



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

POLÍTICAS TERRITORIAIS DO ESTADO DA BAHIA:
regionalização e planejamento

Éder Júnior Cruz de Souza

SALVADOR - BAHIA
DEZEMBRO – 2008



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

POLÍTICAS TERRITÓRIAS DO ESTADO DA BAHIA:
regionalização e planejamento

ÉDER JÚNIOR CRUZ DE SOUZA

ORIENTADOR: PROF. Dr. Rubens de Toledo Júnior

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
Submetida em satisfação parcial dos requisitos ao grau de

MESTRE EM GEOGRAFIA

à
Câmara de Ensino de Pós-graduação e Pesquisa
da
Universidade Federal da Bahia

Aprovado

Comissão Examinadora:

..... PROF. Dr. Rubens de Toledo Júnior – UFBA

..... PROF. Dr. Sylvio C. Bandeira de Mello e Silva - UFBA

..... PROF. Dr. Benito Muiños Juncal – SEPLAN - BAHIA

Data da aprovação:/...../..... Grau conferido em:/...../.....

Dedicatória

*A meu pai,
grande mestre da vida.*

***É de batalhas que
se vive a vida.***

Raul Seixas

Agradecimentos

Realizar agradecimentos nesses momentos é sempre difícil, pois sempre temos o risco de cometer injustiças e esquecer pessoas importantes nessa caminhada. Porém, destacarei alguns dos mais significativos sem querer impor-lhes nenhum tipo de hierarquia. Em Lages do Batata, gostaria de agradecer à minha professora Nailde, por ter ajudando tanto em minha formação escolar como pessoal; ao meu professor e amigo Josemario Amorim (Rui Pombela) por ter despertado o amor pela Geografia e a disciplina nos estudos; a Carlito Macedo pelo apoio e a torcida sempre presente; a toda minha família, meu pai (Gilberto), minha mãe (Eloene); minhas irmãs (Geise e Geisiane), que, apesar de não merecer, sempre estiveram ao meu lado, dando o apoio necessário para avançar em meus estudos e ao meu irmão Elder, com certeza, mais um ajudante nessa longa estrada da vida.

Em Jacobina gostaria de agradecer a meus amigos – na verdade, quase irmãos - Aroldo, Pedro Alencar, Eleuzina, Marisa Barbosa, Guatamonzi Abraão, Miriam Geonisse, Ademário Barbosa e Paulo Adriano (Dibas), que me acompanham desde a minha graduação e sempre estiveram presentes compartilhando as minhas angústias e vitórias. Não poderia deixar de agradecer também ao professor, amigo e incentivador Antonio Muniz dos Santos Filho, a quem devo o início da minha pesquisa e grande parte do meu amor pela ciência geográfica; A minha esposa Léia, pelo companheirismo e pela paciência em aguardar mais essa etapa de minha formação intelectual e agora, a nossa futura herdeira Elisa Vitória, que serviu de incentivo maior para a realização desse trabalho, principalmente na etapa final .

Como membros dessa rede, gostaria de incluir, também, algumas pessoas de Salvador: ao casal de amigos Luciano Sérgio Ventim Bomfim e Joelma Boaventura, por sua acolhida, ajuda e conselhos; aos meus colegas de mestrado, especialmente a Anderson Epifânia, Hingrid e Ednizia, pelos debates e valiosas contribuições teóricas; aos professores do mestrado, especialmente Wendell, Cristóvão, Sylvio Bandeira e Ângelo Serpa, pelo incentivo a pesquisa e pelo exemplo de como deve ser a atividade de um verdadeiro professor e pesquisador.

A Fapesb – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia - pela bolsa concedida, que me permitiu uma dedicação total ao meu trabalho; ao meu professor

orientador Rubens de Toledo Júnior, a quem aprendi a respeitar e admirar e que demonstrou paciência e competência na condução deste trabalho.

A todos esses e aqueles que injustamente esqueci de citar mas que, direta ou indiretamente, contribuíram para o desenvolvimento desse trabalho, os meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

O presente trabalho visa realizar uma análise sobre a lógica utilizada pelo governo do estado da Bahia na formulação de suas políticas territoriais e de suas regionalizações desde a década de 1950 até os dias atuais, procurando analisar também os principais rebatimentos espaciais de tais políticas. Para tanto optamos por realizar uma revisão bibliográfica sobre as regionalizações mais importantes nesse período: Regiões Administrativas; Regiões Econômicas; Eixos Estaduais de Desenvolvimento e Territórios de Identidade buscando vislumbrar tais regionalizações e políticas territoriais a partir dos debates da Geografia sobre Território e sobre desenvolvimento. Por entendermos que a compreensão sobre as políticas estaduais baianas perpassa pelo entendimento do contexto nacional e internacional realizamos também estudos sobre as visões preponderantes sobre planejamento; desenvolvimento territorial e atuação estatal nesse período. Por fim, é realizada análise sobre as atuais políticas territoriais nacionais, especialmente aquelas que versam sobre a Bahia, e suas congêneres estaduais a fim de entendermos quais as principais perspectivas.

Palavras-chave:

Planejamento regional – Bahia. Políticas públicas – Bahia. Administração pública – Bahia.

ABSTRACT

This paper aims to conduct a review on the logic used by the government of Bahia state in formulating its politics and its territorial region's since the 1950s until the present day, seeking review also about the main space of such policies. To do so we decided to conduct a literature review on the region's most important in this period: Administrative Regions, Economic Regions; Axes State Development and Territories seeking glimpse of identity such regionalizações and territorial policies from the Territory's discussion on geography and on development.

For we believe that the understanding of the policies state of Bahia permeates the understanding of the domestic and international studies also performed on the predominant views on planning, land development and state performance in that period.

Finally, we performed analysis on the current territorial national policies, especially those that deal with the Bahia, and its state counterparts to understand that the main prospects.

Key-words:

Regional Planning – Bahia. Public politics – Bahia. Government – Bahia.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Regiões Econômicas da Bahia - 2005	83
FIGURA 2	Eixos de Desenvolvimento da Bahia – PPA 2000/2003	94
FIGURA 3	Eixos de Desenvolvimento da Bahia – PPA 2004/2007	101
FIGURA 4	Territórios da Identidade da Bahia – PPA 2008/2011	129

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Portfólio de Distribuição Espacial dos Investimentos por eixos	59
TABELA 2	BAHIA – Sede de Regiões Administrativas – 1966	69
TABELA 3	Centros Urbanos Segundo ocorre 0.125 na Regionalização Administrativa de 1973	74
TABELA 4	Centros e sub-centros das Regiões Administrativas, BAHIA – 1973	74
TABELA 5	Relação regiões administrativas/regiões econômicas	75
TABELA 6	Levantamento das divisões regionais/setoriais, BAHIA – 1991	78
TABELA 7	Regiões de Influência Urbana – Bahia, 1991	80
TABELA 8	Regiões Econômicas – BAHIA	82
TABELA 9	Índice de Desenvolvimento Econômico e Social e Classificação das Regiões Econômicas, Bahia - 2000	86
TABELA 10	Características gerais dos eixos de desenvolvimento da Bahia	100
TABELA 11	Distribuição dos recursos orçamentários do poder executivo por Eixos de Desenvolvimento – PPA 2004/2007	103
TABELA 12	Características socioeconômicas dos Territórios da Identidade – Bahia, 2008	130
TABELA 13	Distribuição dos recursos por Território da Identidade	131

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACM	Antônio Carlos Magalhães
AGPO	Assessoria Geral de Planejamento
ASPLAN	Assessoria de Planejamento
BANEB	Banco do Estado da Bahia
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CEE	Conselho Estadual de Economia e Finanças
CEPAL	Comissão Econômica Para a América Latina
CIRETRAN's	Circunscrições Regionais de Trânsito
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CODENO	Conselho de Desenvolvimento do Nordeste
CONDEB	Conselho de Desenvolvimento Econômico da Bahia
CPE	Comissão de Planejamento da Bahia
DESENBANCO	Banco de Desenvolvimento da Bahia
DIREC	Diretorias Regionais de Educação
DIRES	Diretorias regionais de Saúde
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
D.O.L	Diário Oficial do Legislativo
ENID	Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
EUA	Estados Unidos da América
FUNDAGRO	Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial da Bahia
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEFB	Instituto de Economia e Finanças da Bahia
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MOPE	Manual de Orçamento Público Estadual
MEFP	Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento
MI	Ministério da Integração Nacional

PLANDEB	Plano de Desenvolvimento da Bahia
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	Plano Nacional de Desenvolvimento Regional
PNOT	Política Nacional de Ordenamento Territorial
PPA	Plano Plurianual
PIB	Produto Interno Bruto
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEPLAN	Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia
SEPLAN – PR	Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República
SEPLANTEC	Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TVA	Tennessee Valley Authority
UFBA	Universidade Federal da Bahia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 TERRITÓRIOS: QUESTÕES CONCEITUAIS	20
2 O PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL	33
2.1 O ESTADO E O PLANEJAMENTO REGIONAL	34
2.2 PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL E NO NORDESTE ATÉ 1964	39
2.3 PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL: DO PERÍODO MILITAR AOS DIAS ATUAIS	47
3 O PLANEJAMENTO REGIONAL NA BAHIA: 1950 – 2000	63
3.1A DIVISÃO DA BAHIA EM REGIÕES ADMINISTRATIVAS	71
3.2 REGIÕES ECONÔMICAS DA BAHIA	81
4 OS EIXOS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO	88
4.1 EIXOS DE DESENVOLVIMENTO PPA 2000/2003	95
4.1.1 Eixo São Francisco	95
4.1.2 Eixo Chapada	95
4.1.3 Eixo Extremo Sul	96
4.1.4 Eixo Mata Atlântica	96
4.1.5 Eixo Metropolitano	97
4.1.6 Eixo Grande Recôncavo.	97
4.1.7 Eixo Planalto	98
4.1.8 Eixo Nordeste	98
4.2 EIXOS DE DESENVOLVIMENTO PPA 2004/2007	102
5 O PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL E NA BAHIA PÓS 2004	112
5.1 POLÍTICAS TERRITORIAIS: OUTRAS VISÕES	123
5.2 TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE DA BAHIA	125
CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
REFERÊNCIAS	140
ANEXOS	147

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa busca entender a atuação do Estado na minimização e/ou maximização das disparidades regionais. Tal atuação pode dar-se de diversas formas, sendo que, para efeito desse estudo, buscaremos entendê-la através da elaboração e implementação de diversas políticas territoriais no Estado da Bahia.

Assim, buscaremos entender, através desse estudo, quais as lógicas inerentes às principais regionalizações realizadas pelo governo do estado da Bahia, buscando vislumbrar quais os seus objetivos e quais os rebatimentos sócio-espaciais de tais políticas. Para tanto, é fundamental o debate sobre o papel do estado na contemporaneidade, e das principais idéias sobre o planejamento e o desenvolvimento territorial/regional.

O final do século XX é marcado pelo questionamento do papel do Estado no planejamento e no desenvolvimento territorial, ao tempo em que a globalização, expressa territorialmente pelo meio técnico-científico-informacional, se torna a característica marcante do período histórico atual. O processo de implantação desse novo meio geográfico leva a uma redistribuição das atividades, tendo efeitos desiguais e provocando uma nova hierarquização do território, ao tempo em que aprofunda os desequilíbrios territoriais com disparidades entre grandes regiões no interior de um mesmo espaço regional e, até mesmo, no espaço de uma cidade.

Nesse processo, alguns lugares são incorporados aos novos fluxos dinâmicos, ainda que os benefícios da expansão e da modernização econômica tendam a ser parciais e seletivos; outros antes prósperos e integrados, são afetados negativamente com a desestruturação de setores e atividades tradicionais, enquanto a maior parte dos espaços fica à margem do atual desenvolvimento e, sem maiores perspectivas de integração (CARVALHO, 2006, p.85)

Conforme salienta Araújo (2000), na década de 90 do século XX, as políticas públicas e os investimentos realizados pelo governo brasileiro buscaram dar uma maior ênfase (se não exclusiva) a projetos que permitissem uma articulação com o exterior através de “eixos competitivos”, colocando em segundo plano a questão da integração nacional. Tal atitude acaba por fortalecer a concentração espacial e

social das atividades produtivas e da riqueza, ameaçando transformar a “integração competitiva” em uma “desintegração competitiva” da economia brasileira.

Segundo Moraes (2000) o grande agente da produção do espaço é o estado, por meio de suas políticas territoriais. É ele o dotador dos grandes equipamentos e das infra-estruturas, o construtor de grandes sistemas de engenharias, o guardião do patrimônio natural e o gestor dos fundos territoriais. Por estas atuações o Estado é também o grande indutor da ocupação do território, um mediador essencial, no mundo moderno, das relações sociedade-espaço e sociedade-natureza. Tal qualidade ganha potência nos países periféricos, notadamente nos de formação colonial como o Brasil.

No presente trabalho partiremos do entendimento que o Estado não produz o espaço, mas, através das suas políticas territoriais pode equipar o mesmo com elementos que propiciem a implantação mais efetiva dos diversos meios técnicos, principalmente do meio técnico- científico - informacional. Nessa perspectiva adota-se uma visão contrária a de alguns autores que tem apontado para a perda de importância do Estado enquanto instância política e econômica e até mesmo para a necessidade de sua superação dentro da nova lógica imposta pela globalização.

Ao nos referirmos ao Estado não o limitamos apenas a escala nacional, mas também a suas esferas menores, entendendo que estas devem ser consideradas nos estudos geográficos que visam entender a atual configuração territorial mundial.

O nacional é arena privilegiada e o espaço do poder, onde se dá a constituição, o enfrentamento político mínimo para além das clivagens sociais. O nacional não pode ser encarado da forma como o discurso do novo liberalismo pretende, ou seja, como um simples recipiente das atividades econômicas e capitais governados pela lógica da globalização e pelas necessidades do capital e do mercado.

Além de ser espaço de acumulação sob condições institucionais dadas, a escala nacional é historicamente fixada e politicamente criada e legitimada, ao resguardar, amparar e abrigar agentes “territorializados” /localizados que são submetidos a normas, regras e parâmetros que estabelecem um contraponto (também espacial), uma dualização entre agentes e interesses locais e externos. (BRANDÃO, 2004 p. 14)

Uma das principais formas de expressar as posições adotadas pelo Estado diante dessa dualidade entre interesses locais e externos – que podem ou não

apresentar assimetrias - é através da confecção de políticas públicas e da distribuição de recursos nas esferas governamentais e entre as regiões.

Segundo Castro (1997) o novo pacto federalista instituído com a constituição de 1988 gerou uma redistribuição das finanças favorecendo o nível estadual e municipal, porém, o grande ganhador foi mesmo o nível municipal, uma vez que o estadual teve as suas possibilidades de recorrer aos cofres da União para a realização de projetos de desenvolvimento limitada, precisando desenvolver uma política agressiva e competitiva para atrair investimentos externos, muitas vezes através da guerra fiscal. Porém, é importante notar que após o processo de democratização os temas da descentralização, da participação social e da sustentabilidade do desenvolvimento são trazidos para o planejamento estatal.

Embora tenha sofrido algumas perdas a partir da constituição de 1988 e da forma como as relações federativas se desenvolveram desde então, o nível estadual ainda mantém proeminência da delimitação das ações e das áreas que receberão maiores investimentos, e a direção dos projetos de planejamento regional.

Esta pesquisa orienta-se na direção de uma interpretação geográfica sobre o planejamento do desenvolvimento territorial e pode ser analisada por duas perspectivas: uma abordagem que busca o retorno do território enquanto objeto de debate e teorização e outra que busca contribuir para o melhor entendimento da dinâmica territorial do Estado da Bahia e compreensão do papel do Estado na proposição e execução de políticas que possam influenciar no seu desenvolvimento socioeconômico e na manutenção e/ou ampliação dos desequilíbrios sócio-espaciais.

Compreendemos a regionalização como um processo pelo qual o Estado estabelece recortes para aplicar um conjunto de ações no território de forma sistêmica. Assim, esse é um elemento central para a investigação sobre as relações entre desenvolvimento regional e planejamento regional, especialmente quando buscamos entender o papel das instituições governamentais.

Assim, o problema central que norteou o desenvolvimento do presente estudo foi o entendimento da lógica de produção da regionalização do Estado da Bahia, buscando analisar como essas formas de regionalização refletem a visão estatal sobre planejamento e desenvolvimento regional/territorial. Além disso, buscou-se

desvelar os principais rebatimentos espaciais da regionalização e das políticas regionais/territoriais estaduais agregadas a cada forma de regionalização.

Para tanto selecionamos três regionalizações importantes realizadas na Bahia: a divisão em Regiões Administrativas (implementada na década de 1970); a divisão em Regiões Econômicas (da década de 1990); e a divisão em Eixos Estaduais de Desenvolvimento (com abrangência no final da década de 1990 e início do século XXI). Além disso, é realizada uma rápida análise sobre as perspectivas atuais do planejamento territorial baiano através das políticas efetivadas com a implantação dos Territórios de Identidade.

A metodologia básica utilizada foi a de análise documental e revisão de literatura sobre as temáticas em foco. Quanto à questão da análise documental recorreremos principalmente aos órgãos da administração estadual, mais diretamente a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e aos arquivos da Assembléia Legislativa estadual, para que se pudesse obter uma melhor visão do desenvolvimento e da implantação das políticas de regionalização.

É evidente que as políticas de regionalização e de planejamento do desenvolvimento não podem ser vistas como independentes do contexto político e econômico em escala nacional e internacional. Desta feita também se busca uma interligação entre as diversas escalas através do exame das políticas federais desde a década de 1950 até os dias atuais.

No primeiro capítulo é apresentada a discussão sobre o conceito de território, buscando entender como se deu o seu desenvolvimento e quais as principais formulações atuais. A revisão do conceito de território mostrou-se fundamental para o entendimento das perspectivas contemporâneas da temática, dando-nos os elementos necessários à sua apreensão.

Embora algumas correntes de pensamentos presentes na Geografia proponham a separação entre os conceitos de Região e de Territórios, indicando que os mesmo não são intercambiáveis, não é essa a visão dominante no presente trabalho, pois, seguindo as proposições de Santos (1996) entendemos que é o uso do território que origina a formação e/ou alteração das regiões. Ainda embasados nesse mesmo autor entendemos que o interesse geográfico não é pelo ou por qualquer território, mas sim pelo uso do território, ou seja, pelo território usado.

No segundo capítulo é apresentada uma análise sobre o planejamento regional no Brasil, buscando abordar inicialmente como o Estado atua no planejamento regional, entendendo esse como o resultado de processos econômicos, políticos e culturais. Em seguida é realizada uma abordagem do desenvolvimento de planejamento no Brasil, especialmente do planejamento voltado à região Nordeste e seus conseqüentes rebatimentos na Bahia, desde a criação da SUDENE até os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

A partir do terceiro capítulo são apresentados mais efetivamente os resultados de nosso trabalho buscando focar mais diretamente as regionalizações realizadas pelo governo do Estado da Bahia e entender os rebatimentos espaciais advindos dessa atividade. Especificamente nesse capítulo estão as análises relacionadas ao período compreendido entre a década de 1950 e a primeira metade da década de 1990.

As proposições referentes aos Eixos Estaduais de Desenvolvimento estão presentes no quarto capítulo do nosso trabalho. Intercalada com tal análise está a busca de entendimento do papel do Estado na organização e no desenvolvimento do planejamento regional, para tanto recorreremos a autores como Castro (2000); Becker (2000) Silva e Silva (2003); Velloso (1995) e Santos (várias obras). Recorreremos também nesse capítulo a apreciação do processo político que culminou com a instituição desses eixos estaduais.

A opção por analisar mais detalhadamente a política dos eixos deve-se ao fato desta, juntamente com os territórios da identidade, ser uma das últimas regionalizações utilizadas pelo governo estadual. Por outro lado acreditamos que analisando regionalizações realizadas por grupos políticos distintos podemos estabelecer um comparativo entre as suas políticas territoriais, apontando convergências e divergências, continuísmos e rupturas.

Dando seguimento a tal visão no quinto e último capítulo realizamos o exame das políticas nacionais de planejamento implementadas nos últimos anos dando especial ênfase a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, aos Territórios Rurais e, aos recentemente lançados, Territórios da Cidadania. No nível estadual apontaremos as perspectivas a partir da implantação dos Territórios da Identidade e dos novos programas surgidos a partir do Plano Plurianual 2008/2011, tendo a clara

visão de que sua recente implantação ainda não permite que sejam realizadas análises mais acuradas sobre seus efeitos.

Na conclusão, além de apresentarmos nossas principais posições diante dos elementos analisados buscamos realizar algumas proposições sobre o desdobramento da regionalização e do desenvolvimento da Bahia dentro de uma perspectiva de reformulação do pacto federativo, do surgimento de políticas territoriais que enfocam amplamente a questão do local e das diversas visões sobre território e sobre desenvolvimento que ainda persistem tanto no nível federal como no nível estadual.

1 TERRITÓRIOS: QUESTÕES CONCEITUAIS

A Geografia, a despeito de toda sua tradição ainda não conseguiu realizar uma efetiva distinção entre os conceitos de território, região e espaço, sendo que até o presente essa distinção ainda ocorre em limites muito tênues, seja para o leigo ou para os estudiosos dessa ciência. Para Brito (2002), a despeito de todas as contribuições dadas por autores consagrados, até mesmo na academia o conceito de território ainda continua impregnado de ambigüidades.

Em muitos dos casos, nas discussões em que o tema território aparece, a indistinção do conceito logo se apresenta e a confusão vai desde achar que: uma parcela da superfície terrestre é o próprio território, passa pela necessidade da existência do Estado nacional para confirmar a existência do território até o entendimento de que o território é a mesma coisa de espaço geográfico. (BRITO, 2002, p. 12)

Segundo a definição do dicionário de Jonhston, no seu *The Dictionary of Human Geography* (1994, p.620) ¹ o território

É um termo geral utilizado para descrever uma porção do espaço ocupado pela pessoa, grupo ou Estado. Quando associado com o Estado o termo tem suas conotações específicas. A primeira é aquela da soberania nacional, através da qual um Estado reivindica controle de legitimidade exclusivo sobre uma dada área definida por fronteiras claras. A segunda conotação refere-se ao fato de que uma área não está inteiramente incorporada a vida política de um Estado, como acontece com o território 'colonial' do Nordeste da Austrália, ou os territórios do norte do Canadá. Em muitas formas de uso em geografia social, o território refere-se a um espaço social definido ocupado e utilizado por diferentes grupos sociais como uma conseqüência de sua prática de territorialidade ou o campo de forças exercitado sobre o espaço pelas instituições dominantes. Deste ponto de vista, o território pode ser utilizado como equivalente a cada conceito espacial como lugar e região.

Tal definição nos leva a verificar que além de histórico o termo território é essencialmente um conceito que tem sua validade ligada ao social, uma vez que

Sociedade e espaço são dimensões gêmeas. Não há como definir o indivíduo, o grupo, a comunidade, a sociedade sem ao mesmo tempo inseri-los num determinado contexto geográfico territorial. (HAESBART, 2004, p. 20)

¹ Citado In: SPOSITO, Eliseu Savério. **Geografia e filosofia**. São Paulo: Editora UNESP, 2004

Assim como o poder é onipresente nas relações sociais, o território está, outrossim, presente em toda a espacialidade social – *ao menos enquanto o homem também está presente*. (SOUZA, 2001, p. 96, grifo do autor)

Por referir-se a sociedade, Território deixa de ser um conceito exclusivo da Geografia, sendo analisado também por outras áreas do conhecimento, tanto das ciências sociais como das ciências humanas, Haesbaert (2004).

Existem algumas concepções sobre a origem e o significado desse termo sendo que a com maior aceitação propõe que etimologicamente a palavra território vem do latim, resultando da junção dos termos *terra e torium*, originando a palavra *territorium*, que tem como significado “terra que pertence a alguém”. Para HAESBAERT (2005, p. 6774) o termo território tem, desde a sua origem, duas conotações: uma material e uma simbólica.

