns projetos que podem mudar a cara do desenvolvimento do estado nos próximos anos, principalmente projetos na área de infraestrutura logística e portuária (...). Mas todas essas iniciativas estão soltas, como acontece também no governo federal, carece de um projeto de desenvolvimento, um plano estratégico de desenvolvimento do estado, com horizonte de 20-30 anos e que esses instrumentos possam fazer parte desse projeto de desenvolvimento. Por exemplo, nós temos um plano estratégico da agropecuária, nós temos lançada recentemente a política industrial do estado e nós temos também a política de comércio e serviços, mas todas essas políticas não falam entre si, com a questão da infraestrutura, com a questão da política fiscal, com a questão da deficiência da estrutura energética, basicamente fica restrito a questão dos incentivos fiscais, ainda falta um projeto que dê um modelo Bahia para os próximos anos. Qual é a Bahia que queremos para os próximos anos? Essa ainda é uma pergunta que não foi respondida (Informação verbal).²³

Há uma visão, portanto, de que ainda não houve mudanças no processo de desenvolvimento, mas intenções em promover mudanças, entendendo que transformações estruturais profundas requerem tempo, visto que o desenvolvimento é um processo de transformação, o qual só poderá ser aferido em longo prazo. Entretanto as opções e caminhos escolhidos podem sinalizar os indícios ou não de mudanças.

A perspectiva de um desenvolvimento sustentável sugere transformações na cultura política vigente, que se mostra de visão imediatista, focada no prazo dos mandatos eletivos.

²² Entrevista 01 - Ex-dirigente da Seplan, 2013.

²³ Entrevista 03 - Diretor da Seplan, formulador de políticas públicas, 2013..

Não é possível promover revoluções no processo de desenvolvimento tendo como referência o prazo dos mandatos, o que exige uma mudança de percepção, o entendimento do processo de desenvolvimento como um projeto de Estado e não de Governo. Como bem destaca um dos entrevistados, na ânsia de gerar uma “marca” do governo, não raro os governantes criam projetos mirabolantes que destoam das reais necessidades da população, gerando frustração muito grande, perda de recursos orçamentários que poderiam ser direcionados para outras áreas.

Considerando os investimentos privados atraídos e as intervenções em andamento, incluindo ações do governo federal, a dinâmica econômica promoveu uma melhoria na geração de empregos formais no estado, criando-se uma massa de salários, empregos indiretos no comércio e serviços, ampliando o poder aquisitivo das pessoas, o acesso a bens e serviços, produzindo um efeito multiplicador sobre a renda. Entretanto, a qualidade de vida vai além da melhoria da renda, da capacidade de consumir, depende do atendimento a outros serviços públicos essenciais (e direitos), que estão distantes do nível satisfatório na Bahia.

As mudanças na dinâmica econômica também devem refletir no aumento da arrecadação de impostos do governo, possibilitando a reversão desses recursos em mais investimentos na área social como educação, saúde, saneamento básico, qualificação da mão-de-obra local para os empreendimentos, além da infraestrutura de transportes e logística, de modo a gerar fatores atrativos do estado, propiciando a ruptura com a dependência dos incentivos fiscais. Trata-se de um estágio ainda não alcançado, mas que havendo uma articulação entre as diversas ações que vem sendo desenvolvidas possa caminhar nessa direção.

A despeito da implementação de políticas de cunho social, capitaneadas pela esfera nacional e complementadas pelo governo estadual, há um reconhecimento da sua contribuição na melhoria das condições de vida das pessoas, principalmente a parcela que se encontra na linha de pobreza, a qual está retratada nos indicadores de mobilidade social. No entanto, as desigualdades socioeconômicas intra e inter-regionais ainda são acentuadas, principalmente pelo elevado índice de pobreza ainda registrado no estado. Significa superar o estágio das políticas de caráter compensatório e viabilizar tal deslocamento a partir da implantação de uma estrutura produtiva e de serviços que ofereça oportunidades aos diversos segmentos da sociedade. Para além do atendimento das necessidades essenciais, faz-se necessário estabelecer um novo padrão de desenvolvimento que ofereça oportunidades de inserção do indivíduo na sociedade de maneira efetiva e permanente.

Tendo como referência indicadores de desempenho municipal ²⁴, utilizados pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), a exemplo do Índice de Performance Econômica (IPE) e Índice de Performance Social (IPS) é possível constatar a manutenção do perfil do desenvolvimento do estado, no qual os avanços do desenvolvimento econômico não tem se mostrado suficientes para alterar o nível de desigualdade; ou melhor, não houve mudanças significativas no modelo de desenvolvimento que permita produzir resultados relevantes sob o ponto de vista social.

De acordo com a análise da SEI, expressa na tabela 5, no ano de 2010, 68,8% dos municípios baianos apresentaram o IPE²⁵ abaixo da média e 31,2% acima, com destaque para os municípios de São Francisco do Conde (5.585), Salvador (5.572) e Camaçari (5.450), o que pode ser atribuído à concentração dos investimentos ainda presente nesta região.

Tabela 5-Índice de Performance Econômica - IPE Bahia, 2010

Intervalo IPE	PERCENTUAL	Nº MUNICÍPIOS
4900<IPE<5000	68,8	287
5000<IPE<5100	27,3	114
5100<IPE<5200	2,2	9
5200<IPE<5300	1	4
5300<IPE<5600	0,7	3

Fonte: SEI

Confrontando a análise realizada pela SEI e o levantamento de dados dos empreendimentos instalados nos territórios, verifica-se que há uma concentração no território metropolitano, seguido dos territórios que já apresentavam dinamismo no ciclo anterior, como Portal do Sertão, Sertão do São Francisco e Vitória da Conquista, o que configura a manutenção do perfil do desenvolvimento econômico do estado. Como se trata de um estudo que contempla apenas três anos do mandato do governo, não é possível obter resultados significativos atribuídos a um novo modelo de desenvolvimento, mas refletem as características da direção assumida ao longo do tempo, portanto tais dados revelam o desafio que a estratégia de governo deverá responder.

²⁴ De acordo com a SEI (2013), a metodologia de cálculo dos Indicadores Econômicos e Sociais envolve uma série de variáveis econômicas, sociais e de infraestrutura, adotando-se como média 5000.

²⁵ O Índice de Performance Econômica (IPE) é constituído dos seguintes indicadores: INF – Índice de Infraestrutura; IPM – Índice do Produto Municipal; ICE – Índice de Corrente de Comércio Exterior; IIF – Índice de Independência Fiscal, sendo definido pela expressão: $IPE = 4\sqrt{INF \times IPM \times ICE \times IIF}$. Disponível em <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1469&Itemid=364>.