Desde a origem, o território nasce com uma dupla conotação, material e simbólica, pois etimologicamente aparece tão próximo de *terra-territorium* quanto de *térreo- territor* (terror, aterrorizar), ou seja, tem a ver com dominação (jurídico-política) da terra e com a inspiração do terror, do medo – especialmente para aqueles que, com esta dominação, ficam aliados da terra, ou no ‘territorium’ são impedidos de entrar. Ao mesmo tempo, por extensão, podemos dizer que, para aqueles que têm o privilégio de usufruí-lo, o território inspira a identificação (positiva) e a ‘efetiva’ apropriação’.

Porém, Brito (2002), partindo da noção de território como apropriação nos adverte ser necessário lembrar que, embora tenha essa significação etimológica, território não significa estritamente domínio no sentido de apropriação patrimonial, mas também apropriação política. Segundo esse autor:

Durante o século XVIII, alguns filósofos modernos já haviam sugerido a emergência e aplicação do termo, sem, contudo defini-lo. Montesquieu (1733), em 1748, foi um dos que tratou do território de maneira direta, no capítulo XXII do seu livro *O espírito das leis*. Para ele, o território surge como uma parte do espaço ocupado e usado. Voltaire (1778), no mesmo período, ao tratar da guerra, no dicionário filosófico, apresenta a noção de território como sendo território de domínio de um príncipe. Em 1857/8 Marx (1985) prenuncia um conceito de território em seus escritos sobre as formações econômicas pré-capitalistas (BRITO, 2002, p. 16).

Comentando sobre a idéia de território presente na obra de Karl Marx, o mesmo autor propõe que para esse o território seria o suporte da vida material de um dado grupo social que se apropria e que usa uma parte do espaço geográfico, em um dado período histórico.

No século XVII o termo território aparece em formulações de estudos de algumas ciências naturais como a Botânica e a Zoologia, que o analisavam com o significando de área de dominação de um dado espaço por parte de um determinado grupo de espécie animal ou vegetal. Tal análise influenciou os primeiros estudos geográficos realizados por Friedrich Ratzel no fim do século XIX. Com fortes influências das ciências naturais, das teorias darwinistas e vivendo no período do processo expansionista/belicista do Estado Germânico recém unificado, Ratzel vai criar um conceito de território fortemente ligado ao Estado-nação:

Como o Estado não é concebível sem território e sem fronteiras, constitui-se bastante rapidamente uma geografia política, e ainda que nas ciências políticas em geral se tenha perdido de vista com freqüência a importância do fator espacial, da situação, etc., considera-se entretanto como fora de dúvida que o Estado não pode existir sem um solo. (RATZEL, 1983, p. 94)

O território é entendido como um dos principais elementos na formação do Estado de modo que esse não existiria sem o território. Por sua vez, o Estado é um organismo vivo que nasce, cresce e tende a declinar, sendo esse declínio fortemente demonstrado através da perda de domínio sobre o território.

Um povo regride quando perde território. Ele pode contar com menos cidadãos e conservar ainda muito solidamente o território onde se encontram as fontes de sua vida. Mas se seu território se reduz, é, de uma maneira geral, o começo do fim. (*op.cit.*)

O efeito oposto também é válido, ou seja, é através da conquista e domínio do território que o Estado se fortalece, retirando dele suas duas necessidades básicas: habitação e alimentação, aumentando seu vigor econômico e seu tempo de existência. “À medida que o território dos Estados se torna mais considerável, não é somente o número de quilômetros quadrados que cresce, mas também sua força coletiva, sua riqueza, seu poder e, finalmente, seu tempo de permanência”. (RATZEL, 1983, p. 101).

É interessante notar que na concepção de Ratzel o conceito de território já possui uma ligação com o de poder, porém, este poder é unidirecional, pertencente unicamente ao Estado-nação e somente por ele exercido. É também um poder que, dadas às especificidades dessa análise e de seu agente realizador, em alguns momentos, pode ser confundido com violência, dominação e/ou coação (Brito, 2002). A partir de uma visão organicista do Estado, o território ganha uma grande

importância no desenvolvimento das nações, sendo mesmo fator determinante para a sua existência.

Na realidade, para Ratzel, o território significava não só as condições de trabalho, mas a própria condição de existência de uma sociedade, definindo-se pela propriedade, isto é, uma área dominada por alguém ou por um Estado. Assim entendendo, o conceito de território por ele trabalhado se associa ao de espaço territorializado, isto é, produto das diversas materializações representativas da relação existente entre sociedade e recursos disponíveis para suprir as suas necessidades. O território era o 'espaço vital' que tinha por referência básica a relação entre sociedade e recursos disponíveis. Ou seja, esta relação apresentava o território como suporte, para a sua existência. Isto explica porque a concepção de território de Ratzel estava voltada diretamente para atender aos objetivos do projeto de expansão da Alemanha, caracterizando-se, dessa forma, como um conceito político. (GOMES, 1999, p. 20)

Na análise do conceito de território Souza (1995) assim se refere ao pensamento de Ratzel:

...é possível notar que Ratzel não apenas trata de *um tipo específico de territorialidade*, prenhe de história, tradição e *ideologia* – a territorialidade do Estado-nação – mas, a trata de um modo, por assim dizer, *naturalizado*. A ideologia não é ideologia, ou seja, um conjunto de idéias e valores relativos conforme a classe ou o grupo; a cultura é nacional, amor à pátria, etc., e a identificação se daria entre *todo* um 'povo' (visto como se não houvesse classes, grupos e contradições) e 'seu' Estado. A territorialidade do Estado-nação, tão densa de história, onde afetividade e identificação (reais ou hiperbolizadas ideologicamente) possuem enorme dimensão telúrica – paisagem, 'regiões de um país', belezas e recursos naturais da 'pátria' -, é naturalizado por Ratzel também na medida em que este não discute o conceito de território, desvinculando-o do seu enraizamento quase perene nos atributos do solo pátrio. Sintomaticamente, a palavra que Ratzel comumente utiliza não é *território* (*Territorium*), e sim *solo* (*Boden*), como se território fosse sempre sinônimo de *território de um Estado*, e como se esse território fosse algo vazio sem referência aos atributos materiais, inclusive ou sobretudo naturais (dado pelo sítio e pela posição), que de fato são designados de modo mais direto pela expressão *Boden*. (SOUZA, 1995, p. 85-86, grifo do autor).

Como uma nova variável das análises geográficas surge na França o possibilismo, que teve como principal expoente a figura de Paul Vidal de La Blache. Esse definiu o objeto da geografia como a relação homem-natureza na perspectiva da paisagem e colocou o homem como um ser ativo que sofre a influência do meio, porém, que atua sobre este, transformando-o.

Mesmo com as críticas realizadas, que levam até mesmo a se propor uma verdadeira dicotomia entre o determinismo e o possibilismo, em termos de método a proposição de Vidal de La Blache não rompeu com as formulações de Ratzel, foi antes um prosseguimento destas. Vidal era mais relativista, negando a idéia de

causalidade e determinação de Ratzel; assim seu enfoque era menos generalizador. De resto o fundamento positivista aproxima a concepção dos dois autores e, vinculado a este a aceitação de uma metodologia de pesquisa oriunda das ciências naturais. Assim, o possibilismo continuou utilizando o método empírico-indutivo, pelo qual só se formulam juízos a partir dos dados da observação direta (Gomes, 1996).

No que se refere ao conceito de *território* nota-se um negligenciamento deste por parte da escola francesa que referenciava a região como expressão conceitual mais importante para a ciência geográfica. Segundo SOUZA (1995, p. 25) a Geografia Regional Lablacheana possuía um discurso ideológico em que o território nacional era visto como “um mosaico orgânico e harmônico de regiões singulares”.

Ao fazer isso a escola francesa acaba por, de forma intencional, ignorar o conteúdo político do espaço e assim como aconteceu com o determinismo alemão a Geografia é utilizada como suporte científico para o imperialismo das nações européias.

Em outra corrente do pensamento geográfico denominada de Nova Geografia, que sofre grande influência de geógrafos norte-americanos, o conceito de território não está claramente explicitado.

Isto se deve, no nosso entendimento, ao abandono e a censura feita aos estudos da Geografia Política que, erroneamente, foram confundidos com uma Geopolítica meramente estratégica, responsável pelos grandes conflitos mundiais, causadora de danos incalculáveis à humanidade e ao planeta Terra. (GOMES, 1999, p.20)

Nessa nova visão o território é visto como um produto da subjetividade do pesquisador, dependendo de suas visões e dos seus objetivos pré-estabelecidos, notadamente dos objetivos voltados ao planejamento. Nota-se então que o território caracteriza-se como um conceito funcionalista, que atende as necessidades previamente estabelecidas. É justamente com tal visão que o conceito de território vai ser inicialmente utilizado no Brasil e na Bahia.

Nas décadas de sessenta e setenta do século XX se desenvolvem uma série de estudos que procuram realizar uma crítica a forma de produção do espaço geográfico, afirmando que tal espaço teria se transformado em receptáculo das múltiplas contradições inerentes ao próprio sistema capitalista, o que suscitava a necessidade de se exercer maior controle sobre a reprodução das relações de

produção em todos os níveis espaciais. Na esteira de tais mudanças ocorre o desenvolvimento da análise da geografia no âmbito da teoria marxista.

Um dos primeiros autores marxista a trabalhar a idéia do espaço, embora não como uma abordagem geográfica, foi Henri Lefebvre, que em seu livro *Espacio y política*, argumenta que o espaço “desempenha um papel ou uma função decisiva na estrutura de uma totalidade, de uma lógica, de um sistema” (CORREA, 1995, p. 26). Porém, o entendimento do pensamento desse autor ainda se mantém bastante dificultado, seja pela dificuldade de encontrarmos obras traduzidas para a língua portuguesa, seja pela resistência que algumas “alas” da ciência geográfica.

Para Corrêa (1995, p. 26) baseando-se em Lefèbvre (1976), o espaço é entendido como espaço social, vivido, em estreita correlação com a prática social, não deve ser visto com espaço absoluto, vazio e puro, lugar por excelência dos números e das proporções nem como um produto da sociedade, ponto de reunião dos objetos produzidos, o conjunto das coisas que ocupam e de seus subconjuntos, efetuado, objetivado, portanto funcional. Ainda seguindo essa mesma lógica o espaço não pode ser entendido apenas como um instrumento político, um campo de ações de um indivíduo ou grupo ligado ao processo de reprodução da força de trabalho através do consumo. Segundo Lefèbvre:

Do espaço não se pode dizer que seja um produto como qualquer outro, um objeto ou uma soma de objetos, uma coisa ou uma coleção de coisas, uma mercadoria ou uma coleção de mercadorias. Não se pode dizer que seja simplesmente um instrumento, o mais importante de todos os instrumentos, o pressuposto de toda produção e de todo o intercâmbio. Estaria essencialmente vinculado com a reprodução das relações (sociais) de produção. (LEFÈBVRE, 1976 *apud* CORREA, 1995, p. 25-26)

O espaço nessa visão é concebido como lócus da reprodução das relações sociais de produção, isto é, reprodução da sociedade. Tal definição, embora pioneira, não pode ser efetivamente aplicada à ciência geográfica uma vez que explicita que para esse autor ocorre uma dicotomia Espaço X Sociedade, sendo essas duas categorias consideradas como independentes.

Na esteira das discussões empreendidas sobre o espaço, o conceito de território ganha nova força nas análises geográficas.

À luz da Geografia Crítica, o conceito a ser destacado foi o de espaço. Porém, a qualificação do espaço pelo trabalho resulta no território. Isto é, a construção do território se dá num quadro de relações representadas pela exploração, dominação e apropriação. São relações de poder que, por sua

vez, estão atreladas a um aspecto fundamental, que é o modo de produção. Ou seja, o território é uma produção social historicamente determinada que resulta de um processo de apropriação de uma determinada porção do globo terrestre. Assim sendo, o território deve ser entendido como um processo histórico e social, produto de relações que se estabeleçam entre o homem e a natureza – a primeira natureza. (GOMES, 1999, p. 21).

Entretanto, conforme já ressaltado anteriormente, nem sempre a distinção entre espaço e território se mostrou de forma clara. Um dos primeiros a buscar clarear tal diferenciação foi Claude Raffestin que em sua obra *Por uma Geografia do Poder* indica ser o espaço anterior ao território:

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático, (ator que realiza um programa qualquer) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou absolutamente (por exemplo, pela representação), o ator 'territorializa' o espaço. [...] o território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas por poder. (RAFFESTIN, 1993, p. 143).
(...)

Para um marxista o espaço não tem valor de troca, mas somente valor de uso, uma utilidade. O espaço é portanto anterior, preexiste a qualquer ação. O espaço é, de certa forma, 'dado' como se fosse uma matéria-prima. Preexiste a qualquer ação 'local' de possibilidades, é a realidade material preexistente a qualquer conhecimento e a qualquer prática dos quais será objeto a partir do momento em que um ator manifeste a intenção de dele se apoderar. Evidentemente, o território se apóia no espaço, mas não é o espaço. (*op.cit.* p. 144).

O mesmo autor (RAFFESTIN, 1993, p.161) esclarece ainda que território e territorialidade não podem ser entendidos como simples ligação com o espaço:

A territorialidade aparece então como constituída de relações mediatizadas, simétricas ou dessimétricas com a exterioridade. É urgente abandonar as analogias animais para tratar da territorialidade humana. A territorialidade se inscreve no quadro da produção, da troca e do consumo das coisas. Conceber a territorialidade como uma simples ligação com o espaço seria fazer renascer um determinismo sem interesse. É sempre uma relação, mesmo que diferenciada, com os outros.

Com essa definição de território Raffestin relaciona novamente esse conceito ao conceito de poder, porém ao contrário da visão presente em Ratzel, esse autor acaba por tornar o poder multidimensional.

Sobre a definição de território dada por Raffestin, Brito (2002) aponta dois descuidos que teriam sido cometidos por esse autor. O primeiro deles seria o de método, pois, segundo esse autor, embora Raffestin tenha optado por trabalhar com

o conceito de poder presente em Foucault, acaba por não distinguir poder de dominação. Assim, poder, controle e dominação seriam termos equivalentes na abordagem de Raffestin, que se aproximariam muito das formulações de Marx Weber.

Depois, Raffestin reduz a territorialidade a fenômenos relacionados exclusivamente a órbita econômica – produção, circulação, troca e consumo de bens e serviços – quando na verdade abundam exemplos de territorialidades ligados a gênero, etnia, idade e outros. Reduzir a territorialidade humana a um fenômeno estritamente econômico para distinguir da territorialidade animal contribui pouco para compreensão desse fenômeno. (BRITO, 2002, p. 17).

Também Souza (1995) indica que embora concorde com algumas premissas apontadas por Raffestin, enxerga alguns problemas nelas. Entre esses problemas esta o fato de que em suas definições Raffestin “reduz o espaço ao espaço natural, enquanto que território de fato torna-se, automaticamente, quase um sinônimo de espaço social” (SOUZA, 1995, p.80).

Esse mesmo autor nos indica que aspectos como identidade, afetividade e/ou características geoeconômicas são importantes para o entendimento da gênese de um território ou do interesse para tomá-lo ou mantê-lo, porém, o verdadeiro *leitmotiv* da existência de um território é a verificação de relações de poder. Assim esse autor nos dá uma definição onde o território “é fundamentalmente um espaço dividido e delimitado por e a partir de relações de poder” (SOUZA, 1995, p.78). O território é essencialmente um instrumento de exercício de poder, não devendo ser reduzido apenas à associação com a figura do Estado.

A palavra território normalmente evoca o Território nacional e faz pensar no Estado – gestor por excelência do território nacional -, em grandes espaços, em sentimentos patrióticos (ou chauvinistas), em governo, em dominação, em ‘defesa do território pátrio’, em guerras... a bem da verdade, o território pode ser entendido também à escala nacional e em associação com o Estado como grande gestor [...]. No entanto, ele *não precisa e nem deve* ser reduzido a essa escala ou à associação com a figura do Estado. Territórios existem e são construídos (e desconstruídos) nas mais diversas escalas, da mais acanhada a internacional [...] territórios são construídos (e desconstruídos) dentro de escalas temporais as mais diferentes [...] podem ter um caráter permanente, mas também podem ter uma existência periódica, cíclica. (SOUZA, 1995, p.81, grifo do autor).

Outra proposta presente nesta mesma obra é a de que, em comparação com o conceito de espaço, o território teria um caráter político mais específico, além disso:

Territórios, que são no fundo antes *relações sociais projetadas no espaço* que espaços concretos [...], podem, conforme já se indicara na introdução, forma-se e dissolver-se; constituir-se e dissipar-se de modo relativamente rápido [...], ser antes instáveis que estáveis ou, mesmo, ter existência regular mas apenas periódica, ou seja, em alguns momentos – e isto apesar de que o substrato espacial permanece ou pode permanecer o mesmo. (*o. cit.*, p. 87).

Essa análise sobre o território conheceu grande aceitação no seio da Geografia, tendo sido absorvida em diversos estudos sem que se realizasse uma discussão mais efetiva sobre os seus efeitos e sobre a sua amplitude.

Buscando estabelecer diferenciação entre espaço e território, Santos (1994) conceitua o primeiro como a totalidade verdadeira, enquanto o segundo seria a sua configuração territorial, formada por elementos advindos de diversos momentos históricos e de diversas configurações.

Podem as formas, durante muito tempo, permanecer as mesmas, mas como a sociedade está sempre em movimento, a mesma paisagem, a mesma configuração territorial, nos oferecem, no transcurso histórico, espaços diferentes. (SANTOS, 1994, p. 77).

Santos (1978) aponta que em diferentes periodizações o território foi organizado de forma diferenciada.

O que nos interessa é o fato de que cada momento histórico, cada elemento muda seu papel e a sua posição no sistema temporal e no sistema espacial e, a cada momento, o valor de cada qual deve ser tomado da sua relação com os demais elementos e com o todo. (SANTOS, 1997, p. 09).

Esse mesmo autor explicita a diferenciação entre território para as sociedades humanas e território para as sociedades animais, pois, segundo suas indicações para os humanos a construção do território dar-se de forma intencional e consciente, de forma que o espaço é apropriado por parte de um grupo que passa a defendê-lo e a produzi-lo, tornando-o tanto uma parte intrínseca como um produto da sua ação (Santos, 1978).

Porém não é o território em si que deve ser analisado, mas sim o território usado.

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o *território usado*, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. O território em si não é uma

categoria de análise em disciplinas históricas, como a Geografia. É o território usado que é uma categoria de análise. (*op.cit.* p.8).

Para o estudo desse território usado é preciso entender que o homem utiliza e configura o território de forma diversa em diferentes momentos históricos. Nessa ação ele utiliza as técnicas – ou famílias de técnicas – que permitiram a evolução da produção territorial desde o meio natural até o meio técnico – científico – informacional.

Dadas as características próprias a cada meio e a sua forma de dispersão, nunca um sistema técnico pode se impor na totalidade do planeta gerando a mesma produção territorial. Os lugares resistiram e resistem a dispersão e imposição de um único meio, o que acaba por gerar diferentes formas de viver e de trabalhar.

Quanto mais a globalização se aprofunda, impondo regulações verticais novas a regulações horizontais preexistentes, tanto mais forte é a tensão entre globalidade e localidade, entre o mundo e o lugar. Mas, quanto mais o mundo se afirma no lugar, tanto mais este último se torna único. (SANTOS, 1994, p. 56).

Como forma de esconder e/ou dirimir tais resistências e de demonstrar uma dita homogeneidade planetária desenvolveu-se um discurso ideológico que se fundamenta na imposição da globalização como fenômeno natural e irreversível. Assim, busca-se impor, nos diversos lugares e das mais diversas formas, um discurso ideológico de que esses lugares devem adaptar-se e seguirem os preceitos da globalização sem oferecer resistências. Porém, mesmo com tal discurso as resistências existem e/ou são ampliadas, principalmente quando se percebe que a globalização e seu corolário econômico, o neoliberalismo, não conseguiram diminuir as desigualdades sociais. É nessa perspectiva que Haesbaert (2002) indica o surgimento dos territórios alternativos, da “micropolítica” de resistência a geopolítica global das grandes corporações.

Todos esses elementos acabam gerando uma dinâmica territorial onde em alguns momentos o global se impõe ao local, em outros o local busca se impor ao global e em diversos momentos eles se enfrentam ou coabitam no mesmo espaço.

Com todas as mudanças trazidas pela globalização, principalmente com o surgimento de novos agentes na economia, na política e na cultura a correlação de forças que atuam sobre o território e o seu mecanismo de gestão também foi alterando.

Com esta nova configuração de agentes o próprio Estado – enquanto principal agente territorial – passa por um processo de debate sobre a sua atuação e até mesmo sobre a validade de sua existência. Enquanto isso outras unidades subnacionais, principalmente nos países que seguiram as idéias divulgadas a partir do Consenso de Washington, buscam alternativas para atrair empresas e empreendimentos que possam lhes colocar em um patamar de competição no mercado nacional e internacional.

Dentro dessa lógica se desenvolve no Brasil de forma muito intensa na década de 1990 uma guerra fiscal em busca da atração de empresas entre os estados e os municípios que visam receber novos capitais, mesmo com todas as implicações urbanas e sociais que isso pode vir a trazer.

Quanto ao território brasileiro, Santos e Silveira (2005) apontam que esse passou por três diferentes períodos de organização. O primeiro período é denominado de meio natural e,

É marcado pelos tempos lentos da natureza comandando as ações humanas de diversos grupos indígenas e pela instalação dos europeus, empenhados todos, cada qual ao seu modo, em amansar esses ritmos. A unidade, então era dada pela natureza, e a presença humana buscava adaptar-se aos sistemas naturais. (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p. 27).

Um segundo período – denominado de meio técnico – devido a sua duração pode ser dividido em alguns subperíodos:

As técnicas pré-maquinas e, depois, as depois as técnicas da máquina - apenas na produção – definem o Brasil como um arquipélago de mecanização incompleta. Mais tarde, com a incorporação das máquinas ao território, (ferrovias, portos, telégrafos), estamos autorizados a apontar um meio técnico de circulação mecanizada e da industrialização balbuciante, caracterizado também pelos primórdios da urbanização interior e pela formação da região concentrada. No pós-guerra sobrevêm a integração nacional, graças a construção de estradas de rodagem, à continuação do estabelecimento das ferrovias e a uma nova industrialização. (*op.cit.* p. 28).

Tais eventos possibilitam diversos usos do território e geram uma organização mais complexa, dando origem a novas geografias. Também os tempos humanos se sobrepõem aos tempos naturais.

As décadas finais do século XX e o início do século XXI marcam a emergência e difusão do meio técnico-científico-informacional no território brasileiro. Tal meio é caracterizado principalmente pelos acréscimos da ciência e da técnica e

de volumosas parcelas de informação tanto na sua constituição como em sua difusão.

Esses novos instrumentos de trabalho colonizam o território de forma seletiva, de tal modo que os pedaços de maior densidade técnica acabam por oferecer mais possibilidades do que os menos dotados desses recursos de conhecimento. Essa crescente instrumentalização do território agrava as disparidades entre quem pode conhecer o território e quem é menos favorecido para fazê-lo. (*op. cit.*, 2005, p. 99).

Como nos períodos anteriores a difusão do meio técnico-científico-informacional não se dá de forma homogênea em todo o território nacional e, mesmo naqueles locais onde essa difusão acontece, ela acaba por dar origem a formações socioeconômicas diferenciadas. A partir dessa percepção Santos e Silveira (2005) subdividem o território brasileiro em quatro regiões:

Uma delas seria a região Amazônia que devido a sua forma de ocupação e a vastidão de seu território foi a última região de implementação do meio técnico, sendo no momento atual monitorada de diversas formas através de tecnologias mais recentes. Dessa forma ela acaba se caracterizando como o espaço informado criado pelos agentes hegemônicos que através dele realizam as suas ações de forma precisa e pragmática.

Outra seria a região concentrada caracterizada como a área em que o meio técnico-científico-informacional instalou-se de forma mais intensa substituindo os escassos interstícios do meio natural e dos diversos meios técnicos já existentes. “A região concentrada é, por definição, onde o espaço é fluido, podendo os diversos fatores de produção deslocar-se de um ponto a outro sem perda da eficiência da economia dominante. (SANTOS; SILVEIRA, 2005).

Já na região Centro-Oeste, devido à existência parcial dos meios técnicos anteriores, o meio técnico-científico-informacional se instala de forma brutal impondo uma nova racionalidade econômica, (*idem*).

Na região nordeste, devido ao peso das heranças materiais e culturais, as novas técnicas ocupam apenas os interstícios do território,

A organização do território e a implantação dos diversos meios técnicos nesse mesmo território é primordialmente um imperativo político, sendo que o Estado – Nação e suas esferas federativas tem papel vital em tal processo pois, através das suas políticas públicas de regionalização e de planejamento pode propiciar ou não os elementos que contribuam para a implantação dos meios técnicos, principalmente

do meio técnico – científico – informacional. Por outro lado a atuação do Estado através suas políticas territoriais podem alterar a configuração territorial, contribuindo para a manutenção, maximização e/ou minimização dos desequilíbrios e das desigualdades. É justamente a forma como o estado brasileiro e principalmente o estado da Bahia vem atuando na produção territorial através de suas regionalizações, de suas políticas territoriais e do seu planejamento do desenvolvimento que buscaremos analisar nos próximos capítulos.

2 O PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL

A configuração atual do território brasileiro é fruto de um longo processo histórico que alia características peculiares de ocupação, colonização e exploração com diversos eventos externos. Isso deu a nosso país uma configuração bastante diversificada que levou a necessidade de realização de diversos empreendimentos, governamentais em sua maioria, que buscavam uma diminuição das disparidades regionais.

A realização desses empreendimentos não é recente, pois, mesmo que indiretamente e sem fundamentação científica, desde o período monárquico já existiam políticas e projetos que visavam atenuar as disparidades regionais e desenvolver algumas áreas consideradas como problemáticas. Porém tais políticas e projetos não tiveram uma seqüência mínima em suas efetivações, sendo caracterizados muito mais como projetos de governo, revisados e/ou totalmente alterados depois da chegada de outro grupo político ao poder ou da mudança ocorridas dentro do mesmo grupo.

Por outro lado, a efetiva compreensão das desigualdades regionais e das políticas que são realizadas para a sua atenuação/eliminação, envolve não apenas conhecimentos sobre essas políticas, mas também uma compreensão sobre o Estado, seu papel e sua utilização a partir dos grupos políticos que lhe dominam e mesmo sobre as relações de poder existentes entre os diversos grupos políticos. Nesse sentido Carlos Vainer² traz a idéia de que o planejamento não pode ser entendido apenas como um tipo de corolário necessário e imediato, mas que resulta de processos econômicos, políticos e culturais.

Desta forma, o entendimento do processo de desenvolvimento do planejamento e sua aplicação através das regionalizações tanto no Brasil como na Bahia está atrelado aos embates existentes nas diversas esferas do Estado, a visão dominante no período sobre quais os fundamentos e finalidades do planejamento e dos conflitos entre uma classe e/ou fração de classe com outra classe ou outras frações de classe.

² Na apresentação do livro: TAVARES, Hermes Magalhães. **Planejamento Regional e Mudança: O projeto Furtado-JK para o Nordeste**. Rio de Janeiro:H.P. Comunicações/UFRJ/IPPUR, 2004.

2.1 O ESTADO E O PLANEJAMENTO REGIONAL

O Estado moderno é constituído de três elementos básicos: a população, o território nacional e o poder político, sendo que, por ser uma forma de organização social esse se configura de forma mutável, tendo suas características alteradas ao longo dos diversos séculos.

Historicamente, o desenvolvimento do Estado – nação esteve atrelado ao surgimento da propriedade privada e da herança uma vez que a partir de então temos a fórmula para a regulação e valorização da riqueza. Assim, o Estado aparece como uma instituição que serve para perpetuar a divisão da sociedade em classes, e proteger a propriedade privada. É evidente que, com tais características, o Estado vai ganhar maior impulso e expressão a partir da sua associação com o modo de produção capitalista, com a produção fabril, com a mão-de-obra assalariada e com as clivagens sociais ocorridas a partir desse período.

O Estado então se configura como uma entidade supra-estrutural de ação e controle que busca evitar que as contradições sociais se tornem conflitos abertos. Este poder do Estado é exercido num determinado território no qual vivem pessoas, que endossam ou não a sua ação. No entanto, o Estado dentro do seu limite territorial, jamais exerceu o poder a partir de todas as classes sociais nele inseridas, uma vez que sempre foi apoderado total e/ou parcialmente por algumas classes sociais. Mesmo assim seu discurso político tende a generalizar e a exercer o poder sobre todas as classes de forma que sejam estabelecidas leis e regras que possibilitem o controle social.

Logo, o Estado não pode ser visto como um bloco monolítico, uma vez que ele é atravessado pelas contradições sociais. Em termos amplos, nele se reflete a luta de classes, que se reflete inclusive na política de planejamento e desenvolvimento regional.

Nas primeiras décadas do século XX surgem programas de planejamento que visavam corrigir desequilíbrios regionais e promover o desenvolvimento em alguns países como na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) através do

planejamento das bacias hidrográficas e nos Estados Unidos da América (EUA) com a criação da Tennessee Valley Authority (TVA).

O período pós - segunda guerra mundial traz mudanças na estruturação e na atuação do Estado além de gerar alterações na propagação e instalação de alguns elementos técnicos que acabam por gerar transformações espaciais, primordialmente nos países periféricos do sistema capitalista. Nesses países temos a formação de algumas áreas com infra-estrutura privilegiada que, devido ao seu desenvolvimento econômico, acabam por configurarem-se como áreas de capacidade decisória política e econômica. Tal fato pode ser claramente verificado quando analisamos o sudeste brasileiro no período em tela.

Diante de tais fatos buscaram-se alternativas que viessem a diminuir o crescente problema das desigualdades regionais. Assim, o planejamento do desenvolvimento regional surge com o objetivo principal de diminuir ou atenuar as desigualdades regionais, sendo um instrumento das políticas de intervenção e controle e ainda um veículo de legitimação de espaços, reordenando os recursos e as oportunidades, Bezzi (1996). Um dos principais exemplos de atividades com essas finalidades e o planejamento regional italiano realizado na década de 1950 com a criação do Banco para o Mezzogiorno, que inspirou a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Dadas as características políticas e econômicas propícias o Estado – nação destacava-se como agente mais importante do planejamento.

O Estado deve ser considerado como sujeito do planejamento do desenvolvimento regional. Ele estabelece, com os agentes econômicos e sociais, o estilo de desenvolvimento regional a ser executado. Assim, é necessário que o desenvolvimento regional crie condições para a intervenção nacional. O planejamento, através do Estado, corresponde a definição e aplicação de medidas políticas que permitam diminuir as desigualdades entre regiões. (BEZZI, 1996, p. 184).

Segundo Andrade (1988) uma política de desenvolvimento regional visa sobretudo conduzir o crescimento econômico e uma conciliação entre as possibilidades de utilização dos recursos e um máximo de preservação deles em cada região, com a obtenção de um equilíbrio entre o nível de desenvolvimento das regiões que compõe um país. Assim, ela se baseia em princípios gerais, mas também tem que ser flexível aos vários desafios que enfrenta. Daí a necessidade que antes de qualquer programa se faça um diagnóstico preciso da área em que a programação tende a ser aplicada. A partir deste diagnóstico entra em ação o

planejamento estatal, investindo nas áreas mais deprimidas, objetivando o seu desenvolvimento e, conseqüentemente, uma organização do espaço equilibrada e harmoniosa.

Correa (1986) entende o planejamento como uma atividade de ação e controle em uma sociedade de classes, especialmente no capitalismo, onde as regiões de planejamento são unidades territoriais sobre as quais se desenvolve um discurso de recuperação e desenvolvimento. Este discurso esquece, ou ele não tinha interesse de demonstrar que no capitalismo, mais do que em outro modo de produção, as desigualdades regionais constituem um elemento fundamental para o desenvolvimento e sua existência além de necessária chega a ser estimulada.

Porém, a própria definição de planejamento, de sua área de atuação e de seus agentes dar-se de forma variada e imprecisa:

Conceitualmente, o termo planejamento tem sido utilizado no Brasil de forma livre e imprecisa, compreendendo tanto as atividades empresariais, na área da microeconomia, quanto nos diversos tipos de intervenção macroeconômica, para a estabilização de preços e combate à inflação, como tem ocorrido recentemente. (SPINOLA, 2003, p. 57).

Já Mehl em artigo que versa sobre a evolução do planejamento regional no Brasil no período entre 1950 e 2001, trazer à baila a seguinte análise sobre o planejamento regional.

Planejamento regional pode ser definido como uma ação conjunta articulada por governos federais e governos estaduais usado como um instrumento de política econômica numa perspectiva de integração do território nacional. (MEHL, 2003, p. 89).

Em contraposição a tal afirmativa Spinola (2003) indica que o planejamento pode ter diversas áreas de influência, podendo ser também nacional, regional, estadual e/ou municipal.

Para Bezzi (1996) o planejamento se interessa na descrição das estruturas regionais existentes, assim como, vê na organização de estruturas pré-concebidas o desenvolvimento. Para a autora a partir do momento em que o capitalismo se torna monopolista o Estado se transforma quanto a sua aparência e quanto o seu papel, passando a ser intervencionista e regulador na economia e assistencialista do ponto de vista social.

A consolidação do planejamento regional se expressa, então, através de um novo papel que o Estado assume, ou seja, o de organizar o território nacional. Assim, o planejamento surge como uma ação deliberada na organização do espaço, o que vale dizer: como instrumento de intervenção. (BEZZI, 1996, p. 185).

A ação do Estado em muitos casos ao invés de diminuir as desigualdades regionais acabou apenas por propiciar uma maior integração de uma região ao modo de produção capitalista, gerando uma falsa idéia de desenvolvimento e progresso. Porém, diversos elementos foram e ainda são utilizados pela classe dominante para buscar formar em toda a população a visão de que as ações eram necessárias. Dentre esses elementos esta a busca de consolidação de ideologias como o do desenvolvimento.

A classe dirigente domina também como pensadora, como produtora de idéias, e regula a produção e a distribuição de idéias de sua época, assim, suas idéias são as idéias dominantes da época. (MARX e ENGELS, 1970 *apud* HARVEY, 2005, p. 25).

Para que tais idéias possam ser absorvidas por toda a população eles precisam ser vistas como verdades incontestáveis, como se tivessem vida própria e não pudessem ser discutidas.

Santos (2003) faz uma profunda critica a aplicação indiscriminada de teorias desenvolvidas nos países industrializados no planejamento dos países subdesenvolvidos, apontando que essas, além de hostis aos interesses desses países são um instrumento privilegiado de difusão do capital, tanto para agravar o subdesenvolvimento como para manter a estrutura de classes e assegurar a expansão da pobreza. Assim, nos países subdesenvolvidos o planejamento pode tornar-se mais um instrumento para a manutenção da pobreza e da exploração capitalista.

Sem o planejamento teria sido impossível atingir-se uma intromissão tão rápida e brutal do grande capital nessas nações. Não cremos que seja exagero afirmar que o planejamento tem sido um instrumento indispensável à manutenção e ao agravamento do atraso dos países pobres, assim como ao agravamento e exacerbação de disparidades sociais. (SANTOS, 2003, p. 13).

Além disso, o planejamento é entendido como um conceito-chave criado pelo sistema capitalista como meio de impor por toda a parte o capital internacionalizado e juntamente com as ideologias do consumo e do crescimento econômico foi um dos

instrumentos políticos utilizados para guiar a reconstrução dos países, primordialmente os subdesenvolvidos, no período pós Segunda Guerra Mundial.

Entre os países subdesenvolvidos as defesas próprias eram frágeis: o peso da ideologia do crescimento, a correspondente atração pelo desenvolvimento industrial, apontadas como panacéia, as necessidades de consumo interno, o imperativo de afirmar o Estado sobre a nação (ou as nações, ou as tribos) e a indispensabilidade de um comando eficaz sobre o território eram argumentos de peso, embora muitos deles fossem exclusivamente ideológicos. Sobre esse pano de fundo, a adaptação ao modelo capitalista internacional torna-se mais requintada, e a respectiva ideologia da racionalidade e modernização a qualquer preço ultrapassa o domínio industrial, impõe-se ao setor público e invade áreas até então não tocadas ou alcançadas só indiretamente, como por exemplo a manipulação da mídia, a organização e o conteúdo do ensino em todos os seus graus, a vida religiosa, a profissionalização, as relações de trabalho, etc. (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p. 47).

Ainda segundo Santos (2003), a própria ciência se coloca a serviço do capitalismo e desenvolve teorias que explicam a necessidade de sua expansão, como acontece com as teorias econômicas que realizam uma verdadeira apologia ao capitalismo.

A serviço do planejamento a economia perdeu o *status* científico e se tornou simples ideologia, cujo fito é persuadir Estados e povos das vantagens daquilo que passou a ser chamado de desenvolvimento: a venda da ideologia do desenvolvimento aos Estados, a imposição da ideologia de uma sociedade de consumo às populações. Ambas combinadas induzem ao capital estrangeiro e à aceitação de um só parâmetro aplicável à economia, à sociedade, à cultura, à ética; em suma, à dependência e à dominação; à dominação através da dependência. (SANTOS, 2003, p. 15).

Para esse autor a popularização de teorias como as de lugares centrais; pólos de crescimento; e da centralização e descentralização industrial é um exemplo de como a ciência regional, a geografia e o planejamento regional tem contribuído para a difusão do capitalismo. Essa difusão de ideologias e entrada de capital nos países pobres se deu de diversas maneiras, porém sempre com o mesmo objetivo: a acumulação. Durante a colonização essa acumulação se deu de forma escancarada, uma vez que os colonizadores demonstravam claramente seus reais objetivos. Com o fim da colonização o capitalismo monopolista se encarregou de realizar essa acumulação, enquanto que no momento atual essa acumulação é mascarada sobre diversos artifícios.

Um desses artifícios é o da forma (que é uma das categorias de análise juntamente com função, estrutura e processo) que podem ser transferidas de uma

formação socioeconômica para outra modificando a formação receptora (Santos, 2003).

O planejamento, como uma das maneiras de transposição das formas de uma formação socioeconômica para outra, pode realizar a tarefa de modificar as estruturas, principalmente dos países subdesenvolvidos. Na atualidade isso se dá de forma sutil, onde:

Os povos e países envolvidos, que têm passado da lavagem cerebral das teorias ocidentais acerca do crescimento e do espaço ou que se encontram indefesos perante elas, podem nem sequer suspeitar dos efeitos do planejamento. (*op.cit.* p. 188).

A desconcentração das ações e das estratégias de planejamento aliada ao fato de seus resultados não serem imediatamente visíveis e de não alterarem a estrutura socioeconômica tem contribuído para manter esse domínio ideológico e ampliar a acumulação capitalista (Santos, 2003).

2.2 PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL E NO NORDESTE ATÉ 1964

Historicamente, o debate sobre planejamento esteve ligado à busca de desenvolvimento econômico do Brasil. Logo, as políticas de planejamento regional ficaram atreladas à forma como o desenvolvimento econômico era percebido, principalmente pela classe dominante,

O planejamento do desenvolvimento regional no Brasil sempre esteve condicionado pela estrutura política dominante do país, prosperando nos períodos de fortalecimento do sistema federativo e desaparecendo nas épocas de dominação autoritária, que praticamente impôs a nação um modelo de administração centralizada. (SPINOLA, 2003, p. 69).

No contexto internacional os debates sobre o desenvolvimento acentuam-se no período imediato ao pós-guerra, numa época de reconstrução mundial gestada nos acordos de Brenton Woods, na criação do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial para a Reconstrução e Desenvolvimento e do Plano Marshall para a reconstrução da Europa.

Porém, antes mesmo desse período já se desenvolviam no Brasil debates entre aqueles que defendiam uma maior participação do Estado nas políticas de planejamento e de desenvolvimento e outros que buscavam seguir a linha do liberalismo econômico, deixando a cargo da iniciativa privada tais ações. A partir de 1930 e de todos os eventos desencadeados pela crise da bolsa de valores de Nova Iorque, pelo New Deal aplicado pelo presidente americano e pelas novas forças políticas que começavam a gerir o país pós - revolução de 1930, tem-se um maior domínio da corrente que defendia o intervencionismo estatal nos moldes do keynesianismo. Destacavam-se nesse período os nomes de Celso Furtado e Rômulo Almeida que tiveram importante papel no planejamento regional brasileiro e baiano juntamente com a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).

No discurso da CEPAL a América Latina era encarada como uma periferia do sistema capitalista que sofria um atraso por causa das relações de trocas internacionais que sempre favoreciam o centro do mundo capitalista. Sob tal ótica o centro do mundo capitalista ao reter os frutos do progresso técnico, exportar bens industrializados e possuir melhor organização sindical se beneficiava nas suas relações de troca com a periferia que exportava bens primários, cujos preços não subiam com o aumento da demanda, pelo excesso de fatores (terra e trabalho) e sempre caíam quando a demanda reduzia. (DINIZ, 2001).

Tal mecanismo teria gerado um processo de deteriorização das relações que deveria ser resolvido através de uma industrialização das regiões periféricas. Quando essa análise é aplicada sobre as diferenças regionais existentes no território brasileiro, tem-se a constatação de que a região Sudeste seria beneficiada em suas relações econômicas com o Nordeste, configurando-se como centro da economia nacional enquanto a segunda seria a periferia. Essa análise, embora verdadeira tem a limitação de considerar os desequilíbrios regionais apenas pela ótica econômica, desconsiderando outros elementos espaciais.

A essência dessas teses é que o processo de desenvolvimento se difunde a partir do centro, e o atraso da periferia compromete o seu dinamismo. Desse modo, um centro dinâmico era importante para a periferia e visto até com simpatia por ela. O desenvolvimento da periferia era da mesma forma um projeto de grande interesse para o centro, uma vez que os fluxos de capitais, mão-de-obra e mercadorias tornavam o processo de ambos interdependente a partir de determinados estágios de desenvolvimento do centro. Tratava-se então de encontrar as fórmulas adequadas para expandir

especialmente o desenvolvimento, sendo que, para a maioria dos teóricos, o planejamento para maior controle e direcionamento do processo era fundamental. (CASTRO, 1995, p. 61).

Na ótica da CEPAL a solução dos problemas socioeconômicos latino-americanos perpassava pela ativa participação do Estado e pela adoção de políticas de planejamento que gerassem industrialização e reforma agrária. Tais idéias foram apropriadas pela classe política dominante que lhes deu uma conotação nacionalista e acabou utilizando-as durante um longo período histórico. Apesar de não ter sido realizada uma efetiva reforma agrária e da industrialização ter sido concentrada especialmente, a criação de diversas instituições e programas de desenvolvimento regional demonstra o quanto essas idéias foram adotadas.

No período entre 1930 –1950 algumas medidas de planejamento são tomadas tendo como causas principais a escassez de produtos e os problemas econômicos gerados pela segunda guerra mundial. Ainda no que se refere a esse período é importante salientar a ocorrência da revolução de 1930, que gerou expressivas mudanças políticas, sociais e econômicas, bem como na forma de estruturação do Estado brasileiro. Além disso, ocorre a consolidação da indústria no país, em uma relação ambígua com a economia cafeeira (Tavares, 2004).

Foi também nesse período que se buscou uma maior integração nacional e a superação do “Brasil arquipélago”. Com tal cenário os desequilíbrios regionais se tornaram mais evidentes, uma vez que as barreiras das distâncias começavam a serem superadas, favorecendo principalmente o Sudeste que, aliando diversos fatores, começou a se diferenciar das demais regiões brasileiras. Também a transição entre o “Brasil arquipélago” e a industrialização se deu de forma regionalmente diferenciada.

Esse período de transição teve, regionalmente, expressão e duração diferentes, mas, para o conjunto do país, pode-se situá-lo entre o começo do século XX e a década de 1940. É então que se estabelece uma rede brasileira de cidades, com uma hierarquia nacional e os primórdios da precedência do urbanismo interior sobre o urbanismo de fachada. É simultaneamente um começo de integração nacional e um início de hegemonia de São Paulo, com o crescimento industrial do país e a formação de um esboço do mercado territorial localizado no centro-sul. Paralelamente, aumenta de forma acelerada a população global do país, mais de um modo geral permanecem as velhas estruturas sociais. (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p. 37).

Tais fatos acabam por gerar um processo de integração inter-regional capitaneado pelo poder industrial de São Paulo, que provocava efeitos diferenciados nas regiões brasileiras.

Com parte do espaço territorial de Mato Grosso, Goiás e Paraná, a integração provocaria efeitos positivos, pela via de produção agrícola. Minas Gerais, Santa Catarina, Rio de Janeiro receberam impactos positivos via complementaridade industrial. As relações com Santa Catarina e o Rio Grande do Sul provocaram efeitos positivos no que tange à oferta agrícola. Nas áreas de maior integração é claro que se desenvolveram relações capitalistas de produção. (*Op.cit.* p. 51-52).

Nesse período a constituição de 1946 mesmo não citando o planejamento regional destinava 3% da receita federal para o desenvolvimento das áreas deprimidas do Nordeste (Spinola, 2003). Além disso destinava 1% da receita federal para o desenvolvimento do Vale do São Francisco através da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) precursora da atual Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF).

Porém, mesmo com tal medida a expansão industrial brasileira continuou com uma acentuada concentração espacial das forças produtivas. Além disso, a política econômica implantada principalmente no governo Dutra apresentou fortes reflexos na divisão inter-regional do trabalho. Já no início dos anos 50 alguns trabalhos indicavam que a política de incentivo à indústria praticada até então teria tido um resultado contrário ao esperado, aumentando e não diminuindo as disparidades regionais. Um desses estudos foi realizado pela Comissão Mista Brasil - Estados Unidos, que tendo inicialmente Rômulo Almeida à frente da assessoria econômica funcionou entre julho de 1951 e dezembro de 1953, realizando análises sobre questões econômicas buscando também uma visão sobre a questão regional.

O segundo governo Vargas marca uma mudança nas avaliações e estratégias para a região a Nordeste, pois, a preocupação com o fator climático e com o combate às secas – que dominou o período de “soluções hidráulicas” – deu lugar a uma política centrada no desenvolvimento regional. Segundo CASTRO (1992, p. 59), isso marca o fim do primeiro período de análises sobre o Nordeste.

Situamos o primeiro período até o final dos anos 40, quando não havia um 'Nordeste' na configuração atual e muito menos uma 'questão nordestina'. Havia sim a seca e a cana-de-açúcar como identificadores das 'províncias' do Norte'. Com relação à seca, as reivindicações de obras ou de recursos para combater seus efeitos eram as abordagens mais frequentes. Os

resultados são conhecidos: a Inspetoria de Obras Contra as Secas - IFOCS - que, apesar de atuar prioritariamente no Nordeste, era um órgão nacional, açudes, açudes e mais açudes.

A imagem projetada era a caatinga ressequida, a indefectível carcaça de um boi e os retirantes magros, com seus poucos pertences entrouxados e equilibrados sobre a cabeça. (...) A culpa da miséria era dos céus e não dos homens. A estes cabia tentar minorar os seus efeitos com recursos técnicos e financeiros que naturalmente deveriam vir de onde eles existissem. Este era um direito da região e um dever do país.