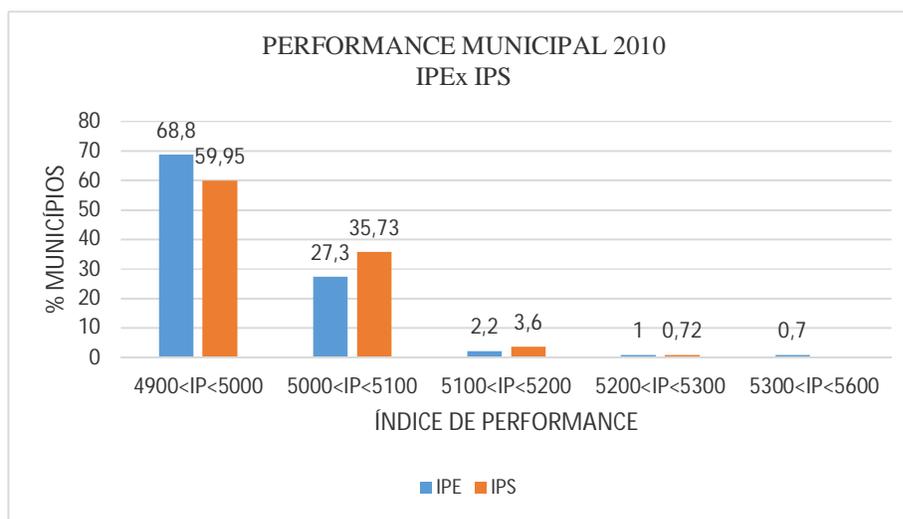
Tabela 6-Índice de Performance Social - IPS, Bahia, 2010

Intervalo IPS	PERCENTUAL	Nº MUNICÍPIOS
4900<IPS<5000	59,95	250
5000<IPS<5100	35,73	149
5100<IPS<5200	3,6	15
5200<IPS<5300	0,72	3
5300<IPS<5600	-	-

Fonte: SEI

Considerando o IPS²⁶, no mesmo ano, observa-se que, segundo a análise, aproximadamente, expressa na tabela 6, 60% dos 417 municípios, apresentaram valores abaixo da média e que em torno dos 40% restantes que se posicionaram acima da média, apenas Lauro de Freitas (5.287), Madre de Deus (5.228) e Salvador (5.219) apresentaram índices superiores a 5200. Estabelecendo comparação entre a performance econômica e a performance social, conforme o gráfico 20 abaixo, confirma-se o descompasso entre os mesmos, não havendo uma correspondência direta entre o desempenho econômico e o social, o que reforça a tese de que as estratégias de desenvolvimento econômico não se traduziram em alterações na trajetória do desenvolvimento social.

²⁶ O Índice de Performance Social é composto dos seguintes subíndices: INS – Índice do Nível de Saúde; INE – Índice do Nível de Educação; ISB – Índice da Oferta de Serviços Básicos; IMT – Índice do Mercado de Trabalho. É definido pela seguinte expressão: $IPS = 4\sqrt{INS \times INE \times ISB \times IMT}$. Disponível em <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1469&Itemid=364>.

Gráfico 20-Percentual de municípios, segundo IPS e IPE

Fonte: Elaboração pela autora, a partir de dados da SEI

Analisando o desempenho econômico e social dos municípios de uma perspectiva regional, observa-se que 22 dos 27 territórios apresentam IPS abaixo da média (5.000), ou seja, 81,5%, nos quais está inserido todo o semiárido baiano. Os cinco territórios com melhor performance social são Costa do Descobrimento, Extremo Sul, Itapetinga, Litoral Sul e Metropolitano de Salvador, conforme exposto na tabela 7.

Em relação ao desempenho econômico, o fenômeno se repete, prevalecendo o posicionamento abaixo da média. Neste caso, sete dos 27 territórios apresentam IPE acima da média, compreendendo 25,9% dos territórios, representados por Costa do Descobrimento, Extremo Sul, Litoral Sul, Metropolitano de Salvador, Portal do Sertão, Recôncavo e Sertão Produtivo.

Tabela 7 - Índice de Performance Econômica e Social - Territórios de Identidade, Bahia, 2010

IPE POR TERRITÓRIO DE IDENTIDADE -2010				IPS POR TERRITÓRIO DE IDENTIDADE -2010			
TERRITÓRIO	Nº MUNICÍPIOS		TOTAL GERAL	TERRITÓRIO	Nº MUNICÍPIOS		TOTAL GERAL
	IPE<5000	IPE>5000			IPS<5000	IPS>5000	
Litoral Norte e Agreste Baiano	14	8	22	Litoral Norte e Agreste Baiano	12	10	22
Bacia do Jacuípe	13	1	14	Bacia do Jacuípe	10	4	14
Bacia do Paramirim	8	1	9	Bacia do Paramirim	8	1	9
Bacia do Rio Corrente	8	3	11	Bacia do Rio Grande	10	4	14
Bacia do Rio Grande	10	4	14	Bacia do Rio Corrente	8	3	11
Baixo Sul	11	3	14	Baixo Sul	8	6	14
Chapada Diamantina	16	7	23	Chapada Diamantina	15	8	23
Costa do Descobrimento	3	5	8	Costa do Descobrimento	1	7	8
Extremo Sul	3	10	13	Extremo Sul	1	12	13
Irecê	16	4	20	Irecê	16	4	20
Itaparica	4	2	6	Itaparica	5	1	6
Itapetinga	8	5	13	Itapetinga	4	9	13
Litoral Sul	12	15	27	Litoral Sul	12	15	27
Médio Rio das Contas	13	3	16	Médio Rio das Contas	8	8	16
Metropolitano de Salvador	1	9	10	Metropolitano de Salvador	0	10	10
Piemonte da Diamantina	6	3	9	Piemonte da Diamantina	6	3	9
Piemonte do Paraguaçu	12	2	14	Piemonte do Paraguaçu	9	5	14
Piemonte Norte do Itapicuru	7	2	9	Piemonte Norte do Itapicuru	6	3	9
Portal do Sertão	7	10	17	Portal do Sertão	10	7	17
Recôncavo	9	11	20	Recôncavo	14	6	20
Semiárido Nordeste II	17	1	18	Semiárido Nordeste II	13	5	18
Sertão do São Francisco	7	3	10	Sertão do São Francisco	9	1	10
Sertão Produtivo	7	12	19	Sertão Produtivo	14	5	19
Sisal	17	3	20	Sisal	12	8	20
Vale do Jiquiriçá	18	3	21	Vale do Jiquiriçá	11	10	21
Velho Chico	13	3	16	Velho Chico	15	1	16
Vitória da Conquista	22	2	24	Vitória da Conquista	21	3	24
Total geral	282	135	417	Total geral	258	159	417