Paradoxalmente o segundo governo Vargas se inicia com o grave problema da seca de 1952, com a incapacidade do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) em solucionar a questão; com as evidências de corrupção no aparelho estatal, com uma grande crítica a política de açudagem e sua destinação política (Tavares, 2004).

Embora alguns estudiosos indiquem que essa mudança de posição não fosse uma das idéias iniciais do segundo governo Vargas a verdade é que durante ele as perspectivas sobre a atuação governamental no nordeste brasileiro mudaram significativamente.

A matriz das idéias que começava a ganhar força era a Assessoria Econômica de Vargas, composta em quase a sua totalidade de nordestinos. Vários trabalhos por ela produzidos permitem perceber os pontos principais da nova concepção que se estava gestando. São eles: a crítica à política de obras públicas no combate às secas e a relevância que se passava a dar aos fatores econômicos na análise dos problemas do Nordeste; a importância atribuída ao financiamento, sobretudo ao financiamento público de médio e longo prazo, como indutor do desenvolvimento; a crença na prática do planejamento como instrumento capaz de promover o desenvolvimento da região nordestina, sob a orientação do Estado; a percepção da desvantagem do Nordeste no processo de desenvolvimento nacional, dada a sua condição de exportador de produtos primários e consumidor de produtos industrializados de outras regiões do país. Diversos trabalhos de assessores do presidente, notadamente de sua Assessoria Econômica, mostram como essas concepções amadureceram. (TAVARES, 2004, p. 73).

Assim reduz-se o poder da ala do pensamento que acreditava serem as condições climáticas os principais problemas e amplia-se o espaço dado àqueles que defendiam que a relação centro-periferia com o sudeste e suas desvantagens para o Nordeste eram as principais causas do atraso econômico.

Outros dois fatores relevantes para a região Nordeste neste período são a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF). Contrariando aos interesses das empresas privadas de serviços a CHESF foi criada em outubro de 1945 com o capital inicial de Cr\$ 400 milhões e

tendo como função solucionar o problema do fornecimento de energia elétrica – um dos graves problemas para o crescimento econômico brasileiro e nordestino.

Já o BNB teve suas diretrizes traçadas pelo ministro Horácio Lafel que durante visita ao Nordeste quando da ocorrência da seca de 1952 constatou a carência de crédito bancário para atender as necessidades básicas da população. O Banco do Nordeste foi criado no fim de 1952 e iniciou suas atividades em 1954 tendo um capital de Cr\$ 100 milhões em 1952.

Para Guimarães Neto (1999) contribuíram também para o desenvolvimento do planejamento regional no Nordeste o desgaste político da administração federal; a maior consciência da heterogeneidade econômica e social do país; a ocorrência da grande seca de 1958; o acirramento da luta de classes; e a repercussão da revolução cubana.

Diniz (2001) entende que a primeira interpretação teórica sobre as desigualdades regionais no Brasil ocorreu na década de 1950 através do relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), escrito pela equipe liderada por Celso Furtado. Já Mehl (2003) indica que devido a sua complexidade e a profundidade dos impactos, o Plano de Metas pode ser considerado como a primeira experiência de planejamento regional plenamente colocada em prática. No âmbito estadual, deve-se sempre levar em conta os estudos do Plano de Desenvolvimento da Bahia (PLANDEB).

O plano de metas de Juscelino Kubitschek (1959-1961) tinha como diretriz expandir a indústria de base estimulando os investimentos privados nacionais e estrangeiros, e a abolição dos pontos de estrangulamento da economia por meio de investimentos estatais em infra-estrutura, transportes, ferrovias, rodovias, energia nuclear, energia elétrica, carvão mineral, petróleo. Contudo, propicia a entrada de transnacionais à procura de matéria-prima, insumos e mão-de-obra baratas. Desta forma, o mercado e a economia de escala que se encontravam entre Rio de Janeiro, São Paulo e Sul de Minas, contribuíam para um retorno mais rápido dos investimentos naquela região, processo este que reforçou a tendência de concentração espacial do desenvolvimento industrial de São Paulo.

A partir do Plano de Metas foram criados alguns organismos institucionais que tinham por objetivo formular, exercer e controlar os planos de governos a níveis regionais. Destacamos aqui a SUDENE, criada em 1959, com seu foco de ação voltado para a região Nordeste do Brasil. (MEHL, 2003, p. 91).

O Plandeb e o GTDN realizavam leituras próximas sobre as causas do atraso nordestino e seguindo análises de John M. Keynes e da Cepal propunham um aumento da renda regional através da industrialização. O que essencialmente difere

um programa do outro é que enquanto o GTDN indicava uma maior autonomia nessa industrialização o Plandeb indicava que a mesma deveria dar-se de forma intermediária em relação ao Centro – sul. As resistências encontradas pelo Plandeb na Bahia e os impedimentos políticos e técnicos sofridos pelo GTDN e posteriormente pela SUDENE podem ser um indicativo de como esses programas desagradaram boa parte da classe política dirigente. (Diniz, 2001; Mehl, 2003; Tavares, 2004).

É interessante observar que o PLANDEB e o GTDN foram desenvolvidos quase na mesma época, no entanto são fundamentalmente diferentes nas essências de suas estratégias industriais. O GTDN propunha um 'modelo autônomo' visando repetir no Nordeste o desenvolvimento capitalista do Centro-Sul. A natureza dos desdobramentos de cada plano eram também diferentes. Enquanto o GTDN objetivava o apoio a pequena e média empresa voltada para o mercado local, o PLANDEB defendia a produção de bens intermediários visando os mercados do Centro-Sul. (SUAREZ, *apud* MEHL, 2003, p. 91).

Tavares (2004) propõe que o grande mérito do relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) foi fazer uso dos conhecimentos já existentes sobre o Nordeste fazendo um diagnóstico abrangente e articulado, apoiado em dados empíricos.

No que se refere à questão agrícola e aos efeitos da seca, o relatório indica não ser esta a causa primaz dos problemas econômicos.

A análise que o GTDN faz das secas que atingem a região semi-árida, mostra, enfaticamente, que este não era o verdadeiro problema da economia da região, mas sim, a forma como esta se organizava. Na verdade, essa economia constitui um complexo de pecuária extensiva, algodão mocó e agricultura de subsistência. O fazendeiro se apropriava da quase totalidade da produção pecuária e dividia o algodão em partes iguais com o agricultor. A agricultura de subsistência mantém a mão-de-obra empregada a um baixo custo, sem maiores encargos monetários para o proprietário. Desse modo, interessava a este conservar em suas terras o máximo de moradores. Compreende-se, assim, a importância da agricultura de subsistência para esse tipo de economia, a qual explicava o elevado contingente demográfico na região semi-árida. (TAVARES, 2004, p. 105).

Quanto à industrialização, essa seria realizada através de grupos, onde cada um teria funções diferenciadas.

Tratava-se de implantar uma ou mais siderurgias que estimulassem a criação de indústrias mecânicas simples, com a fabricação de implementos agrícolas, moveis metálicos e outros que já contavam com amplo mercado na região.

Um terceiro grupo de indústrias que seriam fomentadas sistematicamente eram aquelas que, apoiando-se numa base favorável de matérias-primas

locais, tinham possibilidade de penetrar rapidamente nos mercados em expansão no Centro-Sul. Era o caso do cimento e adubos fosfatados.

Um quarto grupo de indústrias eram as indústrias tradicionais, que se instalaram na região em razão de um mercado local, da disponibilidade de matérias primas e do baixo custo de mão-de-obra. Exemplo típico era o da indústria algodoeira, que deveria passar por um amplo programa de modernização.

Para a instalação de indústrias novas, como as indústrias mecânicas, o relatório contava com investidores locais e do Centro-Sul. Com esse fim seriam realizados estudos e anteprojeto mostrando a viabilidade dos investimentos, os quais contariam com o financiamento estatal. (*op.cit.*, p. 107).

A partir desse grupo de trabalho foi criado em abril de 1959 o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO) que tinha como uma das suas atribuições proporcionar as condições de funcionamento da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) cujo projeto de criação ainda tramitava no congresso nacional. Tavares (2004) ressalta que a estrutura organizacional do CODENO era praticamente a mesma da futura SUDENE e que este era responsável pelas políticas de desenvolvimento da região. Para esse autor a tentativa mais importante do CODENO foi a de realização de um amplo programa de irrigação, porém, tal tentativa foi bloqueada pelo arquivamento do projeto no congresso nacional.

A criação da SUDENE deu-se a partir de orientações dadas pelo próprio Conselho de Desenvolvimento do Nordeste, cuja equipe afirmava que para haver uma nova política de desenvolvimento regional seria necessária uma modificação na estrutura industrial regional.

O I Plano Diretor apresenta importantes estudos sobre algumas questões da industrialização na área, os quais nortearão as políticas futuras. Em primeiro lugar, destaca-se a questão da siderurgia. Ela foi tratada, desde o início, pelo CODENO, que constituiu um grupo para investigar as possibilidades de instalação e viabilidade da indústria siderúrgica no Nordeste. Partia-se do pressuposto de que a extensão geográfica da região e a distância para os centros supridores do Centro-Sul requeriam um grau relativamente alto de diversificação da indústria nordestina, para que esta viesse a desempenhar papel dinâmico no processo de desenvolvimento regional. Assim, a siderurgia seria peça-chave. Sua implantação, na visão dos planejadores, permitia concluir se o Nordeste teria a condição de consolidar o seu papel industrial, concorrendo, em seu próprio mercado, com as indústrias do Centro-Sul. (TAVARES, 2004, p. 144).

Quanto à questão agrícola:

O diagnóstico do setor agrícola feito pelo I Plano Diretor segue as análises do GTDN, avançando a partir deste. Mostra-se que a produção agropecuária cresce lentamente e é perturbada por inflexões muito

acentuadas nos períodos de secas. A agricultura do Nordeste não conseguiu responder favoravelmente aos estímulos do mercado, fazendo com que houvesse uma procura de alimentos insatisfeita, que tinha que ser atendida pela importação, implicando nível de preço mais alto. Este estímulo via preços não era aproveitado pelos agricultores, em grande parte por não disporem de capital e por ser a terra escassa. Dessa forma, aumentava a pressão sobre áreas densamente povoadas do Agreste, do Brejo e das 'Serras', bem como sobre o sertão Semi-Árido. (*op.cit.*, p. 148).

A criação da SUDENE da continuidade ao período de análises sobre o Nordeste, em que as questões das disparidades regionais ganham espaço em detrimento dos estudos que apontavam a seca como único fator responsável pelo atraso regional.

A crise econômica e as questões políticas que envolvem os governos dos presidentes Jânio Quadros e João Goulart resultaram na não efetivação de nenhum tipo de programa de desenvolvimento regional, fato que vem a se consumir apenas com a instalação do governo ditatorial e do regime militar no país.

2.3 PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL: DO PERÍODO MILITAR AOS DIAS ATUAIS

A instalação da ditadura militar leva o Brasil a um processo de centralização das atividades de regionalização e de planejamento na esfera federal e a subjugação das outras esferas administrativas. A partir do golpe de 64 e da aliança, em posição subalterna, da burguesia nacional com o capital internacional instaurou-se um regime militar avesso a mobilização popular e a autonomia administrativa.

A centralização de finanças e poder nas mãos da União, através da primeira reforma tributária de 1966, empreendida pelo regime militar que tomou o poder em 1964, resultou numa engenharia política que deixava os dois outros níveis federativos, Estados e municípios, fortemente dependentes do desiderato e fatores próceres em posição de decisão nos postos de comando do governo central. As consequências políticas desse formato configuram o caráter de exercício do poder durante todo o período militar brasileiro: autoritário, centralizado, mas sem dispensar alianças e apoios políticos nas outras escalas de poder, pois apenas em períodos curtos e excepcionais o Congresso Nacional deixou de funcionar. A preocupação com a aparência de uma ditadura "branda" e a real dificuldade de administrar e gerir decisões para um território tão vasto, na época integrado por uma rede de comunicações ainda pouco densa, são fatores não

desprezíveis para a aparente contradição entre o fortalecimento do poder central e a permanência do poder de influência das elites locais. Na realidade não houve eliminação do poder político daqueles níveis federativos, ao contrário, em alguns casos houve mesmo fortalecimento, na medida em que os representantes locais e regionais mais afinados com o ideário central eram beneficiados por esta aliança. (CASTRO, 1997, p. 39).

O governo recém instalado tratou de modificar as bases do ideário nacional-desenvolvimentista abrindo ainda mais a economia brasileira ao capital estrangeiro. Nessa perspectiva se selecionaram pontos estratégicos do território, denominados de regiões de planejamento por alguns autores, que deveriam abrigar alguns elementos para dinamizar a economia aos moldes dos pólos de desenvolvimento de François Perroux.

Assim, Perroux propõe basicamente um modelo de crescimento econômico setorial desequilibrado e que só depois foi considerado em suas repercussões espaciais. O crescimento econômico seria uma função do crescimento do setor industrial, particularmente de certas indústrias inovadoras e propulsoras chamadas 'indústrias motrizes', apresentado as mais elevadas taxas de crescimento do sistema econômico. Essas indústrias exercem 'efeito de arraste' sobre outros conjuntos nos espaços econômicos e geográficos. Assim, o setor dinâmico atrai novas indústrias fornecedoras e compradoras de insumos, formando um complexo industrial caracterizado por um elevado grau de concentração industrial e populacional e ainda elevada interdependência existente entre as indústrias. Esse complexo não teria somente repercussões no setor terciário. (SILVA, 1976, p. 6).

Como instrumento de implantação desses pólos de desenvolvimento e do planejamento proposto pelos militares temos os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's) que surgem a partir dos atos complementares nº. 43 e nº. 76 de 1969, que instituem que cada novo governo deve apresentar no seu primeiro ano de gestão um plano de desenvolvimento válido para os anos subseqüentes e para o primeiro ano do seu sucessor. Assim, em setembro de 1970 o governo de Emilio Garrastazu Médici preparou o documento "Metas e Bases para a ação do governo".

Tal documento, dadas as características históricas desse período e alguns elementos que surgiam no horizonte político e econômico nacional, acabou apenas definindo as metas estratégicas e os objetivos nacionais, sendo completado pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento. Apresentado no fim de 1971 e válido até 1974 esse plano demonstra bem o ufanismo e o economicismo dominante nesse período, principalmente quando atrela todas as medidas e serem tomadas ao objetivo maior de gerar um crescimento econômico capaz de colocar o país entre as grandes

potências mundiais. Para tanto seria necessária uma modernização da agricultura, a expansão da fronteira agrícola e a superação do hiato tecnológico.

Apesar de se fazer algumas referências à importância da econômica do mercado, o I PND mostra-se ainda fortemente vinculado pela hegemonia das idéias keynesianas, ou seja, pela confiança bastante ampla na capacidade e necessidade do Estado implantar políticas públicas conducentes a um maior nível de crescimento econômico. (KON, 1999, p. 48).

É interessante notar que é justamente durante o período de vigência do I PND que temos o ápice daquilo que se costumou denominar de “milagre econômico brasileiro”, onde o PIB teve um crescimento médio acima de 11% a. a. e a indústria crescia acima de 12% a. a. Mesmo com tal crescimento a frase do ex-ministro Delfim Neto de que seria necessário deixar o bolo crescer para depois dividi-lo provavelmente seja o melhor símbolo para demonstrar o quanto a visão dominante era a de crescimento econômico desvinculado da melhora nas condições sociais.

No que se refere as questões relacionadas a integração nacional e ao desenvolvimento algumas questões estavam presentes no I PND.

A preocupação com a integração nacional transparece em todo o texto, motivada, por um lado, pelas considerações de política nacional, em que a expansão da fronteira agrícola e a ocupação de regiões limites têm um papel chave. Por outro lado, mediante o desenvolvimento das regiões mais atrasadas haveria a incorporação dessas regiões ao espaço econômico nacional, viabilizando a continuidade da expansão econômica do país como um todo. Pretendia-se, outrossim, com o investimento maior nas áreas de educação e do incentivo maior ao desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia, que se pudesse garantir a expansão econômica e que não sofresse soluções de continuidade no longo prazo.

(...)

A estratégia de integração nacional segundo a concepção do I PND deveria ter a função de, simultaneamente, propiciar a expansão acelerada e auto-sustentada da economia por meio da ampliação do mercado interno e promover uma progressiva descentralização econômica mediante o desenvolvimento do Sul, Nordeste, Planalto Central e Amazônia. Para alcançar tal objetivo o governo federal deveria lançar mão dos incentivos fiscais regionais no caso do Nordeste e da Amazônia, nas demais regiões, utilizar-se-iam dos financiamentos propiciados pelos bancos oficiais, medidas tributárias, transferências da união e investimentos do governo federal. (KON, 1999, p. 56).

Além disso, a exportação era entendida como mola-mestra do desenvolvimento brasileiro, sendo que o seu incremento deveria dar-se através das vendas externas de manufaturas, minérios e produtos agrícolas, que seriam incentivadas por uma política de câmbio flexível, incentivos fiscais, simplificações

burocráticas, regulamentações, alargamento do regime de entrepostos e ampliação de financiamentos. (KON, 1999).

O governo do General Ernesto Geisel encaminhou em 10 de setembro de 1974 o II PND que se tornou lei em 4 de dezembro de 1974 (nº. 6151). Esse plano foi importante porque foi o primeiro realizado sobre o comando dos generais “castelistas”, mais flexíveis em relação à redemocratização política, além de demonstrar quais seriam as medidas tomadas pelo país diante do rompimento do acordo de Brenton Woods e do primeiro choque do petróleo. Também nesse período começa a aumentar a visão das conseqüências negativas que a abertura econômica teria trazido e dos desequilíbrios regionais que ainda se mantinham. Com um quadro nacional e internacional problemático o discurso do governo brasileiro no II PND foi no sentido de superação desta crise, onde se reafirma o desenvolvimentismo e a perspectiva do Brasil potência. (KON, 1999).

O II PND reafirma o keynesianismo como opção econômica e de planejamento do Brasil, indicando que mesmo diante do problema da crise interna e externa o Estado deveria continuar atuando de forma direta ou como incentivador na consolidação do setor privado nacional. Para tanto, o governo incentivou fortemente incorporações e fusões que resultaram na montagem de conglomerados industriais e financeiros. Por outro lado, tivemos um crescimento muito grande no número de empresas pertencentes ao Estado e que ou davam constantes prejuízos ou eram utilizadas como moedas de troca na política (KON, 1999).

Ainda durante a vigência do II PND temos a criação de projetos de pólos de desenvolvimento como o Polamazônia e o Polocentro.

Durante a década de 70 em cumprimento com as metas do II PND o Governo Federal proporcionou uma avalanche de investimentos industriais as empresas controladas pelo Estado (aço, petróleo, fosfato, potássio, papel, petroquímica, carvão, mineração, titânia, cobre, cloroquímica entre outros) visava a integração produtiva com base na regionalização da grande indústria oligopólica. (MEHL, 2003, p. 92-93).

Por causa da crise do petróleo ocorrida ao longo da década de 1970 o II PND vem com um discurso de alteração da matriz energética brasileira, buscando a diminuição da dependência do petróleo externo e o desenvolvimento de outras fontes energéticas. Nessa perspectiva aumentam-se os incentivos a Petrobrás e surgem o Proálcool e o programa nuclear brasileiro através da firmação de acordos com a Alemanha (KON, 1999).

Também nessa época e como forma de buscar diminuir a pressão popular, pelo menos no campo do discurso, começam a surgir políticas públicas destinadas ao combate a pobreza e a diminuição dos desníveis regionais. Porém, os projetos de diminuição dos desequilíbrios regionais foram utilizados pelo governo federal como uma forma de angariar apoio político das oligarquias nordestinas e das empreiteiras às mudanças ocorridas no campo econômico.

Nesta lógica surgem diversos investimentos em outras regiões do país que não o eixo Rio – São Paulo, favorecendo o desenvolvimento econômico de algumas áreas localizadas nas regiões periféricas. O pano de fundo de tal crescimento econômico é a expansão da fronteira agrícola e a maior efetivação de implantação do meio técnico, principalmente com a implantação de novas vias de transportes e o desenvolvimento dos meios de comunicações. A centralização das ações de planejamento territorial no Ministério do Interior reforça o entendimento que, nesse período histórico, o planejamento era essencialmente uma prática centralizadora e, por vezes, autoritária (KON, 1999).

As noções de modernização e desenvolvimento perdem seu componente social e político, passando a qualificar apenas os aparatos produtivos e as infra-estruturas. A 'região -problema' dos anos 50 é desfocada ao mesmo tempo em que se revalorizam os espaços de fronteiras com forte incentivo ao avanço das frentes pioneiras no Centro-Oeste e na Amazônia. (MORAES, 2005, p. 100).

Para Santos e Silveira (2005) o fim da década de 70 representa o fim de um modelo de exploração do trabalho e de organização territorial ao mesmo tempo em que surgem diversas manifestações de contestações sociais e políticas, assim, houve uma tentativa por parte da classe dirigente na busca de manter o modelo:

Para mantê-lo, era indispensável retomar a atividade, ao preço de investimentos públicos mais numerosos e mais injeção de recursos para promover a exportação, mais proteção ao grande capital, menor retribuição ao trabalhador, ao preço de uma política social ainda menos generosa e, necessariamente, de uma ordem maior ainda no campo político – social (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p. 48).

Os rebatimentos espaciais de tais atos acabaram por esboçar uma nova divisão territorial do trabalho marcada pela necessidade de transformar os minérios e de produzir derivados do petróleo e pela implantação de complexos industriais em diversas regiões do país a exemplo do complexo petroquímico de Camaçari na Bahia.

Ampliam-se as redes de transportes, que se tornam mais densas e mais modernas; e graças à modernização das comunicações criam-se condições de fluidez do território, uma fluidez potencial, representada pela presença das infra-estruturas, e pela fluidez efetiva, significada pelo uso (*op.cit.* p. 49).

Segundo Mehl (2003) a principal consequência desta política para o Nordeste foi o aumento de sua participação industrial de 5,7 para 8,4% no período entre 1970 e 1990. Já a Bahia obteve destaque ainda maior, uma vez que sua participação passou de 1,5 para 4% o que corresponde a quase 50% da região Nordeste. Tal fato é atribuído à instalação do pólo petroquímico de Camaçari.

O caso baiano provavelmente é o mais ilustrativo para entendermos quais as principais consequências dos projetos de planejamento e de desenvolvimento implementados nesse período. Segundo diversos estudos acadêmicos e/ou realizados pelo próprio governo estadual, foi a instalação do Pólo Petroquímico de Camaçari que permitiu a maior transformação econômica já vista no Estado e que provavelmente foi responsável pelo aumento da participação da Bahia na repartição da renda nacional até 1985.

Podemos notar que a efetiva participação estatal, principalmente através da Petrobrás e de suas subsidiárias foi importantíssima no desenvolvimento econômico baiano, permitindo inclusive uma melhora nos índices econômicos pelo menos nos anos iniciais da década de 1980 quando a recessão econômica começava a apontar no horizonte nacional.

Já no caso nacional o fim da década de 1970 e toda a década de 1980 são profundamente marcados pela crise econômica, pela diminuição de financiamento externo, pela crise da dívida e pela hiperinflação. Em complementaridade a esse quadro ocorre o declínio do planejamento em médios e longos prazos, predominando o curto-prazo. Tal fato deve-se ao esgotamento do modelo de financiamento externo e interno, a brusca redução de recursos financeiros aos países em desenvolvimento, a mudança da matéria-prima do petróleo para o conhecimento, a substituição do paradigma fordista pela flexibilização.

Acompanhando essa tendência nacional a economia baiana também entra em crise. A superação dos dois primeiros choques do petróleo e a queda do valor dos derivados desse produto acabou trazendo prejuízos e desaquecimento das atividades do pólo petroquímico e, por consequência, da economia de Salvador. Por outro lado, a praga da vassoura-de-bruxa comprometeu o setor cacauero e limitou

as possibilidades de recuperação econômica do estado que acabou por ter um crescimento do PIB extremamente baixo.

Explicam esta *performance* da economia baiana no final dos anos 80, tanto fatores de ordem geral como de ordem interna. Entre os primeiros, destacam-se o desmonte da política regional e o processo acentuado de deterioração do Estado brasileiro, que até então atuava através de investimentos em infra-estrutura, gastos de estatais e diversas modalidades de subsídios.

No bojo dos fatores de ordem interna estão tanto o esgotamento dos efeitos do último grande salto de acumulação no Estado (com a implantação do Pólo Petroquímico de Camaçari), quanto circunstâncias acessórias como o fraco desempenho do comércio e serviços, a retração no setor agropecuário, o mau desempenho do setor externo e, *last but not the least*, a ausência alarmante de mecanismos efetivos de política regional. (BAPTISTA, 2001, p. 15).

A década de 1990 inicia-se dentro da mesma perspectiva, porém, trazendo como elemento novo a adoção de políticas neoliberais a partir do governo Fernando Collor de Mello. Assim, foi implementada uma abertura comercial que visava à modernização da economia, aproveitando o cenário internacional favorável ao retorno dos investimentos financeiros, procurando abrir a economia e conter o processo hiperinflacionário.

No campo do planejamento regional, segundo Araújo (2000) o período que compreende a década de 1980 e o início da década de 1990 é marcado por um imenso vazio, onde não se nota a presença de nenhum tipo de política que visasse a superação das desigualdades regionais ou inter-regionais ou até mesmo uma maior integração entre as regiões.

Crise e estagnação da economia brasileira e mais particularmente crise fiscal e financeira do Estado eram um quadro geral das dificuldades enfrentadas nesse período e levaram os projetos econômicos e sociais de médio e longo prazo a serem substituídos pelas preocupações de curto prazo, de ajustamento da economia e da sociedade aos movimentos e as conjunturas, a busca de equilíbrio das contas e do pagamento da dívida pública.

Tal tendência é rompida apenas na segunda metade da década de 1990 com a proposta de uma estratégia de desenvolvimento organizada em “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento” (ENID).

Porém, para o entendimento dessa estratégia é preciso que se entenda como ela aparece no âmbito do planejamento regional brasileiro e dos planos plurianuais.

Os planos plurianuais (PPA's) aparecem na constituição federal de 1988 nos artigos 165,166 e 167 que versam sobre tributação, finanças e orçamento. Percebe-se portanto, por sua própria localização no texto constitucional, que a visão de planejamento ainda se mantinha ligada a visão economicista herdada dos governos militares.

A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada (art. 165, § 1o). O PPA é concebido para abranger o lapso de tempo que vai do segundo ano de um mandato presidencial ao primeiro ano do mandato subsequente (art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). A LDO é delineada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com o orçamento. Diz o texto constitucional: 'A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento' (art. 165, § 2o). (GARCIA, 2000, p. 8).

Tendo validade de 4 anos o primeiro PPA foi implantado em 1991 e vigorou até 1995, sendo bastante afetado por causa das constantes reformas na estrutura administrativa realizadas no período e pelas crises econômicas e políticas que se abateram sobre o país durante o período de sua vigência.

O grupo que ascendia ao poder era formado basicamente por pessoas sem experiência em administração pública e governamental: predominavam empresários, acadêmicos e amigos do presidente. A *reforma administrativa*, que inevitavelmente faz com que os dirigentes que chegam sem ter idéia precisa do que mais importa, seja desorganizadora e paralisante, destruiu o pouco que restava de capacidade de governo. A equipe que assumiu o MEFP era integrada por economistas acadêmicos convictos do sublime poder do mercado e minimizadores da relevância do Estado. Para eles, o planejamento consistia em um instrumento ultrapassado, com a política econômica respondendo pelo que de mais relevante podia fazer o governo. (GARCIA, 2000, p. 13).

Dentro de todas as questões políticas que envolveram o mandato e o impeachment do presidente Fernando Collor de Mello o PPA acabou não possuindo qualquer representatividade nas discussões administrativas embora em alguns momentos tenham havido tentativas falhas de ressuscitá-lo.

Dentre essas tentativas podemos citar a ocorrida durante o governo do presidente Itamar Franco. Embora cercado por um grupo político bem mais expressivo que o do seu antecessor, as questões econômicas que envolveram o governo de Itamar Franco não possibilitaram que se avançasse muito na discussão

sobre o planejamento de médio prazo uma vez que todos os olhos da nação estavam voltados para a implantação do plano real e para o combate ao “dragão” da inflação.

Com uma nova administração instaurada e com o sucesso do plano real até aquele momento o governo federal em 1997 cria um grupo de trabalho integrado por representante dos Ministérios do Planejamento e Orçamento, Fazenda, Tribunal de Contas da União, da Associação dos Profissionais em Finanças Públicas, entre outros para a formulação de um projeto de lei complementar. De tal grupo de trabalho surge o Programa “Brasil em Ação” (NASSER, 2000).

O programa Brasil em Ação trás em suas propostas as formulações iniciais sobre os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID’s) que, como estratégia de desenvolvimento não rompe com as políticas imediatamente anteriores, já dominadas pelos ideais neoliberais. Logo, a implantação dos eixos de desenvolvimento, longe de representarem um rompimento com as estratégias do Governo Collor, coloca-se como uma continuidade das políticas neoliberais já inicialmente implementadas nos primeiros anos da década de 1990 (Galvão; Brandão, 2003).

O programa Brasil em Ação adota uma política não eletiva as regiões menos competitivas, descarta uma visão articulada de planejamento regional, reforça e amplia o dinamismo de regiões com potencial de competição internacional. São os chamados ‘focos dinâmicos’ agrícolas, agropecuários ou industriais. Reafirma a continuação das disparidades regionais, além disso, o modelo reducionista do Estado dificulta ainda mais o desenvolvimento das regiões pobres, onde mais precisam de investimento com o apoio do Estado. (MEHL, 2003, p. 97)

Tal fato se dá no mesmo período em que algumas das principais forças políticas pertencentes ao governo de Fernando Collor começam a atuar no Governo Fernando Henrique Cardoso.

Não há por que enxergar o planejamento de maneira dissociada da correlação de forças políticas e dos respectivos jogos que amparam as ações dos governos. Nesse sentido, a estratégia de constituição de ‘eixos’, mesmo que tenha sido escorada em critérios técnicos, não deixou de ser filtrada no processo de chancela política que todo processo de planejamento, formalizado ou não, democrático ou não, requer. (GALVÃO e BRANDÃO, 2003, p. 189).

Após comentar sobre o fim da SUDAM e da SUDENE e o enfraquecimento de órgãos como o DNOCS e a CODEVASF, ponderando que isto aponta para o

enfraquecimento das formas tradicionais de ação regional do Estado. O Professor Sylvio Bandeira assim se refere aos ENID's:

Por outro lado, o Governo federal, desde 1996, passou a trabalhar, após um longo período sem grandes projetos (o último foi o Projeto Grande Carajás, início dos anos 80), com investimentos que configuram uma nova forma de política territorial para o País, os chamados Eixos Nacionais de Desenvolvimento, primeiramente configurados no Programa Brasil em Ação e no Programa Avança Brasil. É a única alternativa de caráter abrangente do Governo Federal. A idéia central é a de consolidar, modernizar e ampliar as estruturas em rede, principalmente nas áreas de transportes, comunicação e energia. Além de outros problemas na definição dos Eixos e dos projetos e, ainda, na execução dos investimentos, tem se observado que não ocorreu e não está ocorrendo uma preocupação em integrar os projetos com uma visão ampla e consistente da questão regional (e urbana) brasileira. Fica parecendo que prevalece a idéia de construir, no final das contas, corredores de exportação, preparando o país para a globalização, que acabam por favorecer as regiões mais desenvolvidas. Assim, predomina a visão de um balcão de projetos setoriais e não da construção de um projeto nacional de desenvolvimento regional. (SILVA e SILVA, 2003, p. 52).

Uma das principais críticas que podem ser realizadas ao “Brasil em ação” é justamente a falta de detalhamento de suas estratégias. Tal fato pode ser comprovado pela inexistência de dados sobre o “semi-árido” e na superficialidade como era tratada a região Nordeste, pois existia apenas uma vaga referência ao eixo São Francisco e ao eixo Transnordestino no material disponibilizado pelo governo federal para consultas sobre o programa através de seu sitio na internet. Tal referência afirmava genericamente que esses dois eixos receberiam 66 bilhões de reais em investimentos públicos e privados para atender sua vocação para o turismo, a moderna agricultura de grãos e a fruticultura irrigada. Reforça-se ainda que em relação ao nordeste se sublinhava a importância dos complexos portuários de Aratu, Pecém e Suape para a exportação de mercadorias (Galvão; Brandão, 2003). Há de se ressaltar aqui a extrema utilização de vocábulos como vocação e aptidão em todo o texto e ao fato de se apresentarem estruturas produtivas que ocorrem em pequenas áreas da região como se fossem possíveis de serem aplicadas em seu todo.

No ano 2000 surge o PPA 2000-2003 tendo como principal ponto o programa “Avança Brasil” que traz a idéia de dar continuidade aos investimentos econômicos na infra-estrutura que facilite a exportação da produção das regiões privilegiadas. O estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento foi realizado pelo consórcio Brasiliana, formado pelas consultorias Booz Allen & Hamilton do Brasil

Consultores, Bechtel Internacional Incorporation e Banco ABN Amro, contratadas pelo governo federal sob a supervisão das equipes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (NASSER, 2000).

Segundo o documento final do estudo, Consórcio Brasileira (2000a) o modelo de desenvolvimento anteriormente adotado - denominado de intervencionista - acabou por gerar um desenvolvimento concentrado social e regionalmente implicando em distorções na alocação regional e setorial dos recursos e na inibição de várias oportunidades. Assim, o modelo a ser implantado deveria ser o de um planejamento indicativo onde o Estado não mais lideraria o processo e onde seriam incentivadas as parcerias com a iniciativa privada para a execução das obras.

Com o intuito de construir uma nova maneira de planejar o desenvolvimento, consentânea com os vetores condicionantes da economia mundial, isto é, abertura comercial, liberalização financeira, privatizações, etc, o governo federal nas duas administrações de FHC propôs-se repensar o papel do Estado brasileiro no que toca à sua atuação sobre os vários espaços geoeconômicos nacionais. O objetivo do governo foi o de preparar o país para tornar a sua estrutura produtiva mais eficiente, pela remoção de gargalos infra-estruturais (transportes, comunicações etc), de modo a poder enfrentar os novos parâmetros da competição vigente no mercado internacional. (MONTEIRO NETO, 2005, p. 254).

Para tanto o território nacional é recortado em quatro grandes espaços distribuídos entre nove eixos de desenvolvimento:

- O primeiro espaço é representado pelo eixo Sudeste – Sudoeste e Sul e visa à ampliação do centro dinâmico constituído pela região no entorno das principais metrópoles (Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte) e que sedia as atividades mais relevantes e estratégicas da economia do país;
- Eixo Oeste, Araguaia – Tocantins, predominante agrícola seria complementar ao eixo anterior e tendo um potencial de crescimento, principalmente através da agropecuária;
- Eixo Nordeste, considerado à margem do processo de desenvolvimento brasileiro devido aos problemas da seca e ao caráter complementar ao centro hegemônico;
- E quarto e último representado pelo eixo da Amazônia com suas características próprias em relação à conservação ambiental.

As principais diretrizes do estudo, segundo o relatório síntese (Consórcio Brasileira, 2000a, p. 7-8), são:

- Assegurar a integração dos Eixos, nos níveis nacionais e internacional, com vistas à competitividade internacional do país, à redução das disparidades regionais e ao desenvolvimento sustentável, considerando a integração das regiões como fator de competição internacional;
- Orientar os investimentos básicos para a geração de novos negócios e novos espaços, com o objetivo de geração de maior número de empregos;
- Orientar os investimentos básicos para o aumento do valor agregado;
- Destacar a dimensão informação e conhecimento (educação, capacitação científica, empreendimentos e tecnologias de acesso à informação);
- Introduzir inovações tecnológicas e gerenciais em empreendimentos de desenvolvimento social;
- Considerar o meio ambiente como área de oportunidade de implementação de investimentos;
- Considerar a importância crescente do setor de serviços na economia;
- Identificar e ressaltar oportunidades de inserção internacional em cada espaço; e
- Destacar a integração do país com a América Latina e o caráter multilateral das relações internacionais do país.

O apêndice metodológico do relatório define da seguinte maneira o conceito de Eixo:

Eixo é um corte espacial composto por unidades territoriais contíguas, efetuado com objetivos de planejamento, cuja lógica está relacionada às perspectivas de integração e desenvolvimento consideradas em termos espaciais. Nesse sentido, dois critérios devem ser levados em conta na sua definição e delimitação: a existência de uma rede multimodal de transporte de carga, efetiva ou potencial, permitindo a acessibilidade aos diversos pontos situados na área de influência do eixo; e a presença de possibilidades de estruturação produtiva interna, em termos de um conjunto de atividades econômicas que definem a inserção do eixo em um espaço mais amplo (nacional ou internacional) e a maximização dos efeitos multiplicadores dentro de uma área de influência. (CONSÓRCIO BRASILIANA, 2000b, p. 1).

O estudo que deu base para a formulação dessa nova política territorial

Considera o território nacional com um espaço geoeconômico aberto, rompendo com a visão tradicional de país fragmentado segundo suas

fronteiras geopolíticas formais, com macrorregiões e estados. Em lugar disso, a definição dos Eixos dá ênfase à análise dos fluxos reais de bens e serviços e à identificação das demandas dos cidadãos no ambiente em que vivem. Assim, os Eixos representam espaços territoriais delimitados, para fins de planejamento, segundo a dinâmica sócio-econômica e ambiental que os caracteriza. (Mensagem ao Congresso Nacional, 2002, p. 449).

Os documentos oficiais produzidos pelo estudo buscam demonstrar que o que se buscava era um recorte diferente não apenas do território, mas também da ação do governo, considerando que esse teria um novo papel, o de indutor de investimentos privados.

O estudo ainda introduz aspectos inovadores, como a visão integrada utilizada, ou seja, o desenvolvimento deve ser feito focando também aspectos sociais, meio ambiente e informação e conhecimento, além da infra-estrutura. E também através da integração entre as diversas regiões, destacando assim os efeitos multiplicadores e as externalidades geradas pelos investimentos. (NASSER, 2000, p. 166).

O principal produto do estudo dos Eixos é um portfólio de investimentos nos setores considerados essenciais ao desenvolvimento social e econômico: infra-estrutura; desenvolvimento social; informação e conhecimento; e meio ambiente. Esse portfólio tem um valor total de US\$ 229 bilhões e teria como prazo de implementação o período 2000/2007. Segundo o relatório final 49% do valor deveria ser investido no desenvolvimento social; 43,8% na infra-estrutura econômica; 6,1% em meio ambiente; e 1,1% em informações e conhecimento. Dentro do valor destinado a infra-estrutura (um valor total de US\$ 99,97 bilhões) 36% iria para os transportes; 33% para energia; e 31% para telecomunicações. Quanto aos investimentos em desenvolvimento social (um total de US\$ 112,21 bilhões) 43% seriam destinados a saúde; 24% a educação; 18% ao saneamento; e 15% a habitação.

Tabela 1: Portfólio Distribuição espacial dos Investimentos por Eixo

EIXO	Valor em US\$ Bilhões	%	% DO EIXO NO PIB (1996)
Araguaia-Tocantins	24.818,5	10,9	6,6
Arco-Norte	1.501,2	0,7	0,3
Madeira-Amazonas	22.020,4	9,6	3,8
Oeste	8.599,1	3,8	2,2
Rede Sudeste	68.063,4	29,8	52,3
São Francisco	22.504,4	9,8	6,1
Sudeste	12.293,4	5,4	8,4
Sul	30.337,5	13,3	13,3
Transnordestino	33.024,3	14,5	7,0
Nacional	5.370,2	2,3	-
Total do portfólio	228.532,4	100,0	100,0

Fonte: Consórcio Brasília (2000a).

A despeito dessa distribuição espacial aparentemente homogênea pode-se notar que os investimentos em eixos localizados no Sudeste chegariam a aproximadamente 43,1% do total. Além disso, dentre os eixos localizados fora da área economicamente mais ativa e que receberiam maiores investimentos são exatamente aqueles que teriam como finalidade servirem de corredores de exportação.

Segundo o Consórcio Brasileira (2000a, p. 20) “fato notável é que o portfólio resultou em uma distribuição espacial dos investimentos em todas as regiões do país, atendendo assim a um dos seus objetivos, que é a redução das disparidades regionais”. Durante todo o documento o discurso dominante era o de que haveria uma desconcentração espacial do desenvolvimento uma vez que os investimentos, embora pontuais, teriam poder para dinamizar todo o território nacional. Porém, para GALVÃO e BRANDÃO (2003, p. 200)

Já que são ‘os fluxos que identificarão um conjunto de eixos baseados na logística’ parece-nos que, uma vez levada a efeito, a proposta tão somente sancionaria e potencializaria os fluxos econômicos imediatos, não propondo ações de fomento à constituição de novas estruturas produtivas. Certamente as ações propostas não seriam geradoras de novas atividades, nem ocupariam novos espaços de produção, como retoricamente é sugerido pelo documento. Apenas há o aproveitamento e a racionalização das cadeias produtivas existentes em cada região, não propondo nem o adensamento destas e nem muito menos o apoio aos ‘potenciais econômicos pouco explorados’, como é sugerido. Pouca atenção é dada aos subespaços que gravitam em torno das armaduras de cada infraestrutura. Contraditória e demagógicamente, o estudo afirma que ‘os eixos constituem uma opção pela interiorização do desenvolvimento em direção às áreas potencialmente dinâmicas’. Outras vezes observa que não se propõe a romper o isolamento das áreas de pouca densidade econômica e demográfica. (...) Além disso, outro ponto a ser destacado é que várias das infra-estruturas/‘eixos’ são mais concorrentes do que complementares entre si. Assim, os impactos positivos dos investimentos nos diversos modais de transportes ou o papel da construção ou modernização dos portos são superestimados, pois representam alternativas diferentes de escoamento da mesma *commodity*, incorrendo-se assim, no mínimo, em uma dupla contagem. Esta é, por exemplo, a situação da saída de soja pelos portos de Santos, Sepetiba e Vitória.

O que se observa, portanto é que ao invés de uma busca de dinamização da economia do país o que se buscou foi colocar algumas vias de transporte como elos fundamentais do processo de escoamento da produção brasileira para o mercado internacional. Araújo (2000) aponta que a política dos eixos alia-se a tendência verificada na década de noventa de revisão do papel do Estado na promoção do desenvolvimento regional:

O fato é que nos anos noventa, tende-se a romper o padrão dominante no Brasil das últimas décadas, onde a prioridade era dada à montagem de uma base econômica que operava essencialmente no espaço nacional – embora fortemente penetrada por agentes econômicos transnacionais – e que ia lentamente desconcentrando atividades em espaços periféricos do país. Agora, prioriza-se a inserção dos focos dinâmicos do país na economia mundial, em rápida globalização. O estado-nacional, por vez, que jogava um papel ativo nesse processo, tanto por suas políticas ditas de corte setorial/nacional, como pela ação de suas estatais, agora retrai-se. No presente, as decisões dominantes tendem a ser as do mercado, dada a crise do Estado e as novas orientações governamentais, ao lado de uma evidente indefinição e atomização que têm marcado a política de desenvolvimento regional no Brasil. (ARAÚJO, 2000, p. 76).

Para Galvão e Brandão (2003) existiu uma vulgarização das idéias de Hirschman (*unbalanced Growth*)³ e das concepções de Myrdal sobre os efeitos de polarização no espaço e seu combate e neutralização através da ação dos poderes públicos. O estudo acaba por tratar o processo de desenvolvimento como uma questão de *business*, onde o portfólio de investimentos teria uma grande importância. Assim, a concepção subjacente aos eixos é a de propor formas mais eficientes de acelerar os “bolsões de riqueza” do território nacional, conectando-os aos pontos dinâmicos da economia mundial. Apesar de em inúmeros momentos o estudo tentar passar a preocupação com a articulação e a complementaridade dos espaços regionais⁴ tal fato é incompatível com a lógica de montar uma malha logística para ligar os produtos tradicionalmente produzidos regionalmente ao mercado internacional de *commodities*. Para Moraes (2003) os eixos de desenvolvimento acabaram por adotar uma visão excessivamente circulacionista do território, dando enorme ênfase ao setor de transportes em detrimento de uma abordagem mais territorial. Na mesma linha de raciocínio, SANTOS (2003, p. 49) indica:

As estratégias de desenvolvimento territorial do país definidas nos documentos – ‘eixos nacionais de desenvolvimento’ (1994/2002) e ‘avança Brasil’ (1998/2002)... contemplavam, ao mesmo tempo, mecanismos de indução não só a interiorização do desenvolvimento como também a concentração de esforços em áreas e segmentos capazes de gerar efeitos mais significativos sobre o restante da economia. Esta condição privilegia os subespaços nacionais que já possuíam vantagens comparativas, com nítida tendência à concentração ainda maior das atividades nas regiões mais densamente ocupadas. Nessas circunstâncias a urbanização se apresentava como pré-condição para a criação de oportunidades de desenvolvimento além do nível de subsistência, aproveitando-se nas economias de aglomeração, condição fundamental para o almejado crescimento.

³ Tal idéia enfatiza a existência de escassez e de pontos de estrangulamento e de outras seqüências de crescimento não equilibrado ao longo do processo de desenvolvimento.

⁴ Rede Sudeste, Centro-Sul, Nordeste e Amazônia.

Desse modo, a estratégia do governo federal findou por reforçar a competitividade de áreas com potencial para inserir-se nas correntes mundiais de comércio não se configurando como um elemento de desenvolvimento para o país como um todo. Vale dizer ainda que este projeto não tinha propostas concretas para as regiões e subespaços com tênue capacidade de se ligarem à economia global.

3 O PLANEJAMENTO REGIONAL NA BAHIA: 1950-2000

O estado da Bahia é considerado um dos pioneiros na montagem de estruturas voltadas para o Planejamento. Como prova de tal fato temos a instalação do Instituto do Cacau da Bahia em 1933 e do Instituto Bahiano do Fumo em 1935, ambos criados a partir de crise nessas culturas que repercutiram na estrutura econômica estadual. Outras ações nesse sentido foram a fundação do Instituto de Economia e Finanças da Bahia em 1935 e a aprovação da constituição estadual de 1947 que através da lei complementar nº 155 de 31/12/1948 criou o Conselho Estadual de Economia e Finanças (CEE) (Spinola, 2003).

A despeito de todos esses esforços o estado da Bahia apresentava no início da década de 1950 inúmeros problemas em sua estrutura econômica, que ficaram evidentes em estudo realizado pelo historiador Luis Henrique Dias Tavares e levaram o político Otávio Mangabeira a cunhar o termo “enigma baiano”.

Estamos para advertir não propriamente uma involução, mas antes a verificação de que as empresas manufatureiras criadas não cresceram em virtude do sistema econômico baiano, estruturalmente agrário-mercantil. Com tal premissa, além de constataremos os pontos de estagnação comuns ao desenvolvimento industrial de todo o Brasil – falta de capitais, carência de força motriz, pobreza de mão-de-obra técnica, deficiência do mercado interno – salientamos a subordinação das empresas industriais baianas às grandes firmas comerciais, através do mecanismo de consignação. (TAVARES, 1963 *apud* SPINOLA, 2003, p. 102).

Tal enigma foi estudado por diversos autores baianos à exemplo de Pinto de Aguiar, Rômulo Almeida e Clemente Mariani. Pinto de Aguiar lança também nos anos 50, relançado algumas outras vezes nas décadas seguintes, trabalho intitulado *Notas sobre o enigma baiano* onde traça um diagnóstico sobre a situação estadual e indica o planejamento econômico como solução.