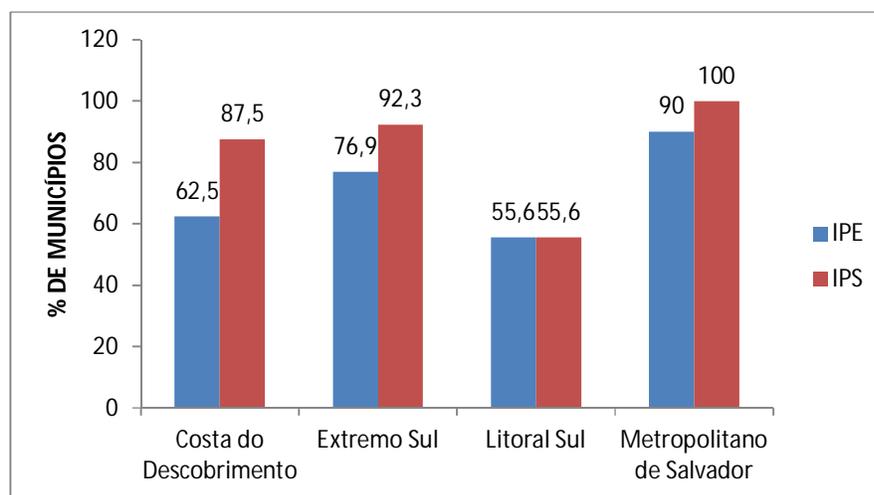
Fonte: SEI

Fonte:SEI

Destaca-se que os territórios Portal do Sertão, Recôncavo e Sertão Produtivo embora estejam no grupo de melhor performance econômica, encontram-se entre os piores no que se

refere à performance social. Por outro lado, apenas três territórios apresentaram a maioria dos municípios com os melhores indicadores tanto no aspecto econômico como social, Costa do Descobrimento, Extremo Sul e Metropolitano de Salvador, reforçando o quadro de persistência das desigualdades inter-regionais, representados no gráfico 21.

Gráfico 21-Performance dos municípios, segundo territórios



Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados da SEI

Considerando o perfil dos empreendimentos implantados no estado, o predomínio da produção de bens intermediários revela a característica de serem intensivos em capital, não se revertendo em benefícios sociais compatíveis com o montante de investimentos, principalmente, derivados de incentivos fiscais.

No entanto, é possível identificar pequenos avanços na atração de investimentos intensivos em mão-de-obra, com o crescimento do segmento de bens de consumo final e da construção, os quais começaram a se instalar também no interior do estado. Não se pode atribuir, entretanto, tal processo como resultado exclusivo da estratégia de desenvolvimento do estado, mas impulsionado em grande medida pela política de transferência de renda do governo federal. O poder de compra adquirido pela nova classe de consumidores tornou-se um atrativo para determinados segmentos de produtos de consumo final, trazendo impactos sociais na geração de empregos e renda.

Há um movimento de reconfiguração territorial de novos investimentos, privilegiando áreas fora da Região Metropolitana de Salvador, particularmente na área de energia, mineração, celulose e papel, os quais demandam atenção do estado para que o desenvolvimento econômico se integre com o conjunto do estado e não promova uma nova

concentração.

É importante ressaltar a necessidade de estratégias diferenciadas para os territórios, considerando que a política territorial ainda não deu o respaldo para que a ação governamental contemple a diversidade e complexidade das regiões, tanto geográfica como humana (e social). Como foi observado no estudo da SEI, mais de 80% dos territórios, em 2010, apresentaram performance social abaixo da média, com a presença massiva daqueles que integram o semiárido.

Corroborando com esse entendimento, um dos entrevistados reforça a ideia de que o desenvolvimento do semiárido é viável, entretanto devem ser levados em conta os parâmetros que a própria região estabelece, e observa que há ainda muita dificuldade com o tratamento desta questão, pois prevalece a visão de que a seca é uma tragédia, em detrimento da percepção da necessidade de estabelecer formas de produção compatíveis, entendendo que cada região tem problemas diferentes, mas que oferece oportunidades diferentes, que devem ser bem executadas. Acrescenta que o que há de comum e que merece destaque é o desenvolvimento do capital humano que, associado aos investimentos financeiros, na busca da inovação, conduzirá a uma melhor situação.

A análise dos dados revela que mudanças significativas requerem mais do que iniciativas pulverizadas, homeopáticas e pontuais. O problema das desigualdades vai além de uma questão regional ou estadual, tendo suas raízes na forma como foi conduzido o processo de desenvolvimento do país, no qual se reproduziu entre as suas regiões a relação centro-periferia do capitalismo.

De acordo com Furtado (1981), a situação de desigualdade em sua face mais explícita, que ocorre no Nordeste, não poderá ser solucionada com medidas tímidas, mas exigem intervenções vigorosas, em diversas direções, de forma simultânea, envolvendo transferência de recursos, mudanças estruturais que propiciem capacidade de iniciativa da classe trabalhadora rural e melhoria na participação industrial, o que exige uma ampla mobilização social e o comando da própria região.

{...} Somente essa ativação de forças sociais amplas poderá gerar a vontade política necessária para romper as inércias que em nosso País se opõem a toda mudança no plano social. (...) A mobilização nordestina apressará a restauração de um autêntico federalismo, sem o que a vontade política da região não se poderá manifestar no plano nacional. (FURTADO, 1981, v. 1, 1, p. 12-19)

Em cada uma das suas obras, Furtado reafirma a necessidade de reformas estruturais para que se avance na superação do subdesenvolvimento, expresso nas desigualdades de renda, produção, saúde, educação, distorções estas que ao serem atenuadas promoveriam o aumento da capacidade do mercado interno, a partir do qual se encaminharia para uma

situação de menor vulnerabilidade aos fatores externos, de modo a produzir um desenvolvimento econômico sustentável.

O desenvolvimento econômico da Bahia ainda se encontra moldado pelas raízes da concentração, em todas as suas dimensões, detentor de uma diversidade territorial singular, o estado há muito demanda uma política que contemple essas especificidades, um projeto no qual o progresso econômico propicie a autotransformação da coletividade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a discutir a natureza do desenvolvimento econômico implementado no estado da Bahia, buscando compreender o que caracteriza as propostas (nos Planos de governo 2007-2010 e PPAs 2008-2013) e as ações estratégicas (LOAs / 2008-2013) do governo estadual no âmbito do desenvolvimento econômico (em sua dimensão territorial) no período de 2007 a 2013 e o seu rebatimento no desenvolvimento (social).