Se conseguíssemos eliminar todas as causas de contenção que vêm do nosso passado, entre as quais são marcantes a subcapitalização, o retardamento técnico, teríamos que vencer agora, sobretudo como causas principais:

1. O problema da instabilidade da nossa economia, que, preponderantemente primária e evidentemente reflexa, depende, endogenamente, da sazonalidade das safras e, exogenamente, das flutuações dos mercados exteriores e dos preços vigentes;
2. O desgaste do nosso intercâmbio comercial interno, com a política cambial vigente no país, agravando a tendência estrutural da deterioração

da relação de preços dos produtos que enviamos para outros estados e das mercadorias que deles recebemos;

3. A escassa capacidade de poupança, decorrente destas causas, e o reduzido estímulo aos investimentos, em virtude de tais variáveis.

Recursos naturais e energéticos, mas não dinamizados, mão-de-obra abundante, mas não qualificada, portos bons, mas não aparelhados, não bastam para desenvolver uma região.

Evidentemente, se existe um mal, o primeiro passo é identificá-lo, é o diagnóstico das suas causas, não apenas superficiais, mas sobretudo as profundas. Não é por deformação profissional, sendo eu professor de economia, que aponto, como primeira providência, o estudo científico do 'enigma baiano', dentro de tal orientação.

Em segundo lugar, a terapêutica: o planejamento. Já se foi o tempo em que se podia confiar ao automatismo do mercado, ou ao empirismo da boa vontade dos 'entendidos', a solução de problemas dessa magnitude. Planejamento não significa estatismo, e sim demonstração de que o homem tem capacidade para dirigir, em termos racionais, os seus próprios destinos.

Em terceiro lugar, a motivação, a mobilização do consentimento coletivo e da opinião pública, em torno das políticas que devem ser adotadas, para corrigir estes pontos de estrangulamento que asfixiam a economia baiana e que já se aproximam do ponto de ruptura. (AGUIAR, 1977, p. 50).

Outras abordagens sobre o "enigma baiano" apontavam que as origens desse estariam na decadência da economia iniciada com a perda de importância do açúcar enquanto produto de exportação. Segundo SOUZA (1991, p. 70).

Pode-se hoje afirmar que o chamado enigma baiano decorria do fato de que o Estado não encontrava produtos para vender para fora e o mercado interno não era suficiente para absorver o que se poderia criar.

Para Santos e Oliveira (1989) nesse período a economia baiana era apenas um apêndice do Centro – Sul e o seu caráter agrário – exportador servia para a geração de receitas cambiais que iriam financiar os parques industriais do Centro – Sul.

No que se refere mais estritamente ao planejamento, esse vai aparecer mais evidentemente depois da eleição de Antonio Balbino para governador do estado. Durante a campanha eleitoral Balbino buscou sempre ressaltar a necessidade de se criar uma nova cultura administrativa e, para tanto, nada melhor que a promoção de um planejamento.

Dentre as formas de superar as práticas arcaicas e assentar as bases da prosperidade, manifestava o Governador empossado sua preocupação em 'programar o desenvolvimento econômico da Bahia, assistir, estimular as forças sadias que se afirmam, na medida extrema das suas possibilidades', vozes em que se expressam o planejamento, que ele viria conceituar como 'uma forma de condicionar com mais segurança o pleno domínio da iniciativa privada como instrumento criador de riquezas e de empreendimentos nos setores produtivos, reservando ao Poder Público a

função de disciplinar e assistir e, sobretudo, estimular o fluxo da livre empresa', (CARVALHO NETO, 2002, p. 9).

Tal planejamento deveria levar em conta as ações de governo estadual e da União além de outras esferas administrativas e da iniciativa privada.

Durante o governo de Balbino na Bahia ocorria em nível nacional toda uma efervescência por causa da divulgação e da execução dos planos de metas do governo Juscelino Kubistchek. Paralelamente a isso a região Nordeste era vítima de uma das mais intensas secas do século XX que contribuiu em muito para trazer prejuízos para a agricultura e para a pecuária, desembocando em um intenso processo de migração regional rumo ao Sudeste Brasileiro. Aproveitando-se de tais fatos e com atitudes extremamente populistas o governador baiano inicia uma ampla campanha de divulgação do planejamento estadual e acaba por trazer o Dr. Rômulo de Almeida para compor a sua equipe de trabalho. Com a vinda de Rômulo de Almeida e a ajuda de alguns componentes do IEFB e da Universidade Federal da Bahia (UFBA) em 27 de maio de 1955, através do decreto nº 16.261 o governo do estado da Bahia criava o Conselho Econômico da Bahia (CONDEB) e a Comissão de Planejamento da Bahia (CPE). Embora fossem criados ao mesmo tempo esses dois órgãos tinham funções diferentes, pois, enquanto a CPE deveria estudar e propor medidas para garantir a estabilidade e o desenvolvimento equilibrado não apenas do estado, mas também de suas áreas econômicas vizinhas, o CONDEB era um conselho político formado por algumas instituições que ajudaram em sua montagem.

O Condeb, a CPE e, conseqüentemente, todo o conjunto de órgãos que posteriormente vieram a compor o sistema de planejamento do estado da Bahia nasceram, segundo o testemunho de seus primeiros participantes, utilizando-se do 'campo neutro' conferido pela universidade, em espaço cedido pela Escola de Farmácia. A partir desse núcleo inicial, foram elaborados os primeiros trabalhos, na tentativa de compor um diagnóstico da situação do estado, através de estudos solicitados a pessoas identificadas como 'conhecedoras' (técnicos, especialistas, empresários, etc.) dos diversos setores da economia baiana. Esse conjunto de trabalhos, elaborados em alguns casos, quase que em caráter pessoal, sem qualquer vinculação funcional, embora se tenha contado, para alguns estudos com o apoio de organismos como o Banco do Nordeste do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, Superintendência da Moeda e do Crédito, etc, utilizando metodologia as mais diferenciadas, vieram a compor o primeiro conjunto de análises e recomendações sobre medidas a serem adotadas pelo novo governo estadual, em fase de instalação. Esses 'Estudos Preliminares' (as conhecidas 'pastas rosas') pretendiam construir uma tomada de consciência dos problemas de desenvolvimento da Bahia e sugerir as linhas básicas de um programa de ação coordenada do Estado e

das demais esferas administrativas através de seus próprios investimentos e do estímulo e orientação à iniciativa particular e em geral às forças da comunidade. (BAPTISTA, 1978, p. 42-43).

Um dos primeiros documentos produzidos pela CPE foi uma carta do Governador da Bahia para o Presidente da República. Carta essa enviada no dia 15 de agosto de 1956 é posteriormente publicada pela imprensa oficial da Bahia sobre o título de *Participação da Bahia na vida nacional*, que trazia uma análise sobre a situação de desequilíbrio em que se encontravam as finanças do Estado afirmando que tal situação poderia trazer sérios prejuízos para a manutenção da federação brasileira, uma vez que isso não ocorria apenas com a Bahia, mas com a maioria dos estados do Nordeste.

Quanto às indicações de soluções as principais seriam uma reforma cambial com a eliminação do confisco e o financiamento de dois bilhões de cruzeiros. Por fim, o governo solicita um programa quinquenal de investimentos no montante de Cr\$ 5,06 trilhões para o período 1956 -1960. Tais investimentos contemplariam principalmente o setor de transporte e comunicação (41% dos recursos) e o setor industrial (11% dos recursos), (SOUZA, 1991).

Ao final de seu governo Antonio Balbino não conseguiu resolver os principais problemas do Estado e acabou utilizando os órgãos de planejamento como forma de propagando política, o que acabou agravando a sua paralisia administrativa.

Na gestão governamental seguinte, do governador Juracy Magalhães, tem-se uma tentativa de realçar o planejamento regional no Estado da Bahia com a aplicação do PLANDEB, concluído em 1959 e que trazia quatro propostas básicas para um programa de combate às secas:

- a) a organização econômica para resistir às secas, através da organização da economia agrícola e do abastecimento pelo sistema Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial da Bahia – Fundagro;
- b) a organização para emergência nos momentos de seca, objetivando garantir trabalho e assegurar renda para evitar migrações;
- c) a implementação de culturas resistentes à seca e a criação de programas de pesquisa de recursos naturais e seu aproveitamento;
- d) criação de um programa permanente de reservas de água e irrigação e um programa de pequena açudagem, poços e irrigação individual. (BAHIA, 1960)

Com o governo Juracy Magalhães, é elaborado o Plandeb, que aprofunda um pouco mais o que já estava proposto anteriormente. A grande importância do Plandeb é que com ele nasce, na Bahia, a preocupação consistente de promover profundas mudanças na economia e na sociedade baiana, pretendendo transformar a velha sociedade oligárquica numa moderna sociedade capitalista. Inicia-se aí também a luta entre propostas técnicas, não isentas, obviamente, de forte conteúdo político, e os interesses da oligarquia rural. Isso fica visível pela não aprovação do Plandeb na Assembléia Legislativa e a não-incorporação dentro de espaços do próprio Executivo. A não-aprovação não significa, porém, que o Plandeb, enquanto conjunto de estratégias, não tenha sido implementado em grande parte, sendo, em última instância, o ponto de partida da atual configuração econômica e social da Bahia. (SOUZA, 1991, p. 71).

O fato do Plandeb não ter sido aprovado na Assembléia Legislativa decorre:

Da resistência da classe política do Estado, bastante atrasada à época, e ao predomínio de uma estrutura do poder oligárquica, patrimonialista e clientelista, que via no planejamento uma séria ameaça de limitação da sua autoridade e poder. Afinal, na visão da classe política, o planejamento implicava na transferência de poder, notadamente do poder de barganha, das suas mãos para as mãos dos tecnoburocratas do poder executivo. (SPINOLA, 2003, p.108).

Conforme demonstramos em capítulo anterior o modelo de desenvolvimento defendido pelo Plandeb era o de integração econômica com a região Sudeste, onde se desenvolveriam na Bahia as empresas de bens intermediários que serviriam para abastecer os mercados do sudeste. Sob tal lógica esperava-se que houvesse uma “desconcentração concentrada”. O que acabou por não se realizar.

A adoção dessa estratégia de ‘desconcentração concentrada’ fez com que a Bahia se transformasse ao longo do tempo numa grande produtora de intermediários, sem conseguir desenvolver, como imaginado no Plandeb, um parque de transformação de produtos finais que promovesse um efeito *linkage* e internalizasse convenientemente a industrialização em seu território. De exportadora de *commodities agrícolas*, a Bahia passou a condição de exportadora de *commodities industriais*. (*op.cit.*, p. 109).

Como forma de garantir que a produção estadual chegasse aos mercados do Sudeste acabou-se por aproveitar uma lógica já dominante na esfera federal, e se utilizava as grandes ligações rodoviárias no sentido Sul – sudeste (BR – 101 e BR – 116).

Segundo Spinola (2003) muitas das indicações do Plandeb foram implementadas até o fim dos anos 80 de forma bastante lenta e gradual a medida que a sociedade local se modernizava e que existia um respaldo coincidente com os programas e projetos do Governo Federal e/ou com os interesses do capitalismo nacional e internacional. Além disso, outras justificativas são dadas as dificuldades

encontradas na realização do Plandeb: atitude defensiva de outros setores estaduais que julgavam que poderia existir uma interferência dos órgãos do planejamento em seus setores; a idéia de que o planejamento viesse a ser obrigatório e de que tal instrumento era “coisa de comunista”; e problemas na coordenação política do governo (Baptista, 1978). Assim, apesar do idealismo dos formuladores houve uma grande diferença entre as concepções do plano e a sua viabilização. Tal tendência agrava-se no período pós-64 quando:

O planejamento baiano limitou-se a potencializar, ao nível estadual, planos e programas decorrentes de decisões federais. Para isto, foi decisiva a capacidade de articulação e negociação das lideranças políticas no Estado nos escalões decisórios do país, o que contribuiu para gerar uma economia de renda altamente concentrada e bastante desigual em sua distribuição espacial. (SPINOLA, 2003, p. 109).

Isso pode ser demonstrado justamente com a continuação de uma política econômica voltada para a industrialização, seguindo as linhas ditadas nas esferas federais, com a criação do BANEBA (Banco do Estado da Bahia), com a transformação da Fundagro em Desembanco.

Outro ponto importante nesse período é a reforma administrativa de 1966. Com esta reforma, realizada no governo Lomanto Júnior, buscou-se um aperfeiçoamento do planejamento e de suas funções através de projetos importantes pelo Estado. Como exemplos de trabalhos produzidos nesse período temos o *Termo de Referências do Recôncavo e Desenvolvimento da indústria petroquímica da Bahia* ambos pertencentes ao período denominado de “planejamento por prevenção”.

No que toca a reestruturação do sistema, a reforma administrativa de 1966 definiu, na sua nova estrutura, a existência de uma assessoria geral vinculada ao governador (AGPO) e coordenadora do processo de planejamento, realizado a nível intermediário, pelas assessorias setoriais e regionais (ASPOs e ARPOs). O suporte técnico ao sistema dava-se através da Fundação de Planejamento estadual de estatística – DEE, estruturas que passaram a integrar a administração descentralizada e subordinarem-se às decisões do governo. (BAHIA, 1990, p. 10).

A lei nº 2321 também de 1966 estabelecia a divisão do estado em 21 Regiões Administrativas, conceituadas como um espaço contínuo definido em função da cobertura da atuação do governo sobre o território, tendo como centro uma sede urbana que concentraria as agências e órgãos de atendimento nas diversas áreas

da atuação governamental. Tal trabalho teve a consultoria da geógrafa Lysia Maria Cavalcante Bernardes, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE).

TABELA 2: BAHIA – Sede das regiões administrativas – RA (1966)

CIDADE

Salvador
Feira de Santana
Ilhéus\Itabuna
Conquista
Jequié
Alagoinhas
Juazeiro
Jacobina
Valença
Serrinha
Brumado
Senhor do Bonfim
Xique-xique
Itaberaba
Santo Antonio de Jesus
Santa Maria da Vitória
Barreiras
Caetité
Medeiros Neto
Seabra
Ribeira do Pombal

Elaboração: Éder Souza

Porém, apesar de terem servido de base para algumas atividades setoriais, notadamente na educação e saúde, essa ação não conseguiu dar origem a um projeto integrado de planejamento regional devido à inexistência de um modelo de descentralização gradativa e flexível (Silva e Ornelas, 1974).

Mesmo com tantas alterações o modelo de planejamento da Bahia continuava ineficiente, porque os órgãos criados pertenciam apenas ao segundo escalão da esfera administrativa, embora fossem órgãos de assessoramento do governador. Prova de tal ineficiência é que já no ano de 1968 a CPE dividiu o estado da Bahia em 16 micro-regiões programadas. Esta divisão possuía alguns inconvenientes devido a não delimitação clara das metodologias utilizadas assim como a ausência de aspectos funcionais (BAHIA, 1973).

A década de 1970 simboliza uma nova mudança no padrão de intervenção estatal, pois com a crescente centralização do poder nas mãos do executivo federal sobrava cada vez menos espaço para políticas de planejamento estadual. Assim houve o reconhecimento de que as políticas estaduais estavam subordinadas às diretrizes do Governo Federal.

Essa fase, embora seja também a do 'milagre' brasileiro, quando o Governo Federal transferiu montante considerável de recursos para os estados, não deixou de ser limitante ao planejamento, na medida em que o espaço para gerar propostas inovadoras estava restrito à adaptação ao planejamento estadual, às linhas de financiamento e aos programas federais determinados pela União. Essa experiência ficou conhecida como a do 'planejamento para negociação', onde até mesmo as etapas tradicionais do planejamento foram invertidas para adaptá-los às circunstâncias centralizadoras. (SOUZA, 1991, p. 71).

A elevação do planejamento ao primeiro escalão governamental com *status* político de secretaria do Estado somente vai ocorrer em 1971 através da criação da Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia.

Na mensagem nº 13/71, de remessa do Projeto de Lei de Criação da Secretaria (que se converteu na Lei nº 2925, de 3 de maio de 1971) à Assembléia Legislativa, o então Governador Antonio Carlos Magalhães, reafirmando a importância do planejamento como instrumento imprescindível para alcançar o desenvolvimento econômico e social do Estado, salientava que sua ascensão na 'hierarquia organizacional do serviço público' visava 'criar maior facilidade de contatos com organismos de esfera federal e mesmo internacional, além de lhe dar melhores condições de coordenar a ação de diversos órgãos estaduais'. (CARVALHO NETO, 2002, p. 12).

É importante notar a incorporação das vertentes ciência e tecnologia entre as competências da secretaria recém-criada.

Embora o estado da Bahia tenha realizado tais mudanças na estruturação dos órgãos responsáveis pelo planejamento e pela regionalização do território, esses órgãos tinham um pequeno limite em sua atuação, devido tanto a forma de federalismo vigente a época como a estreita ligação entre o governador do estado e o regime militar - que devido a própria forma como fora conduzido ao poder, durante todo o seu período administrativo não demonstrou qualquer interesses de realizar políticas que fossem de encontro ou desagrassem os dirigentes nacionais. Tal fato acaba se refletindo na forma extremamente conservadora e apolítica da regionalização realizada pela Bahia e pela quase inexistência de projetos de desenvolvimento estadual, excetuando-se aquele que já constavam com respaldo do governo federal ou que se inseriam dentro da lógica dominante na esfera nacional, demonstrada no capítulo anterior.

3.1 A DIVISÃO DA BAHIA EM REGIÕES ADMINISTRATIVAS

A partir de 1971 as atribuições da AGPO passam a ser realizadas pela Secretaria de Planejamento, Ciências e tecnologia (SEPLANTEC) que, além disso, era responsável pela política ambiental e a modernização tecnológica do Estado. Em 1979 as ASPO's são substituídas pelas assessorias de planejamento (Asplan's).

Em abril de 1973, durante o período do regime militar brasileiro e na primeira gestão de Antonio Carlos Magalhães como governador do Estado da Bahia é lançado o Projeto de Regionalização Administrativa para o Estado, fruto de um convênio entre a Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC), Fundação de Planejamento (CPE) e a Universidade Federal da Bahia (UFBA) através do Instituto de Geociências. Este estudo foi determinado pelo decreto estadual nº. 22.847 de 14 de abril de 1972.

Tal projeto parte da análise da divisão em regiões urbanas realizadas por Milton Santos em 1958 (ver anexo 1) considerando este trabalho como pioneiro e básico até aqueles dias e propondo a sua atualização a partir de duas vertentes:

- a) o Estado da Bahia foi progressivamente ligado a outras regiões do País pela implantação de uma rede rodoviária de caráter nacional. A partir de 1963, com a pavimentação da Rio - Bahia (BR-116), proporcionando uma redução nos custos dos transportes, assistiu-se a uma maior penetração da influência comercial do Rio de Janeiro e de São Paulo. Cidades como Vitória da Conquista, Jequié, Feira, Ilhéus – Itabuna e até Senhor do Bonfim e Juazeiro, passaram a comerciar diretamente e de maneira mais intensa com as metrópoles nacionais, sem a intermediação de Salvador o que reduziu a importância desta última como entreposto comercial;
- b) as zonas de influência comercial não foram, por sua vez, substancialmente alteradas. Assiste-se por um lado o grande crescimento de cidades centros de transporte rodoviário como Feira de Santana (27.000 habitantes em 1950, 127.000 em 1970) e Vitória da Conquista (18.000 em 1950, 82.000 em 1970). Por outro lado, algumas cidades mostram sinais de dinamismo a partir da influência de determinadas atividades econômicas (petróleo, pecuária, madeira, produção de energia elétrica, agricultura alimentar e mineração). (BAHIA, 1973, p. 16).

Logo, desde a realização do trabalho de Milton Santos o Estado teria aumentado o número de relações com o resto do país e apresentado um maior número de cidades intermediárias. É lembrado também que o governo baiano tem suas ações historicamente limitadas por causa do acúmulo de funções e órgãos do

aparelho estatal na capital provocando uma queda considerável na produtividade e uma falta de acessibilidade por parte da população. Para dirimir tais problemáticas se buscou a realização de um trabalho para identificar as cidades que exerciam o papel de centros regionais.

O trabalho foi planejado no sentido de identificar cidades que, devido ao seu comércio intra e interregional e também graças à sua estrutura básica (sistema de transportes e comunicações) exercessem o papel de centros regionais, sendo assim capazes de abrigarem funções administrativas, agrupando em torno de si uma periferia definida, maximizando dessa forma a eficácia do processo (*op.cit.*, p. 16).

Na 3ª parte do Projeto de Regionalização Administrativa para o Estado da Bahia (1973) intitulada *Proposição de Regionalização Administrativa para o Estado da Bahia* assinado pelo Prof. Douracy Soares temos a seguinte afirmativa:

Para a realização dessa pesquisa, partimos de um estudo de centralidade, previsto nas duas leis, (Reforma Administrativa de 1966 e regionalização da CPE de 1968) e dele, para a caracterização e delimitação de cada uma das regiões que iremos propor. As duas tarefas, isto é, o estudo da centralidade e a delimitação das regiões foram efetuadas segundo uma perspectiva quantitativa, associada, principalmente no tocante às regiões, a uma técnica cartográfica, visto que era uma imposição do próprio tema que exigia uma análise espacial e conhecimento do sistema administrativo que funciona sobre o espaço territorial baiano.

Diante do material empírico levantado e analisado, extrapolamos, mesmo, o objetivo central e partimos para um ensaio das tipologias regionais e montamos um sistema de dominação/dependência que poderá orientar a aplicabilidade do presente estudo por parte das Secretarias e do Estado. (*op.cit.*, p. 79).

A metodologia utilizada partia da elaboração de um mapa das regiões naturais do Estado onde se buscou identificar o maior número possível de unidades físicas homogêneas, chegando-se a um número de 37 regiões ou unidades naturais que tinham como elementos físicos predominantes o relevo e a hidrografia. Em um segundo momento foi elaborado um mapa do Brasil onde constavam as principais cidades exteriores ao estado que exercem influência sobre o território baiano. Um terceiro momento foi a análise da orientação dos fluxos existentes no interior do Estado, sendo usado para tanto dados sobre os fluxos de comercialização agrícola e do movimento de passageiros, identificando-se as cidades de Feira de Santana, Itabuna/Ilhéus, Vitória da Conquista, Jequié, Senhor do Bonfim e Cícero Dantas como terminais interioranos importantes; as zonas de Irecê, Tucano e Santa Maria da Vitória como produtoras de milho e feijão e Paramirim/Guanambi como zona produtoras de arroz. Além disso, as distâncias entre os centros e o estado de

conservação das estradas e aeroportos foram levadas em consideração na definição da funcionalidade das regiões.

Realizou-se então a correlação cartográfica de todos os dados utilizando-se como base mapa na escala de 1:1. 500.000 com auxílio de scores, isolinhas e isoscores. Disto resultou o surgimento da regionalização administrativas que utilizava princípios da geografia teórica-quantitativa juntamente com modelos matemáticos de análise e organização do espaço (BAHIA, 1973).

Para o estabelecimento dos limites e o do contingente populacional que cada região administrativa deveria ter foram selecionados quatro estudos de regionalização já existentes, extraindo-se desses a metodologia adotada, o número de regiões estabelecidas e suas delimitações. Os estudos considerados foram: Zonas de influência Urbana (Milton Santos, 1958); Regiões Administrativas da Bahia (Lei 2.321 de 11.04.1966); Centralidade (IBGE/IBG, 1958) e Regiões Funcionais Urbanas (IBGE/IBG, 1972), sendo mais utilizado o estudo sobre regiões funcionais urbanas, que teve sua hierarquização aceita apesar de algumas críticas quanto à classificação de alguns centros.

Considerando que os estudos realizados até então haviam sido válidos, porém, não atendiam a necessidade de regionalização administrativa da Bahia, o estudo partiu para a utilização da análise fatorial combinada com várias informações que abrangiam o universo do Estado para que fossem estabelecidos scores para delimitação das regiões.

Do modelo matemático, com curvas de 0.000 a 0.1600, salientamos, sobre um mapa (carta) de fundo do Estado, na escala de 1:1. 500.000, três delas: a) curva de 0.1250 que, segundo nossas exigências para a caracterização de regiões, definia as áreas efetivamente estruturadas em torno de um centro; b) curva de 0.1500, que passamos a admitir como a curva-limite da atração dos centros; e c) curva de 0.1600, que fundamentou a hipótese de que além dela, ou limitados somente por ela, estão as áreas não-estruturadas ou frágeis. (*op.cit.*, p. 83).

No escore de 0.1250 foram finalmente definidas oito (8) áreas urbanas de atração direta e estruturada em torno dos centros. Julgando que a coleta e catalogação desses dados não foi suficiente para o estabelecimento dos limites regionais a equipe responsável por essa regionalização utilizou-se de marcos de referências que julgou serem mais adequados à fixação desses limites. Tais marcos foram encontrados na regionalização operacional criada para a organização judiciária e pelas secretarias de Estado, as chamadas `regiões especiais`. As

regionalizações consideradas foram: regiões de saúde (21 regiões); regiões policiais (19 regiões); regiões educacionais (20 regiões); regiões fiscais (16 regiões) e comarcas jurídicas.

TABELA 3: Centros urbanos segundo o score 0.1250 na regionalização administrativa de 1973.

Centros	Scores do Fator 1
Salvador	-9.1347
Feira de Santana	-0.6813
Itabuna/Ilhéus	-0.3629
	-0.2568
Vitória da Conquista	-0.3367
Jequié	-0.2279
Juazeiro	-0.0734
Itapetinga	-0.0700
Itaberaba	0.1107

FONTE: BAHIA, 1973

Ao final do trabalho foram produzidos cartogramas e relatórios e realizadas as ligações mais viáveis e funcionais que acabaram por indicar 17 (dezessete) regiões administrativas (17 centros e 25 subcentros) conforme a tabela abaixo:

TABELA 4: Centros e Subcentros das regiões administrativas, Bahia - 1973

Região	Centro	Subcentro
01	Barreiras	-
02	Santa Maria da Vitória	Bom Jesus da Lapa
03	Irece	Barra Xique-xique
04	Caetité	Guanambi Cacule
05	Juazeiro	Senhor do Bomfim Remanso
06	Jacobina	Miguel Calmon
07	Itaberaba	Ibotirama Seabra
08	Vitória da Conquista	Brumado Porções Candido Sales
09	Paulo Afonso	Jeremoabo
10	Serrinha	Euclides da Cunha
11	Feira de Santana	-
12	Jequié	Ipiau Jaquaquara
13	Itapetinga	-
14	Alagoinhas	Esplanada Cícero Dantas
15	Salvador	Valença Santo Antonio de Jesus
16	Itabuna/Ilhéus	Canavieiras Camacan
17	Itamaraju	Medeiros Neto Itanhém

Fonte: Bahia, 1973

Segundo o projeto de regionalização tal divisão tem um caráter funcional e esta fundamentada nas seguintes bases:

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

Na parte destinada as recomendações o projeto de regionalização administrativa do Estado da Bahia expõe a clara convicção de que as regiões administrativas não coincidem com os espaços econômicos. Assim, além das dezessete regiões administrativas poderia haver um agrupamento destas em nove regiões econômicas conforme explicita a tabela 5.

TABELA 5: Relação Regiões Administrativas\Regiões econômicas.

Capitais das regiões econômicas	Capitais dos sistemas de dominação\dependência
As 17 capitais administrativas podem ser agrupadas e comandadas por 9 capitais regionais	As 9 regiões podem ser orientadas para o comando de 4 grandes capitais
Vitória da Conquista	Vitória da Conquista
Itaberaba	Feira de Santana
Feira de Santana	Salvador
Barreiras	Itabuna\Ilhéus
Juazeiro	
Jacobina	
Alagoinhas	
Salvador	
Itabuna\Ilhéus	

FONTE: Bahia, 1973.

Há de se ressaltar o caráter extremamente funcionalista dessa regionalização do estado, que somente de forma bastante incipiente e indireta tocava nas questões referentes ao desenvolvimento socioeconômico ou dos desequilíbrios regionais.

Nesta perspectiva, se assumia a necessidade de que houvesse uma descentralização dos serviços oferecidos pelo Estado para que existisse um melhor atendimento as demandas da sociedade civil, uma vez que até então todos os serviços eram centralizados em Salvador, o que demandava um desperdício de

tempo e de dinheiro por parte do cidadão e uma extrema concentração das atividades governamentais na capital. Como resultados diretos de tal proposição temos a criação das Diretorias regionais de Saúde (DIRES), Diretorias Regionais de Educação (DIREC's) e das Circunscrições Regionais de Trânsito (CIRETRAN's)

Para Souza (1991) até o início da década de 1980 a história do planejamento na Bahia é exitosa porque a intervenção estatal planejada contribuiu para mudar o perfil do PIB baiano. Além disso, o Estado mudou a sua atividade econômica inserindo-se de forma complementar a industrialização ocorrida no centro-sul. A autora reconhece, no entanto, que no planejamento dos setores sociais a Bahia teve poucos êxitos, limitando-se, na maioria das vezes, às adaptações dos planos federais.

Nesse período ocorreu um intenso acirramento das diferenças regionais baianas. Associada à industrialização no estado observou-se uma reconcentração das atividades na região litorânea. Os municípios mais importantes que formam essa área passaram de um percentual de cerca de 77,30% dos fluxos socioeconômicos estaduais em 1975 para mais de 85% em 1985. A maior taxa de crescimento ocorreu na microrregião de Salvador (Porto, 2002).

Na década de 80 a ação de planejamento vai ser novamente alterada, passando a ser setorizada.

A década de 80 traz para o planejamento baiano três marcas distintas: num primeiro momento, dá-se seguimento ao formato existente desde a reforma administrativa de 1966, quando o planejamento mantém-se como a mais importante atividade-meio do governo, sendo encarado como uma função de caráter profissional, baseada na competência técnica de seus quadros e fortalecido através de sua disseminação nas várias 'ilhas de competência' então existentes.

No segundo momento, o planejamento, embora prestigiado, começa a dividir espaço com a função de administração, e muitas das chamadas 'ilhas de competência' assumem contornos clientelistas, passando a receber quadros e a realizar ações fora de seu código de conduta.

Por último, o planejamento perde importância em nome da necessidade de dar um tratamento igualitário a todos os órgãos públicos, o que acabou gerando um 'nivelamento por baixo' das unidades planejadoras e das 'ilhas de competência, não sendo mais possível distinguir espaços onde estariam concentrados os melhores quadros técnicos e nem as ações prioritárias. (SOUZA, 1991, p. 72).

Com cada órgão do governo realizando um planejamento de acordo com suas necessidades e intenções começou a existir uma multiplicação de formas de regionalização do Estado conforme fica explicitado no estudo Revisão da Divisão do Estado em Regiões Administrativas (1991).

No ano de 1989 sob a alegação de que as transformações sócio-econômicas teriam imprimido novas características ao Estado da Bahia e que havia a necessidade de dotar as ações do governo de maior eficiência foi lançado o decreto nº 2344 de 05 de abril que instituía o grupo técnico executivo para a realização de uma revisão da divisão do estado em regiões administrativas. Tal grupo era composto por Antonio José Cunha (coordenador), Ana Maria de Sales Guerreiro e Raquel Alexandrina Pimenta e contava com a consultoria do Departamento de Geografia da Universidade Federal da Bahia (UFBA), através do Profº Drº Sylvio Bandeira de Mello e Silva.

O relatório final desse grupo de pesquisa entregue em janeiro de 1991 baseava-se numa avaliação das divisões utilizadas pelos órgãos da administração estadual, confrontadas com: a organização espacial do estado, o povoamento, o sistema urbano e o sistema viário. Além disto, “utilizou-se do sistema estadual de cidades e suas áreas de influência imediata, associado à divisão já adotada pelos órgãos de administração estadual”. (BAHIA, 1991, p.2).

O relatório buscava demonstrar que a multiplicidade de divisões regionais que serviam de base à atuação de diferentes órgãos refletia a desorganização das ações do Estado e prejudicava a eficiência da descentralização dessas mesmas ações e o acesso da população aos serviços públicos. Ressaltava ainda que a maior eficiência da atuação estadual

...passaria necessariamente pela adoção de uma divisão regional que, contemplando as necessidades setoriais, fosse eficientemente ampla e funcional para servir às ações de descentralização de todos os setores da administração estadual. (BAHIA, 1991, p. 3).

Por outro lado, apontava as dificuldades da realização de uma ampla divisão regional em virtude da existência de problemáticas específicas a órgãos e setores.

Após a realização de reuniões com os diversos órgãos e setores da administração estadual, a equipe responsável por esse estudo verificou a multiplicidade de regionalizações conforme consta na tabela 6.

Notava-se uma diversidade de critérios para a divisão do território, de escalas espaciais, de quantidade de divisões e subdivisões (que variavam entre 16 e 198). Além disso, ficava perceptível a grande mutação das divisões regionais seja por reformas administrativas, cortes de verbas, diminuição do quadro de pessoal, criação de novos municípios e necessidades de melhoria na prestação de serviços.

TABELA 6: Levantamento das divisões regionais/setoriais – Bahia, 1991

Serviços Agrícolas	Serviços Sociais	Serviços Fiscais\financeiros	Serviços Infraestrutura	de
SEAGRI	SESAB	SEFAZ	DETELBA	
INTERBA	SEEB	TCM	CRA	
EMATERBA	IPRAJ	BANEB	STC	
EPABA	SETRAB	JUCEB	DERBA	
IBB	IAPSEB		CERB	
CAR	SEC		SERAI	
	SSP		EMBASA	
	DETRAN		COELBA	

Fonte Bahia, 1991

Um fato constatado foi de que apenas órgãos ligados aos serviços sociais e fiscalização utilizavam-se da divisão em regiões administrativas vigente à época, tais órgãos eram: TCM, JUCEB, IBB, INTERBA, SESAB, IAPSEB. Ficava evidenciado, portanto a pequena utilização desta divisão após 24 anos de sua adoção.

Ao invés de propor uma nova divisão do Estado em Regiões Administrativas o estudo de revisão propôs que o mais importante era à busca de mecanismos flexíveis de coordenação que pudessem aperfeiçoar a ação do Estado e o resgate de sua dimensão pública. Além disso, fazia uma crítica a busca de uma divisão regional “perfeita”.

A idéia corrente que motivou a proposição da atual divisão do Estado em Regiões administrativas, aquela que defende a busca da ‘divisão enfim perfeita’ que ‘efetivamente’ estimule a coordenação da ação setorial do Estado, mostra-se portanto vazia e desprovida do significado que lhe atribuem os discursos que acompanharam a sua institucionalização há 24 anos.

São idéias que nascem da imprecisão, deliberada ou não, de plataformas políticas e programas de governo, desenvolvem-se através de voluntarismo ou dos equívocos de quadros técnicos e pela força de sua inércia, permanecem vigentes por períodos tão longos. (BAHIA, 1991, p. 12).

A idéia seria que a descentralização administrativa deveria dar-se através do estudo do sistema de cidades da Bahia, pois:

...A avaliação da prática da descentralização dos serviços públicos estaduais demonstrou a importância dos critérios de centralidade, acessibilidade e distância, acoplados ou não a outros critérios específicos, na definição de pólos e/ou regiões de distribuição por parte das entidades do Estado.

Ao Governo caberia então explorar, as características atuais do sistema urbano e do sistema de transportes, como elemento chave de qualquer estratégia de distribuição de bens e serviços no território do estado, empreendendo assim um passo fundamental na necessária evolução em termos de racionalização e coordenação de sua ação regionalizada. Ao invés de permanecer na institucionalização de modelos descolados da realidade e por isso incapazes de qualquer influência concreta, o Governo

estaria provendo a si e as estratégias espaciais de parcelas da comunidade, de um instrumento dinâmico para a descentralização das ações no Estado. (op.cit.).

Nota-se, portanto que enquanto a realização da regionalização administrativa de 1973 utilizava prioritariamente a metodologia da chamada Geografia Teórica-Quantitativa a proposta de revisão apresentada em 1991 dava um maior enfoque a conceitos dos estudos da Geografia Urbana e Regional.

O próprio estudo reconhecia no entanto que a regionalização da Bahia a partir de seu sistema urbana teria limites impostos pela própria realidade estadual como: “discrepâncias sócio-econômicas; baixas densidades demográficas; baixo grau relativo de urbanização; hipertrofia da rede urbana, insipiências da articulação interregional” (BAHIA, 1991, p. 30).

Dentro dessa perspectiva o número de cidades selecionadas foi menor em relação ao número de regiões administrativas (30 à época) e foram considerados centros urbanos mais distantes da capital e que tradicionalmente tinham papel relevante na articulação de porções do território estadual (a exemplo de Jacobina) e centros recentemente integrados aos circuitos econômicos - como Barreiras (conforme tabela 7).

A diminuição do número de cidades selecionadas para uma regionalização que teria por base a influência urbana pode ser entendido como uma tentativa de dar um caráter mais técnico as políticas de desenvolvimento regional estadual, uma vez que as regiões administrativas sofriam a forte influência de fatores políticos na sua implantação pós 1973. Durante esse período, pressões políticas e conchavos eleitorais tiveram uma importância extrema na delimitação de novas regiões administrativas e na escolha de suas sedes, uma vez que a chegada de um novo órgão ou agência estadual, assim como a criação de uma nova região administrativa era sempre utilizada como forma de *marketing* e de demonstração de poder pelos políticos locais e como forma de ampliar o domínio e o *status quo* da classe política dirigente no contexto estadual. É claro que tal fato não acontecia apenas com nesse tipo de situação. São inúmeros os casos no Estado em que a implantação de determinados órgãos e determinadas obras no território se deu muito mais por força de acordos políticos do que por quaisquer outras questões. Para exemplificarmos tal fato de forma bem mais incisiva basta lembrarmos da quantidade de municípios que foram criados sem nenhuma capacidade para tal e que na verdade serviram para

dirimir questões políticas e dar aqueles que possuíam controle sobre essas áreas a possibilidade de manter mais um “curral eleitoral”.

É importante considerar que essa nova abordagem possui uma lógica bem mais dinâmica, uma vez que ao considerar a influência urbana como elemento para realizar uma regionalização aceita-se também a possibilidade de que essa regionalização sofra mudanças devido a própria dinâmica da rede urbana.

TABELA 7: Regiões de influência urbana – Bahia, 1991

Nº	Região de Influência Urbana	Centro urbano mais influente	Municípios integrantes	% do estado
01	Salvador	Salvador	12	2.9
02	Alagoinhas	Alagoinhas	19	4.6
03	Feira de Santana	Feira de Santana	33	8.0
04	Santo Antonio de Jesus	Santo Antonio de Jesus	27	6.5
05	Valença	Valença	10	2.4
06	Ipiaú	Ipiaú	18	4.3
07	Itabuna\Ilhéus	Itabuna\Ilhéus	23	5.5
08	Eunapólis	Eunapólis	8	1.9
09	Teixeira de Freitas	Teixeira de Freitas	13	3.1
10	Itapetinga	Itapetinga	12	2.9
11	Vitória da Conquista	Vitória da Conquista	20	4.8
12	Jequié	Jequié	16	3.9
13	Itaberaba	Itaberaba	16	3.9
14	Serrinha	Serrinha	14	3.4
15	Ribeira do Pombal	Ribeira do Pombal	19	4.6
16	Paulo Afonso	Paulo Afonso	10	2.4
17	Juazeiro	Juazeiro	8	1.9
18	Senhor do Bonfim	Senhor do Bonfim	10	2.4
19	Jacobina	Jacobina	20	4.8
20	Irecê	Irecê	21	5.1
21	Seabra	Seabra	11	2.7
22	Brumado	Brumado	18	4.3
23	Ibotirama	Ibotirama	9	2.2
24	Guanambi\Caetitê	Guanambi\Caetitê	22	5.3
25	Barreiras	Barreiras	12	2.9
26	Santa Maria da Vitória	Santa Maria da Vitória	14	3.4
	Total do Estado		415	100

Fonte: SEI\Seplantec
Elaboração: Éder Souza

De acordo com os critérios traçados pelo projeto foram selecionadas 28 cidades, o que levou ao estabelecimento do critério da distância – máxima de 100 Km de raio - em torno de cada sede, o que facilitou a demarcação das 26 regiões de influência urbana. A respeito desse critério Spinola (2003, p. 126) indica:

O critério da distância máxima, que teoricamente corresponde a um padrão de arrefecimento da influência do pólo urbano sobre o seu espaço circundante, não pôde ser observado na regionalização em pauta em três situações distintas: a de Salvador, face à sua grandeza metropolitana e as características de cidade primaz de que se reveste desde a colônia; as de Feira de Santana, Vitória da Conquista e o bipólo Ilhéus-Itabuna, pelo dinamismo ímpar desses núcleos quanto às parcelas do território estadual

que de fato polarizam; e as cidades como Juazeiro, Barreiras, Santa Maria da Vitória e Irecê, independentemente da sua dimensão urbana, tendo em vista as baixas densidades demográficas e a incipiente urbanização o restante das áreas sob a sua subordinação, bastante extensas em termos espaciais e carentes de núcleos intermediários.

Logo, observa-se que esta regionalização significa mais do que uma simples atualização das antigas R.A., pois, a partir desse novo critério buscava-se corrigir os desvios praticados anteriormente, onde injunções políticas prevaleciam na criação de uma região administrativa.

Porém, mesmo com todo o embasamento teórico e proposições realizadas essa nova forma de regionalização foi utilizada apenas de forma restrita e precária, sendo substituída rapidamente pela regionalização em regiões econômica.

3.2 REGIÕES ECONÔMICAS NA BAHIA

Proposto com maior intensidade nos anos 90 o conceito de regiões econômicas – espaço contínuo polarizado por uma cidade de maior porte, tendo por suporte uma ou mais atividades produtivas que caracterizam e determinam o potencial da região – aliado com o de área de influência urbana buscava dar um caráter mais abrangente ao planejamento governamental, privilegiando as distintas realidades econômicas estabelecidas pela dinâmica dos investimentos públicos e da iniciativa privada no território baiano. Para tanto, oficialmente, levou-se em conta as repercussões espaciais do processo de modernização da base produtiva e as áreas de expansão da fronteira agropecuária.

É importante notar que sobre uma roupagem de modernidade e renovação não apenas no campo da administração e no planejamento, mas em todos os setores administrativos, o discurso adotado na época pelo governo do estado da Bahia em todas as suas instâncias era de que a ocorrência de diversos fluxos econômicos e comerciais sobre o estado levava a necessidade de realização de uma nova regionalização. Porém, a própria denominação dada a algumas regiões demonstra o quanto essas idéias não estavam amadurecidas nem mesmo para os próprios formuladores de tal divisão.

TABELA 8: Regiões Econômicas – Bahia

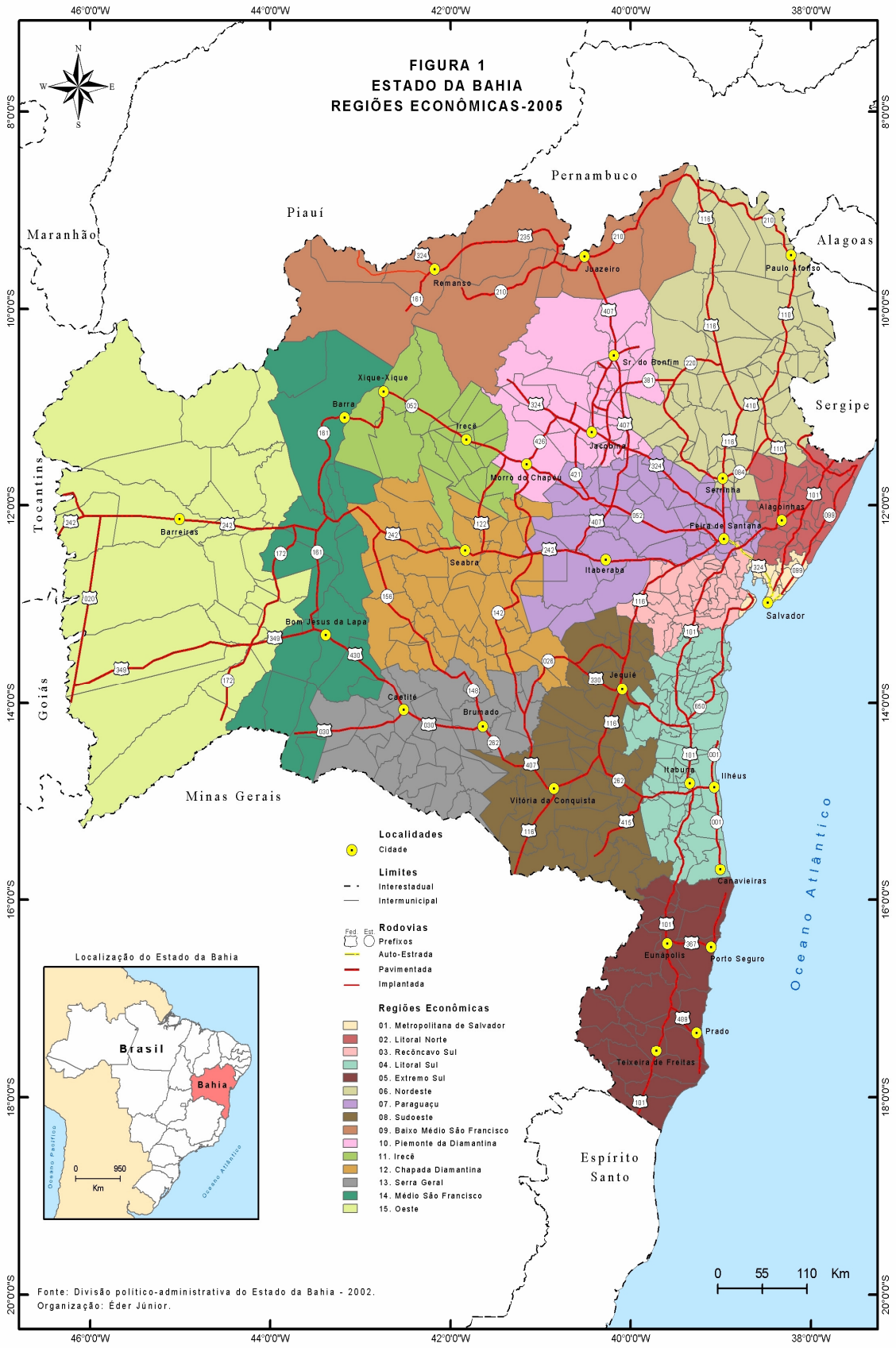
REGIÕES ECONÔMICAS	CIDADES-PÓLOS E SUB-PÓLOS
1. Região Metropolitana de Salvador	Salvador/Camaçari
2. Litoral Norte	Alagoinhas
3. Recôncavo Sul	Santo Antonio de Jesus/Santo Amaro
4. Litoral Sul	Ilhéus/ Itabuna/ Valença
5. Extremo Sul	Teixeira de Freitas/ Eunápolis/ Porto Seguro
6. Nordeste	Paulo Afonso/ Serrinha/ Ribeira do Pombal
7. Paraguaçu	Feira de Santana/Itaberaba
8. Sudoeste	V. da Conquista/Jequié/Itapetinga
9. Baixo Médio São Francisco	Juazeiro
10. Piemonte da Diamantina	Jacobina/ Senhor do Bonfim
11. Irecê	Irecê/ Xique-Xique
12. Chapada Diamantina	Seabra/Lençóis
13. Serra Geral	Brumado/Guanambi/Caetitê
14. Médio São Francisco	Bom Jesus da Lapa/Ibotirama/Boquira
15. Oeste	Barreiras/ Santa Maria da Vitória

FONTE: SEI

Observa-se então a denominação de regiões baseadas em critérios físicos e em alguns casos de localização – que ao invés de levar em consideração a totalidade do espaço consideravam a localização das regiões em relação à capital, demonstrando no mínimo um descuido geográfico.