Partiu-se da hipótese (pressuposto) que existe, nos programas de governo do Governador Jaques Wagner, uma proposta de desenvolvimento econômico que consiste em articular projetos estruturantes (infraestrutura), associados a um conjunto de ações de apoio a micro, pequenos e médios empreendimentos, partindo-se de uma estratégia de desenvolvimento que inclui a dimensão territorial. Entretanto, a análise dos Planos Plurianuais (PPAs) e Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) sugere a existência, no âmbito do que se qualifica como desenvolvimento econômico e territorial, a implementação de uma infraestrutura produtiva com alto grau de vinculação aos grandes empreendimentos, que reforça o modelo de desenvolvimento qualificado como hegemônico.

Tendo como referência o conceito de desenvolvimento formulado por Celso Furtado, a contextualização histórica do debate sobre o desenvolvimento econômico subsidiou a reflexão sobre as características do desenvolvimento baiano, propiciando uma melhor percepção sobre os fatores que influenciaram as estratégias de desenvolvimento adotadas.

A compreensão da natureza do desenvolvimento em curso no estado passou pela análise da estratégia de desenvolvimento adotada no Brasil em seus diferentes períodos, o desenvolvimentista, o neoliberal e o neodesenvolvimentista, este último identificado com o governo Lula da Silva, o qual se constituiu no parâmetro para o programa de governo da coligação *A Bahia de Todos Nós*.

Verificou-se que o programa da coligação *A Bahia de Todos Nós*, que conduziu à vitória de Jaques Wagner, sugere a ruptura do modelo de desenvolvimento vigente, responsável pela configuração de um processo de concentração espacial e setorial dos investimentos, fruto do foco nos grandes empreendimentos, principalmente industriais, em regiões específicas, considerado incompatível com o desenvolvimento social. Aponta-se para um modelo de base produtiva diversificada e desconcentrada regional e setorialmente, com priorização de atividades com maior capacidade de inserção socioprodutiva da população. Os elementos responsáveis por essa mudança de trajetória se relacionam à infraestrutura e logística, à qualificação das pessoas, aos investimentos em ciência e tecnologia, ao incentivo

aos segmentos econômicos de portes diversificados, particularmente empreendimentos de pequeno porte, alicerçados numa abordagem territorial e numa gestão participativa.

A análise dos instrumentos do planejamento governamental - PPA's e LOA's - do período de 2007 a 2013 conduziu à identificação de alguns projetos e ações teoricamente alinhados com a proposta de governo da coligação *A Bahia de Todos Nós*, apresentando-se iniciativas no segmento da infraestrutura, da ciência e tecnologia, da agricultura, comércio e serviços, de qualificação profissional, economia solidária e outros, porém os segmentos considerados prioritários - micro, pequenos e médios empreendimentos - sinalizam resultados inexpressivos, quantitativo e qualitativamente, encontrando-se inviabilizados pelos poucos recursos para a sua implementação. Ademais, a sua formulação e implementação conservam elementos de continuidade ao modelo anterior, com iniciativas desintegradas e pulverizadas, como é o caso da economia solidária, da agricultura e outros segmentos de pequeno porte, cujo porte da intervenção não gera capacidade de transformação nos níveis necessários para reverter as barreiras do desenvolvimento social.

A pretensão de substituir gradativamente a estratégia de incentivos fiscais, considerada insuficiente na promoção do desenvolvimento econômico e social, por outros mecanismos de atração de investimentos, como o apoio a ciência e tecnologia, qualificação profissional e outras questões de infraestrutura, não se mostraram substanciais, mantendo-se os incentivos como instrumento central de captação de empreendimentos pelo estado, sendo confirmado por novos dispositivos legais.

As evidências da perpetuação do modelo anterior, obtidas a partir da análise documental, confirmam-se nas entrevistas, que apontam para a inexistência de um projeto de desenvolvimento inovador, que articule diferentes ações e projetos, cuja natureza conduza a mudanças de paradigma, prevalecendo iniciativas pontuais, particularmente nos segmentos que abrange as camadas mais desassistidas da população, mantendo uma extrema desigualdade na correlação de forças entre os segmentos sociais e econômicos.

O surgimento de algumas atividades como mineração, agronegócio, energia e outras que despontam no interior sinalizando para possibilidades de desconcentração regional não significam necessariamente reflexos da estratégia de desenvolvimento, mas são influenciadas por determinadas condições da conjuntura macroeconômica e avanços tecnológicos, portanto constituindo-se a partir de inserções do segmento privado, que reforçam o modelo hegemônico.

A ênfase dada à abordagem territorial do desenvolvimento e a participação social na perspectiva de mudanças nos rumos do desenvolvimento revelou-se uma política de conteúdo

simbólico, portanto de pouca efetividade. Em que pese a promoção de algumas ações como a criação de conselhos de desenvolvimento territorial, a realização de plenárias territoriais para discussão de propostas a serem integradas no Plano Plurianual, verificou-se uma baixa efetivação dessa estratégia, constatando-se a resistência de setores do governo aos processos participativos, a ausência de instrumentos de controle e acompanhamento das ações, além do caráter consultivo da participação, portanto reafirmando a prática centralizadora das decisões do governo.

A análise dos orçamentos revelou uma baixa correlação com as propostas construídas coletivamente nas plenárias, expressa nos níveis inexpressivos de territorialização das ações, além da deficiência na operacionalização demonstrada na execução, que apresentou desempenho insatisfatório em grande parte do período, agravando as condições dos segmentos contemplados com poucos recursos.

Ao se buscar identificar os efeitos da atual dinâmica econômica no desenvolvimento social, percebeu-se que a geração de empregos não sofreu evoluções, mantendo um percentual de desemprego no estado em torno de 10% no período avaliado, observando-se que as oportunidades surgidas apresentam uma alta vinculação ao programa de transferência de renda do governo federal e outros programas, que inseriu novos consumidores no mercado, atraindo empreendimentos para o segmento de bens de consumo. Por outro lado, os dados do IPEA sobre a pobreza no Brasil, revelaram que na Bahia os índices acompanham a tendência de diminuição que ocorre no país, mas ainda representa o dobro da média do Brasil, o que demonstra a necessidade de adotar formas mais contundentes de tratar a questão.

As intenções apresentadas, em nível do discurso, para mudar o perfil do desenvolvimento do estado, priorizando as atividades dos micro, pequenos e médios empreendimentos, com ênfase na dimensão territorial, não se traduziram nas transformações enunciadas, evidenciando a inexistência de um projeto de desenvolvimento, mas a utilização dos mesmos fundamentos sob novas roupagens, reforçando-se o modelo vigente nos últimos trinta anos.

Conforme descreve Brandão (2012, p. 4),

Desenvolvimento é tensão. É distorcer a correlação de forças, importunar diuturnamente as estruturas e coalizões tradicionais de dominação e reprodução do poder. É exercer em todas as arenas políticas e esferas de poder uma pressão tão potente quanto o é a pressão das forças que engendram e perenizam o subdesenvolvimento.

São muitos os impasses de natureza estrutural a serem resolvidos, os quais envolvem articulações entre as diferentes escalas: local, regional e nacional. Efetivas transformações demandam decisões políticas firmes, fazer escolhas alternativas, frente a um processo que

implica a construção de diversas mediações conflituosas, o que significa afirmar que a construção de um modelo alternativo de desenvolvimento na Bahia ainda é uma promessa a ser cumprida.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. F.R. **Entre o nacional e o neonacional-desenvolvimentismo**: poder político e classes sociais no Brasil contemporâneo. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 112, p. 689-710, out./dez. 2012.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. In: **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma** / Emir Sader (org.). - São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil. 2013, p.158-171.
- BAHIA, PPA 2008-2011, **Lei nº 10.705 de 14 de novembro de 2007**. Disponível em <<http://www.seplan.ba.gov.br>>.
- _____. PPA 2012-2015, **Lei nº 12.504 de 29 de dezembro de 2011**. Disponível em <<http://www.seplan.ba.gov.br>>.
- _____. **Balanco das Ações, Governo do Estado, 6 anos, Salvador 2013**. Disponível em <<http://www.casacivil.ba.gov.br>>.
- _____. **Lei nº 10.548 de 28 de dezembro de 2006**. Disponível em <<http://www.seplan.ba.gov.br>>.
- _____. **Lei nº 10.956 de 28 de dezembro de 2007**. Disponível em <<http://www.seplan.ba.gov.br>>.
- _____. **Lei nº 11.354 de 30 de dezembro de 2008**. Disponível em <<http://www.seplan.ba.gov.br>>.
- _____. **Lei nº 11.630 de 30 de dezembro de 2009**. Disponível em <<http://www.seplan.ba.gov.br>>.
- _____. **Lei nº 12.041 de 29 de dezembro de 2010**. Disponível em <<http://www.seplan.ba.gov.br>>.
- _____. **Lei nº 12.503 de 29 de Dezembro de 2011**. Disponível em <<http://www.seplan.ba.gov.br>>.
- _____. **Lei nº 12.612 de 28 de dezembro de 2012**. Disponível em <<http://www.seplan.ba.gov.br>>.
- _____. **SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. Escolas. Educação Profissional**. Disponível em <www.sec.ba.gov.br>.
- BANDEIRA, Pedro. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. *Novas Formas de Atuação no Desenvolvimento Regional*, IPEA, Rio de Janeiro, 2009.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 729-747, dez. 2012.
- _____. **A estratégia de desenvolvimento e o consumo de massa**. 2004. Ano 1. Edição 3 - 1/10/2004.
- BRANDÃO, Carlos. A busca da utopia do planejamento regional. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n.120, p.17-37, jan./jun. 2011.
- _____. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n.107, p.57-76, jul./dez. 2004.
- CAVALCANTE, Luiz Ricardo Mattos Teixeira. **A era da indústria: a economia baiana na segunda metade do século XX**. Salvador: FIEB, 2008.
- DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Nova Economia**, Belo Horizonte, 19 (2)227-249, maio-agosto de 2009.
- DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política** nº 18: 95-107 jun. 2002.

- CARDOSO, Fernando Henrique. **Cuestiones de Sociologia del Desarrollo de América Latina**, Santiago: Editorial Universitária, 1968.
- CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo. "Repensando Dependência e Desenvolvimento na América Latina". **Economia e Movimentos Sociais na América Latina**. Bernardo Sorj, Fernando H. Cardoso e Mauricio Font (eds.), São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.
- FILHO, Luiz Carlos Beduschi e ABRAMOVAY, Ricardo. Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil. **XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER)** – 27 a 30 de Julho de 2003 – Juiz de Fora - MG
- FIORI, José Luís. A miséria do "novo desenvolvimentismo", **Valor on line**, 30/11/2011
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O mito do populismo econômico de Vargas. **Revista de Economia Política**, vol. 31, nº 1 (121), pp. 56-76, janeiro-março/2011.
- FURTADO, C. O Mito do Desenvolvimento Econômico. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- _____. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- _____. Uma política de desenvolvimento para o Nordeste. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 1, 1, p. 12-19, dez. 81.
- _____. O fator político na formação nacional. **Estudos avançados** 14 (40), 2000 7
- _____. **Formação Econômica do Brasil**. 2005, 32 Edição.
- _____. Estado e empresas transnacionais na industrialização periférica. **Revista de Economia Política**, Vol.1, n.1 janeiro-março, 1981.
- _____. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento** (1961). 2. Ed. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura. 1963.
- _____. **Teoria e política do Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.
- _____. **Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- _____. **Um Projeto para o Brasil**. RJ: Ed. Saga, 1968.
- _____. O subdesenvolvimento revisitado. **Economia e Sociedade**, v. 1, ago. 1992.
- _____. A saga da SUDENE: (1958-1964). **Arquivos Celso Furtado**, v. 3, Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009.
- _____. **Subdesenvolvimento e Estado Democrático**. 2ª ed., Recife: CONDEPE, 1982.
- _____. **Análise do "modelo" brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- _____. **A pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962.
- _____. **Introdução ao Desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- _____. **A pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- _____. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- MACHADO, Luiz Toledo. A teoria da dependência na América Latina, **Estudos avançados** 13 (35), 1999.
- MATTEI, L. Gênese e agenda do Novo Desenvolvimentismo brasileiro. **Anais do IV Encontro brasileiro da AKB**. Rio de Janeiro (RJ): AKB, 2011.
- MATTOSO, Jorge. Dez anos depois... In: **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma / Emir Sader (org.)**. - São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil. 2013, p.111-121.
- OLIVEIRA, F.M.C. Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo, Pólis; **Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV**, 2001. 40p.

- _____. (2003) O ornitorrinco. In: **Crítica à Razão dualista/ O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- _____. “Assustaram os donos do poder, e isso é ótimo”. **Folha de São Paulo**, 09/11/2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/11/1368697-assustarem-os-donos-do-poder-e-isso-foi-otimo-diz-o-sociologo-chico-de-oliveira.shtml>> Acesso em 09.11.2013.
- OLIVEIRA, A. S. **A concessão de incentivos fiscais e o processo de desconcentração e diversificação da indústria de transformação baiana**. IX Encontro de Economia Baiana, 2013.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A crise financeira global e depois: um novo capitalismo?** Pittsburgh, PA, v. 62, p. 777-795, Dec. 1972.
- _____. **Globalização e Competição: por que alguns países emergentes tem sucesso e outros não**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- _____. O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente. **Novos estudos Cebrap**, 95, março 2012.
- PORTUGAL, Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013. Disponível em: <<http://www.qren.pt>>.
- PREBISCH, R. Tradução de Sílvia G. Rolim. A crise do capitalismo maduro. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v.2,1, p.19-24, abr.63.
- _____. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. CEPAL, **Boletín económico de América Latina**, vol. VII, n° 1, Santiago do Chile, 1962. Publicação da Organização das Nações Unidas, n° de venda: 62.II.G.I.
- POCHMANN, M. **O trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Contexto, 1999.
- SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (org). **Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**, Brasília: Ipea, 2009.
- SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do Lulismo. **Novos Estudos Cebrap**, 85, novembro. 2009.
- _____. O Lulismo e seu futuro, **Revista Piauí**, n.º 49, out./2010
- STREECK, W. As crises do capitalismo democrático. Tradução de Alexandre Morales. **Novos estudos** 92, março 2012.
- UDERMAN, Simone. **Indústria e desenvolvimento regional: uma análise das estratégias de industrialização na Bahia**. Salvador: FIEB, 2008.
- WALLERSTEIN, I. **A reestruturação capitalista e o sistema mundial**. Tradução: José Flávio Bertero e Ana Maria de Oliveira Rosa e Silva. *Perspectivas*, São Paulo, 20/21:249-267, 1997-1998.
- _____. **Impensar a Ciência Social: Os limites dos paradigmas do século XIX**. Aparecida: Ideias & Letras, 2006.
- _____. Análises dos sistemas mundiais. In Giddens, A.; Turner, J. (org). **Teoria social hoje**. São Paulo: Editora Unesp, 1999
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. **Relatório e Parecer Prévio**. Contas do Estado da Bahia: Poder Executivo. Disponível em <<http://www.tce.ba.gov.br>>.

APÊNDICES

APENDICE A – ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL DE PORTUGAL NO PERÍODO 2007-2013: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

A análise aqui apresentada está associada à experiência vivenciada durante a atividade de Residência Social, a qual proporcionou o acesso a um conjunto de informações, por meio de entrevistas, documentos oficiais e observação direta, relativas a estratégias de desenvolvimento regional, oportunizando a confrontação da experiência das regiões portuguesas com a estratégia adotada no Brasil e na Bahia.

A estratégia de desenvolvimento regional de Portugal encontra-se vinculada à política comunitária da União Europeia, que é amparada pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), destinado a ações de natureza estrutural, com o objetivo de reduzir as disparidades econômicas e sociais entre as regiões e os cidadãos europeus.

A aplicação da política comunitária em Portugal encontra-se no quarto ciclo de programação, e está expressa no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), instrumento da política nacional, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Regional, com vistas à coesão econômica e social do país. O QREN tem como propósito

A qualificação dos portugueses e das portuguesas, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento econômico e sociocultural e de qualificação territorial, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas (QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL, Portugal 2007-2013, p.5).

O FEDER tem a função de complementar os financiamentos de origem nacional, pública ou privada, através da realização de programas que abrangem um conjunto amplo de iniciativas locais, regionais ou nacionais. Os recursos do fundo privilegiam o financiamento de investimentos produtivos, especialmente pequenas e médias empresas, investimentos em infraestrutura e de apoio ao desenvolvimento do potencial endógeno. No período atual a composição orçamentária da política é a seguinte: 85% proveniente dos fundos europeus (de cerca de 21,5 mil M€) e 15% do Fundo Nacional. Além do FEDER, contribuem para o objetivo do desenvolvimento regional o Fundo de Coesão e Programa Operacional-Valorização do Território.

Em termos de critérios de aplicação, entende-se que a ação deve se concentrar num número limitado de territórios, evitando a dispersão, direcionando o apoio às regiões com atraso estrutural de desenvolvimento, considerando-se para tal efeito aquelas cujo PIB per capita é inferior a 75% da média comunitária, sendo a estas regiões destinadas mais de 80% da dotação total do FEDER.

Quando se trata do Brasil, a principal tentativa de se instituir uma política de desenvolvimento regional no país iniciou-se em 2003 com a formulação da I Política Nacional de Desenvolvimento Regional e sua institucionalização ocorreu quatro anos depois, em 2007, trazendo uma abordagem baseada no desenvolvimento endógeno. Entretanto, embora tenha sido previsto o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), diferentemente da política europeia, não se estabeleceu um fundo específico, por falta de consenso político, de acordo com o Ministério da Integração Nacional.

Ressalte-se que o financiamento de algumas atividades de abrangência regional se limitou às macrorregiões Nordeste, Norte e o Centro Oeste, a partir dos três fundos constitucionais destinados a estas três regiões, porém os recursos orçamentários disponíveis eram muito baixos, além de elevada influência política com a participação de emendas parlamentares, caracterizando-se como ações pontuais e sem continuidade, dissociadas de um projeto de desenvolvimento, portanto com baixa capacidade de transformar a dinâmica regional. Bacelar (2013, p. 168) destaca a baixa prioridade do governo para a questão regional.

Já as clássicas políticas regionais explícitas, aquelas voltadas claramente para enfrentar a questão regional do país, não tiveram grande prioridade no governo Lula. O Ministério da Integração Nacional, principal responsável por tais políticas, foi desde logo entregue a um aliado (primeiro ao PSB e mais adiante devolvido ao PMDB, que o conduziu ao longo do governo Fernando Henrique). O fato merece destaque porque, nos governos do PT, o “núcleo duro”, ou seja, os ministérios considerados estratégicos, não foram entregues aos aliados. O resultado é que o Ministério da Integração Nacional, quando visto com cuidado, continuou a ter nas obras hídricas seu foco central, enquanto as políticas regionais explícitas foram modestas, merecendo destaque apenas os recursos dos fundos criados pela Constituição de 1988 (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte, Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste), geridos pelos Bancos Regionais e pelo Banco do Brasil, no caso do Centro-Oeste.

Quando se trata da política regional portuguesa, indicam-se como prioridades estratégicas nacionais assumidas pelo QREN a qualificação dos cidadãos, a dinamização do crescimento sustentado, a promoção da coesão social, a qualificação dos territórios e das cidades e aumento da eficiência e qualidade dos serviços públicos. A coordenação da estratégia é realizada pelo Observatório do QREN, estrutura vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, cabendo ao mesmo desenvolver um conjunto de atividades de coordenação técnica, acompanhamento e avaliação do cumprimento das prioridades estratégicas bem como realizar análises e produção de informações para tomada de decisões. A operacionalização é conduzida pelos órgãos descentralizados vinculados ao Ministério do Desenvolvimento Regional, denominados Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

No caso brasileiro, estava prevista a criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional de Desenvolvimento Regional, cujo papel seria a coordenação das políticas setoriais no

território, que corresponderia aos órgãos descentralizados de Portugal, entretanto, assim como o fundo, essa ação não se concretizou pelas mesmas razões, frustrando os dois pilares fundamentais para a viabilização da política.

Para viabilizar os objetivos da política de desenvolvimento em Portugal, definiram-se três áreas de intervenção consideradas essenciais — o potencial humano, os fatores de competitividade da economia e a valorização do território — compondo três agendas, as quais serão materializadas através de programas operacionais, que se dividem em Programas Operacionais Temáticos e Programas Operacionais Regionais do Continente.

Tendo em vista o alcance dos objetivos definidos e as prioridades assumidas, o apoio dos Fundos orienta-se para os resultados e eficiência na utilização dos recursos, dos quais decorrem os princípios orientadores do QREN, aqui resumidamente apresentados:

- a. Concentração das intervenções, dos recursos e das ações num número reduzido de Programas, com estruturação temática, observando-se as prioridades estratégicas nacionais;
- b. seletividade e focalização dos investimentos e ações, segundo critérios rigorosos de seleção e de hierarquização de pleitos aos recursos;
- c. viabilidade econômica e a sustentabilidade financeira das ações de interesse público;
- d. valorização dos territórios, segundo os fatores de progresso econômico, sociocultural e ambiental de cada região;
- e. gestão e monitorização estratégica das intervenções, que garanta o alcance dos propósitos e promova as condições para que a seleção de projetos esteja alinhada às metas e prioridades estratégicas estabelecidas.

Considerando que os Programas Operacionais Regionais do Continente constituem-se o instrumento da estratégia de desenvolvimento regional das cinco regiões do continente, estes ganharão destaque na análise comparativa, dada a compatibilidade das escalas. Esses Programas Operacionais (PO) são coordenados pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, órgãos descentralizados vinculados ao Ministério do Desenvolvimento Regional, os quais são dotados de autonomia administrativa e financeira, com a função de executar medidas para o desenvolvimento das respectivas regiões do continente. Estão divididos em cinco programas: PO Norte, PO Centro, POR Lisboa, PO Alentejo e PO Algarve, financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e associados às três agendas anteriormente mencionadas.

Os Programas Operacionais do Continente contemplam, entre outros elementos, o diagnóstico das áreas, eixos ou dos setores abrangidos pelo programa e a estratégia a ser adotada para dar resposta aos problemas, descrição e justificativa das prioridades de ação escolhidas, um plano de financiamento plurianual, compreendendo os recursos anuais previstos para os fundos europeus e para o financiamento nacional e uma programação da execução, incluindo uma descrição dos sistemas de gestão, pagamento, acompanhamento e avaliação.

Dentre as prioridades estabelecidas, encontra-se o eixo de valorização territorial e desenvolvimento urbano, o qual contempla um Programa de Valorização Econômica de Recursos Endógenos (PROVERE). O objetivo do PROVERE é fomentar a competitividade dos territórios de baixa densidade, de forma sustentável, através da dinamização de atividades econômicas inovadoras com base na valorização de recursos endógenos, como recursos naturais, património histórico, saberes tradicionais, entre outros. Entende-se por territórios de “baixa densidade” as regiões cujas características reúnem a baixa densidade de recursos humanos, de empresas, de infraestruturas do conhecimento e outras, elementos identificados como propulsores da competitividade e processos de crescimento sustentado. Em sua maioria são territórios localizados no interior, cujas economias eram tradicionalmente baseadas na agricultura, na atividade mineira ou em pequenas fábricas.

Em virtude da retração das atividades econômicas predominantes, verifica-se nesses espaços um esvaziamento decorrente de um intenso processo migratório para as áreas urbanas litorâneas, atraídos pelas possibilidades de emprego e acesso a hábitos de consumo da “sociedade moderna”. As intervenções são apoiadas em parcerias de natureza institucional, que envolve, obrigatoriamente, empresas, organismos da Administração Pública local, associações empresariais e de desenvolvimento local e regional, instituições de pesquisa e de transferência de tecnologia, entre outros. Estas parcerias formalizam-se através da constituição de um consórcio que formulará um programa de ação, o qual compreende um conjunto de projetos de investimento interligados e alinhados com a visão estratégica estabelecida, os quais são submetidos a uma seleção para acesso aos recursos. Os projetos se dividem em projetos âncora, que assumem o papel impulsionador da concretização da estratégia, e projetos complementares, que reforçam e dão profundidade ao conjunto da estratégia.

A constatação de que, nesses territórios, as políticas públicas até então implementadas se mostraram pouco eficazes em reverter a situação de desigualdade, continuando estas regiões a manifestar um baixo nível de empreendimentos e geração de empregos, conduziu ao entendimento de que a superação dessa situação deverá se apoiar numa dinâmica produtiva de mercado, a partir de algumas frentes: a) ampliação das atividades e iniciativas nas quais esteja

incorporado um alto nível de conhecimento; b) criatividade na utilização do patrimônio histórico-cultural, focando em atividades econômicas geradoras de emprego mais qualificado; c) valorização da singularidade de características da região, na perspectiva de gerar uma imagem atrativa.

Tendo em vista o estímulo às iniciativas orientadas para a melhoria da competitividade territorial das áreas de baixa densidade, gerando valor econômico aos recursos endógenos, o foco do apoio são os projetos inovadores, capazes de promover o comprometimento dos investidores com os projetos, conseqüentemente, em criar empregos e assim fixar as pessoas em suas regiões, configurando uma visão empreendedora e não assistencialista de tais iniciativas.

Observa-se que este programa contempla elementos cujas características se identificam com situações presentes no estado da Bahia, tais como os territórios de baixa densidade e a disponibilidade de recursos endógenos, constituindo-se, portanto numa experiência que poderá servir de referência. As semelhanças do PROVERE com a proposta de desenvolvimento territorial da Bahia no governo Wagner, entretanto, limitam-se à questão conceitual da valorização da identidade e das potencialidades locais. Em termos práticos, apesar da existência de alguns planos territoriais no estado, estes são dissociados de um projeto de desenvolvimento, não havendo nenhuma estratégia de implementação dos mesmos.

Há posições favoráveis e contrárias entre os analistas da política no que se refere aos impactos da Política de Coesão da União Europeia, através da aplicação dos fundos comunitários no desenvolvimento econômico e social. No que tange à atual etapa, posicionamentos atestam que os investimentos executados ao se orientarem no apoio à vertente imaterial, conhecimento e inovação, têm exercido papel fundamental para fomentar o emprego, melhorar o nível de vida das populações e, principalmente, estabelecer laços de cooperação territorial a várias escalas, o que contribuirá para convergir para os níveis das regiões mais avançadas.

Entretanto, há percepções de que o objetivo de convergência regional encontra-se distante, prevalecendo um sistema fortemente burocratizado e de baixa resolutividade na gestão dos fundos comunitários. Entende-se ainda que as transferências de recursos apenas contribuíram para o aumento do nível de riqueza das regiões atendidas no curto prazo, mas não capazes de fomentar o crescimento em longo prazo. Outra questão alertada é para a possibilidade de que as melhorias nos indicadores sejam apenas resultado da desaceleração nos outros países aos quais se estabelecem comparações.

Dentre as informações relevantes sobre a concepção da política, obtidas em entrevista ao Coordenador Adjunto do Observatório do QREN, destacaram-se alguns aspectos:

- a. Participam da operacionalização da política o Governo central, os municípios, as empresas e o terceiro setor;
- b. a participação social é um dos critérios para a elaboração dos planos de desenvolvimento regional, materializada na realização de plenárias, de responsabilidade do órgão central (Ministério de Desenvolvimento Regional);
- c. há Conselhos Regionais e Comissão de Acompanhamento do plano, a qual tem caráter deliberativo;
- d. realiza-se avaliação periódica das ações pelo Observatório do QREN, e avaliação final por entidade independente.

A concepção da política busca promover a coerência e consistência entre as políticas públicas dirigidas ao desenvolvimento econômico, social e territorial, tendo em vista a minimizar o risco de fragmentação ou de desalinhamento estratégico das ações públicas.

No Brasil, em que pese a tentativa de implantar uma política nacional de desenvolvimento territorial, o fracasso na implementação da I PNDR conduziu a sua reformulação, encontrando-se em andamento a elaboração da II PNDR, a qual contempla elementos fundamentais identificados na política europeia, tais como a criação de Comitês de Gestão de Políticas Territoriais nos estados, a criação e implementação do Fundo composto de recursos federais e estaduais, o aperfeiçoamento dos critérios de concessão de financiamentos e incentivos, no que se refere à seletividade e contrapartidas, o estímulo aos estados na criação de Secretarias de Desenvolvimento Regional e de instâncias intermediárias entre o governo estadual e os municípios, entre outros, conforme informações do Ministério da Integração Nacional (2013).

Verifica-se que o estado da Bahia já dispõe de alguns dos instrumentos previstos na II PNDR, como a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SEDIR) bem como as instâncias intermediárias, que são os territórios de identidade. A grande questão reside na priorização da estratégia de desenvolvimento territorial como mecanismo de redução das desigualdades socioeconômicas inter-regionais, viabilizando as condições para tal, nas quais se incluem os recursos financeiros, humanos, planejamento, sistemas de gestão, entre outras.

A confrontação entre a estratégia de desenvolvimento territorial das regiões portuguesas e territórios baianos encontra-se expressa no quadro abaixo.

Quadro 1- Quadro comparativo da política de desenvolvimento territorial da Bahia e de Portugal

ASPECTO CONSIDERADO	BAHIA	REGIÕES CONTINENTAIS DE PORTUGAL
Política Nacional de Desenvolvimento Regional	PNDR. Não se constitui referência na política de desenvolvimento territorial.	QREN. Constitui-se a referência na elaboração dos Programas Operacionais.
Política de Desenvolvimento Territorial	Inexistência de instrumento institucionalizado. Utilização de políticas amplas do PPA.	Programas Operacionais Regionais do Continente.
Financiamento	Inexistência de fundo específico.	Fundo Estrutural de Desenvolvimento Regional (FEDER), financiamento e reembolsáveis.
Governança	Secretarias de Governo, Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional, Colegiados de Desenvolvimento Territorial.	Observatório do QREN, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, Consórcio constituído de Empresas, organismos da Administração Pública local, associações empresariais e de desenvolvimento local e regional, instituições de pesquisa e de transfer
Exercício da participação social	Caráter consultivo, na elaboração do Plano Plurianual estadual.	Caráter deliberativo, na elaboração dos planos de desenvolvimento territorial.
Execução dos planos de desenvolvimento territorial	Não há relação entre os planos territoriais e as políticas públicas implementadas.	Administração pública municipal, empresas, governo federal, terceiro setor
Acompanhamento	Planos não implementados.	Conselhos Regionais e Comissão de Acompanhamento.
Avaliação	Inexistência de avaliação do atendimento às demandas regionais.	Avaliação periódica das ações pelo Observatório do QREN, e avaliação final por entidade independente.

Fonte: Elaborado pela autora

É importante observar que a política de desenvolvimento territorial portuguesa, inscrita na política de coesão da União Europeia, para além de promover o desenvolvimento económico das regiões mais atrasadas do país, a sua aproximação aos níveis de desempenho dos demais Estados-Membros constitui-se uma peça importante na engrenagem que conduz ao bom funcionamento da Comunidade. Um bom exemplo dessa relação se encontra nas novas regras para a programação para o próximo período (2014-2020), uma das quais prevê a redu-

ção da margem de autonomia dos Estados Membros para definição dos objetivos de política diferenciados dos estabelecidos na Estratégia Europa 2020.

Nesse cenário, onde os países se encontram em diferentes condições no processo de acumulação capitalista, constrói-se uma evidente relação de subordinação, semelhante àquela vivenciada entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. A estratégia de desenvolvimento voltada para a correção de distorções econômicas e sociais de um país europeu realça o traço principal do sistema capitalista, que é a produção de desigualdades, a qual se expressa de forma e amplitude variadas, estabelecendo-se uma clara relação centro-periferia em diferentes proporções.

Embora reconhecendo que há limitações da política quanto à capacidade de romper com as desigualdades, inerentes à própria lógica capitalista, merecem atenção alguns aspectos presentes nos programas operacionais estudados, resultante de aperfeiçoamentos das etapas anteriores da política de desenvolvimento territorial. A ação integrada dos segmentos governo-academia-setor produtivo-sociedade constitui-se um avanço no campo das políticas públicas, contrapondo a visão departamentalizada e fragmentada típica de muitos países, a exemplo do Brasil; a atuação dos órgãos descentralizados na operacionalização da estratégia, dotados de equipe técnica com o perfil adequado mostrou-se decisiva na melhoria dos resultados; a existência de um fundo específico para a estratégia de desenvolvimento constitui-se um passo importante para a concretização dos objetivos.

Ademais, as iniciativas apresentadas, inseridas num contexto de busca da superação de desigualdades internas e interpaíses europeus, ressaltaram a importância do potencial humano e do patrimônio territorial, em todas as suas dimensões, nos processos de desenvolvimento econômico e social, especialmente no meio rural. Em meio a circunstâncias adversas, como a crise econômica instalada no país, observou-se que, para além de todo aparato institucional, formal, contratual, financeiro, a sustentação das iniciativas, em grande medida, encontra-se nos vínculos subjetivos e significados construídos a partir deles.