Por outro lado tal fato também poderia ser utilizado para justificar o desenvolvimento de algumas áreas como se esse ocorre apenas por causa de sua localização, seguindo uma tendência que buscava demonstrar a existência de duas áreas antagônicas no planeta – o Norte, formado pelos países desenvolvidos; e o Sul, constituído pelas nações subdesenvolvidas - esvaziando quase que por completo o debate sobre as questões históricas que deram origem a tal situação.

O conceito de regiões econômicas marca uma alteração na própria concepção de Estado e do papel do planejamento. Se, anteriormente, entendia-se o Estado como participante ativo do processo de desenvolvimento econômico, atuando, inclusive, como grande fomentador, agora se entende o Estado como mais um dos agentes do processo de desenvolvimento e como um indicador das áreas onde a iniciativa privada deve atuar. Essas idéias, bastante presentes na esfera federal e difundida por diversos órgãos de financiamento internacional teriam sua validade ampliada a partir do momento em que se adota um discurso de que o estado está economicamente falido o que o impossibilitaria de realizar investimentos.



Nessa linha, o planejamento estatal passa a nortear a iniciativa empresarial quanto às melhores oportunidades emergentes na realidade socioeconômica estadual e nas distintas macroáreas produtivas, devendo cada uma dessas desenvolver-se a partir de bases de produção específicas.

Essa nova regionalização, embora nasça com a roupagem de buscar superar os fatores políticos na criação de regiões e na administração dos recursos orçamentários, traz no seu bojo as marcas das mudanças que ocorriam tanto nacional como internacionalmente. Percebe-se em suas proposições a substituição do ideário keynesianista - simbolizado pelo estado do bem-estar social – pelas idéias neoliberais – à época já amplamente aplicadas tanto no contexto nacional como internacional. Assim, a idéia de que o Estado da Bahia é burocrático, ineficiente e sem recursos dá margem para que se realize um enxugamento da máquina administrativa com a conseqüente diminuição de suas atividades, o que deve atingir todos os setores, inclusive o planejamento.

É necessário lembrar que à época vivíamos a empolgação da eleição de um presidente “collorido” que trazia na sua própria fisionomia a idéia do novo, do inovador, do moderno, e que apregoava em atos e gestos que o Brasil deveria livrar-se de tudo que fosse arcaico.

No campo estadual temos a volta do grupo carlista ao poder, porém, com uma nova roupagem que seguia a tendência nacional. Essa nova roupagem se imprimia inclusive as idéias de planejamento, sendo que o discurso adotado tenta passar a noção de que a Bahia deveria modernizar-se administrativamente a fim de acompanhar o suposto crescimento econômico nacional. Para tanto o estado deveria buscar formas que lhe permitissem ingressar em um círculo virtuoso de desenvolvimento e nessa perspectiva nada melhor que a criação de uma nova divisão regional que indicasse ao capital privado onde e como investir e o desenvolvimento de algumas áreas do estado especializadas em determinados produtos, o que lhes permitiria entrar no circuito do mercado internacional.

Anos após a aplicação da regionalização em foco o que se percebia era a existência de desigualdades regionais fortíssimas reconhecidas inclusive por documentos oficiais como o Plano Plurianual 2000/2003.

Segundo Silva e Silva (2003) no ano 2000, como resultado de uma industrialização seletiva e concentrada e do surgimento de especializações regionais

o quadro regional baiano era muito mais complexo que o existente nos anos 60. Como exemplos de especializações regionais temos o Oeste como a moderna agroindústria, a região de Juazeiro-Petrolina com a fruticultura irrigada e o Extremo-Sul com a silvicultura e o turismo.

No Estado da Bahia, o modelo de planejamento e desenvolvimento regional adotado nesse período apresentava uma visão apenas econômica e industrial, e seguindo tendência já apontadas desde o Plandeb limitava-se a um processo de complementação da indústria do centro-sul garantindo que esta região usufruísse da maior parte dos lucros e exercesse o papel preponderante no processo de acumulação e concentração do capital.

Realizando análise sobre os desequilíbrios regionais e municipais do Estado da Bahia, Silva e Silva (2006) calculam esses desequilíbrios a partir da metodologia desenvolvida por Williamson (1977) e adotam a premissa básica de que o estado da Bahia, por estar em uma fase ainda recente de crescimento econômico, apresenta grandes desequilíbrios regionais e municipais em todo o seu território. Segundo a metodologia adotada nesse estudo e utilizando-se a base de dados disponibilizados pelo IBGE sobre o produto interno bruto dos municípios em 2002, observou-se que os cinco maiores PIB's municipais em volume (Salvador, Camaçari, São Francisco do Conde, Feira de Santana e Simões Filho) quatro são municípios que pertencem a Região Metropolitana de Salvador (RMS), sendo a única exceção Feira de Santana – que mantém forte integração com a RMS.

Quanto ao PIB *per capita* constatou-se que entre os cinco primeiros municípios baianos dois estão na RMS (São Francisco do Conde e Camaçari), dois na região Oeste (Luiz Eduardo Magalhães e São Desidério) e um no Extremo – Sul (Eunapólis). Ainda nesse trabalho fica demonstrado que existe um aumento no índice de desequilíbrios intermunicipais baianos e nas mesorregiões (segunda a divisão do IBGE) que apresentam um maior crescimento econômico.

Assim, percebe-se que a ausência de políticas claras de desenvolvimento regional acaba por se expressar através de desequilíbrios sociais, ambientais e econômicos. Assim o modelo de desenvolvimento implantado pelo governo estadual acabava promovendo um intenso processo de seletividade territorial, onde os beneficiários foram as regiões econômicas localizadas nas extremidades do território baiano (Metropolitana, Extremo Sul, Baixo-médio São Francisco e Oeste), em

detrimento das que se localizam nas áreas centrais (Piemonte da Diamantina, Chapada Diamantina e Serra Geral). Certamente a lógica – se é que existe uma – para tal seletividade territorial não foi única e simplesmente a localização espacial.

TABELA 9: Índice de Desenvolvimento Econômico e Social e Classificação das Regiões Econômicas, Bahia – 2000.

Regiões Econômicas	IDS¹	Classif.	IDE²	Classif.
Baixo Médio São Francisco	4.986,41	9º	4.964,57	11º
Chapada Diamantina	4.921,84	15º	4.958,61	13º
Extremo Sul	5.023,18	3º	4.988,73	4º
Irecê	4.974,02	11º	4.955,00	14º
Litoral Norte	5.024,37	2º	4.983,70	7º
Litoral Sul	4.994,39	7º	4.998,97	3º
Médio São Francisco	4.959,91	12º	4.953,31	15º
Metropolitana de Salvador	5.216,50	1º	5.349,81	1º
Nordeste	4.945,96	13º	4.987,15	6º
Oeste	5.002,39	5º	4.969,23	9º
Paraguaçu	5.021,17	4º	5.000,94	2º
Piemonte da Diamantina	4.985,07	10º	4.963,82	12º
Recôncavo Sul	5.001,89	6º	4.971,39	8º
Serra Geral	4.941,87	14º	4.965,38	10º
Sudoeste	4.992,58	8º	4.987,88	5º

Fonte: SEI, 2002

Elaborado por: Éder Souza

1. Índice de desenvolvimento Social

2. Índice de Desenvolvimento Econômico

Nota-se que regiões centrais do Estado da Bahia possuíam um Índice de Desenvolvimento Social e um Índice de Desenvolvimento Econômico menor que a registrada nas regiões localizadas nas extremidades do território. Para efeito desta pesquisa destacaremos as regiões da Chapada Diamantina (15º no IDS e 13º no IDE); Paraguaçu (4º no IDS e 2º no IDS) e Piemonte da Diamantina (10º no IDS e 12º no IDE).

A divisão do estado da Bahia em regiões econômicas serviu fundamentalmente para a delimitação das áreas que receberiam os maiores investimentos. Assim, apesar da maioria das denominações regionais referirem-se a características naturais ou a formas de relevo, a verdadeira idéia era servir como um indicativo de áreas prioritárias para o investimento privado e para a atuação do grande capital nacional e estrangeiro, ao passo que as iniciativas governamentais se restringiriam a limitados investimentos sociais.

Com tais investimentos o governo passava para a população a idéia de que atuava fortemente no combate a pobreza e as péssimas condições sociais, sem revelar os incentivos dados ao capital nacional e internacional. Por outro lado, o desenvolvimento de algumas regiões aparenta ser algo meramente natural, que se

deu sem nenhum tipo de atuação governamental. Sobre tal perspectiva o desenvolvimento do Médio São Francisco é creditado apenas a sua localização e as suas características climáticas; o do Litoral Sul fica creditado apenas à beleza de suas praias e seu forte apelo turístico, além das características de seus solos que permitiriam o maior desenvolvimento da cultura do eucalipto. Nesta mesma lógica a região Oeste teria se desenvolvido apenas por suas características climáticas e pela aptidão de seus ocupantes - na maioria de fora do estado – que através de muito trabalho e suor teriam criado ali uma das mais prosperas regiões brasileiras. Por fim, o desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador e de seu entorno - incluindo-se Feira de Santana – teria ocorrido apenas por fatores históricos e que seriam irreversíveis no momento atual.

Logo, se oculta da população em geral que grande parte do desenvolvimento econômico dessas regiões ocorreu justamente pela atuação estatal, conforme demonstrado acima, e que nada possuem de natural ou de espontâneo. Por outro lado, o atraso da área central é creditado apenas as suas características climáticas e de relevo que, praticamente, obrigam a existência de um limitado desenvolvimento agrícola e impedem a realização de qualquer programa de desenvolvimento regional articulado e que possa melhorar efetivamente as condições sociais e econômicas.

Um dos principais debates é sobre a utilidade que a regionalização em regiões econômicas teve, uma vez que atualmente observa-se que essa foi realizado muito mais como um “capricho” político e até mesmo pessoal de algumas das principais lideranças do grupo político que estava no poder.

Porém, a lógica implantada nessa regionalização mantém-se pelo resto do período de domínio do grupo político liderado por Antônio Carlos Magalhães, sofrendo apenas algumas alterações “cosméticas” quando circunstâncias e projetos nacionais assim solicitavam conforme pode ser apreendido ao estudarmos a regionalização posterior a das regiões econômicas, ou seja, a dos Eixos Estaduais de desenvolvimento.

4 OS EIXOS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO

O Plano Plurianual, por trazer em suas formulações as estratégias governamentais para a gestão do território pode ser entendido como um instrumento de análises das políticas territoriais, além disso, através de sua análise se tenta quebra uma tendência cada vez mais presente nos estudos sobre a organização do território, qual seja, a de que essa organização é conduzida exclusivamente pelo capital e que as políticas governamentais não exercem qualquer papel na estruturação do espaço territorial. Desta forma, para a realização de nosso estudo aceita-se a idéia de que o Estado possui um importante papel na organização do território conforme explicitam Castro (2000), Becker (2000), Silva e Silva (2003) e Velloso (1995).

Velloso (1995) classifica o modelo de atuação estatal adotado entre 1930-1985 como nacional-desenvolvimentista, considerando que nesse período o Estado centralizava todas as decisões políticas, econômicas e jurídicas. Porém, tal modelo se alterou desde então devido a incorporação do neoliberalismo econômico e das privatizações – que tinham como objetivo declarado facilitar a inserção competitiva do país no mercado internacional .

Para Becker (2000) o resultado da globalização não é o fim do território, mas a transformação de seu caráter e de sua função. Assim, o Estado brasileiro e também a Bahia, buscaram estabelecer políticas territoriais no sentido de acompanhar os movimentos internacionais surgidos com a globalização da economia. Castro (2000, p. 48) analisando a atuação do Estado nesse período aponta que a opção era por uma valorização do território, estimulando suas aptidões produtivas e competitivas através de eixos que se constituem como corredores ao longo dos quais os investimentos em infra-estrutura eram previstos.

As tradicionais vantagens comparativas vinculadas aos recursos naturais, número de habitantes e aos recursos técnicos, mesmo ainda conservando o seu grau de importância, não são mais suficientes para o desenvolvimento de um território. Nesta perspectiva, as políticas públicas empenham-se em angariar vantagens competitivas vinculadas à qualificação de mão-de-obra; capacidade

organizacional dos lugares; centros universitários e ampliação, diversificação, integração e modernização do sistema modal, Fonseca (2005); Silva e Silva (2003).

Baseado nessa visão e na de que o Estado precisa articular-se com o contexto global para elaborar suas políticas regionais, potencializando seus recursos técnicos de forma que pudesse inserir-se competitivamente no contexto mundial, o governo do Estado da Bahia definiu os eixos estaduais de desenvolvimento e os inseriu no plano plurianual 2000/2003. Essa nova perspectiva consolidava as concepções vigentes anteriormente uma vez que mantinha a visão de mudança do dito Estado do bem-estar social para um Estado gerenciador e empreendedor:

Outro ponto fundamental a ser estudado diz respeito ao conteúdo empreendedor das ações governamentais, baseado nos novos paradigmas administrativos, ou seja, a competitividade, qualidade, desempenho, eficiência e outros valores existentes no contexto internacional. Sendo assim, o Estado apresenta-se a partir de suas políticas públicas um estimulador do desenvolvimento territorial, regulamentando as influências do contexto internacional e as iniciativas privadas. Dentro desta visão, as estratégias utilizadas pelo governo irão destacar o território como um instrumento eficiente para a consolidação das políticas públicas traçadas. (VIEIRA, 2007, p. 8).

Fica claro que buscava-se uma reformulação do papel exercido pelo Estado de forma a adequar-se aos ditames da globalização econômica.

Acreditar, todavia, que o Estado se tornou desnecessário é um equívoco. Na realidade, a emergência de organizações e firmas multinacionais realça o papel do Estado, tornado mais indispensável do que antes (*op.cit.*).

Como, apesar de todo esse discurso, o Estado ainda possui em seu conteúdo institucional o poder de tomar importantes decisões para o desenvolvimento territorial como as políticas de incentivos fiscais e os investimentos em infraestrutura, mais do que um simples enfraquecimento da autoridade estatal, buscava-se um deslocamento das ações do Estado em favor dos interesses da globalização econômica, uma vez que os atores econômicos privados não atuam totalmente independentes dos aspectos políticos, necessitando que esse seja favorável para os seus empreendimentos.

Um dos principais meios que o Estado tem para atender aos intuitos do capital privado nacional e internacional é a criação e/ou remodelação de uma regionalização e de um planejamento territorial que beneficie tais interesses, além de uma legislação específica que dê caráter legítimo a ações empreendidas.

A política dos eixos estaduais de desenvolvimento é adotada oficialmente na Bahia a partir da implementação do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 (lei nº 7.525 de 22.10.99), nesta época o governador do Estado era o Sr. César Augusto Rabello Borges e o secretário de Planejamento, Ciência e Tecnologia o Sr. Luiz Antônio Vasconcellos Carreira.

Por tratar-se de um projeto de lei o Plano Plurianual foi apresentado ao poder legislativo estadual (à época formado em sua maioria por deputados da base aliada ao governo do Partido da Frente Liberal - atual Democratas) para que pudesse ser apreciado. Assim, o PPA deu entrada na Assembléia Legislativa da Bahia como projeto de lei nº 11.806/99 e foi debatido nesta casa entre os meses de Junho e Outubro de 1999 juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Na mensagem nº 16/99 datada de 30.09.1999 enviada a Assembléia Legislativa pelo executivo estadual seguiu o projeto de Lei Orçamentária do Estado da Bahia para o ano 2000. Tal mensagem, enviada praticamente ao mesmo tempo em que seguia o projeto do PPA estadual demonstrava os contornos gerais que seriam adotados pelas próximas políticas territoriais que privilegiariam grandiosamente o capital privado e os interesses dos agentes econômicos hegemônicos

Na sua introdução era ressaltado o processo de globalização e as novas formas de organização da produção na escala internacional, o que teria gerado importantes transformações na economia brasileira. Segundo a mensagem a busca de uma inserção competitiva do Brasil resultou em mudanças estruturais como a abertura e a desregulamentação da economia, o início da reforma do Estado e a estabilidade monetária alcançada com o plano real. Tal estabilidade possibilitou uma maior capacidade de planejamento dos agentes econômicos, porém, era insuficiente para garantir o “desenvolvimento sustentável” do país; desta feita a competitividade das empresas aqui instaladas somente seria garantida com reformas estruturais do poder público. No caso específico da Bahia ressaltava-se o ajuste das contas públicas, a privatização das estatais, a concessão de serviços públicos, a modernização administrativa e a valorização do servidor como fatores que teriam assegurado recursos para investimentos em infra-estrutura econômica e social e a implementação de uma política arrojada de atração de investimentos, com destaque para a montadora Ford.

Ressaltava-se o crescimento de 9,3% do produto interno bruto (PIB) baiano entre 1996-1998 e a transformação da economia baiana de produtora de bens intermediários para a produção de bens de consumo. A desconcentração e diversificação da indústria são exemplificadas com os pólos de informática e calçadista, além da cadeia produtiva madeira-papel-celulose no extremo sul e a expansão da fruticultura irrigada no vale do São Francisco (Diário Oficial do Legislativo de 01.10.1999).

O Plano Plurianual enviado previa R\$ 28,7 bi para os 4 anos seguintes, sendo R\$ 7,9 bi de recursos orçamentários e R\$ 20,8 bi de recursos extra – orçamentários. Do total de investimento público R\$ 5,2 bi (66,42%) iriam para investimentos sociais sendo que a educação ficaria com 21,1% dos recursos; a saúde com 12,8%; saneamento e recursos hídricos com 10,2%; inclusão social e enfrentamento da pobreza 10,8%; e o restante seria investido em infra-estrutura. Da previsão extra – orçamentária 63,51% (R\$ 13,2 bi) iriam para a atividade produtiva. Aliado a tudo isso estariam os programas especiais: Sertão Forte, Fazcidão e Cidades Líderes (Diário Oficial do Estado da Bahia de 01.10.1999).

Segundo o Diário Oficial do Legislativo de 29.09.1999 a comissão técnica formada para a apreciação do projeto 11.806/99 (PPA) foi composta de membros da comissão de constituição e justiça, finanças e orçamento e de desenvolvimento econômico, sendo que durante o período de apreciação do projeto na Assembléia Legislativa os deputados opositores apresentaram 146 propostas de emendas, tais propostas tinham a seguinte discriminação: 2 ao projeto de lei; 2 aos programas especiais; 11 aos objetivos globais; 127 a programação do poder executivo; 4 a programação do poder legislativo e do judiciário.

Porém, mesmo com a existência de um número relevante de emendas nenhuma dessas foi acatada, o Deputado Paulo Câmara – relator do projeto – alegou que essas emendas negligenciaram a abordagem da parte temática do PPA e a seqüência lógica em que cada estratégia foi montada. Ademais, o planejamento para o desenvolvimento auto-sustentado, iniciado em 1991, não podia ser modificado aleatoriamente.

As críticas opositores se deram através da contestação de diversos pontos, como a realizada pelo deputado Paulo Jackson que indagava o fato da confecção desse instrumento ter ocorrido exclusivamente na Secretaria de

planejamento, Ciência e Tecnologia (SEPLAN), sem a devida participação da sociedade baiana ou de seus representantes no legislativo.

Para o deputado Artur Maia, o PPA contemplava as diretrizes básicas do governo, com profundo conteúdo ideológico, trazendo uma visão estrutural da política no seu conteúdo, o que o tornaria difícil de ser modificado em sua essência apenas por emendas, desta forma, seria mais fácil alterar o orçamento anual que também estava em tramitação na casa no mesmo período (Diário Oficial do Legislativo, 04.10.1999).

Na sessão ordinária do dia 06.10.1999 o deputado estadual Luiz Bassuma fez uma das críticas mais fortes ao PPA, interligando-o a adoção de políticas neoliberais pelo governo estadual. Assim se pronunciou o deputado: “Se há um PPA na Bahia cuja essência fundamental sintetiza uma política que beneficia esse capital especulativo, criminoso, perdulário, ele está indiretamente apoiando aqueles que são causadores do maior dos crimes praticados em toda a história da humanidade tão sofrida: o holocausto social”.

A votação em 1º turno do PPA foi feita com a presença de 49 deputados estaduais no plenário, sendo registrados os votos contrários dos deputados de oposição (16 à época). Observa-se o fato de nenhum dos deputados governistas ter ocupado a tribuna para comentar sobre o projeto. A votação em segundo turno aconteceu com a presença de 47 deputados, sendo aprovado pela ampla maioria dos votos, registrando-se como contrários os 16 votos da oposição (Diário Oficial do Legislativo, 06.10.1999).

A partir da leitura dos Diários Oficiais do Legislativo (DOL) e de jornais publicados durante o processo de tramitação do projeto na Assembléia Legislativa fica claro que durante todo o período de análise do PPA pelos deputados estaduais baianos o governo estadual empenhou todos os esforços para que este fosse aprovado sem sofrer qualquer tipo de alteração. Isso fez com que o projeto fosse aprovado da mesma forma em que foi enviado em apenas 43 dias úteis, sem que a oposição conseguisse alterar nenhuma das diretrizes traçadas pelo executivo.

Analisando a destinação dos recursos previstos no Plano Plurianual podemos inferir que a visão do governo estadual ao formular tal proposta era de que o Estado deveria ocupar-se de investimentos na área social enquanto a iniciativa privada deveria concentrar-se na criação e melhoria das condições de infra-estrutura

existentes, principalmente como forma de aumentar e diversificar a atividade produtiva. Logo, a iniciativa privada iria investir mais profundamente nas áreas que apresentassem maior possibilidade de rendimentos e conseqüentemente de lucros – pois a lógica do mercado acaba por canalizar os esforços para o desenvolvimento das regiões propícias a atrair capitais já que estes buscam a eficiência em detrimento da equidade - enquanto o Estado deveria ocupar-se das demais áreas. Porém, como a situação econômica do Estado estava fortemente comprometida e a concepção então vigente era de que o poder estatal deveria ser apenas um gestor do processo de planejamento, essas áreas receberiam apenas investimentos mínimos e que não seria capaz de dinamizá-las, o que acarretaria em último caso a continuação do desenvolvimento das áreas já dinâmicas do território baiano enquanto que as demais continuariam em sua condição de periferia.

Por outro lado, a despeito da não aceitação de nenhuma das emendas propostas pela oposição nota-se que esta preferiu um debate acerca da divulgação ou nas das senhas que permitissem o acesso as contas do governo e que raríssimas vezes ocorreram falas direcionadas a questionar o modelo de desenvolvimento territorial que estava sendo adotado a partir daquele momento. O governo por seu turno preferiu usar toda a sua máquina política para realizar a aprovação do PPA da forma como havia sido concebido, sendo que a maioria, senão a totalidade, dos seus deputados não chegou sequer a comentar mudanças no PPA. A falta de discussões sobre a adoção dos eixos de desenvolvimento no contexto estadual demonstra como a análise sobre o desenvolvimento territorial baiano passou à margem dos debates.

Quanto a visão sobre o território notamos que todo o discurso do PPA em tela é de homogeneização do território baiano, onde esse é tratado de forma que seus desequilíbrios regionais e suas desigualdades sociais sejam camufladas ou colocadas em segundo plano diante da necessidade de se seguir uma eminente e incontestável globalização da economia que, caso não fosse seguida, poderia levar o estado da Bahia a perder o bonde da história. Em nenhum momento do plano se faz qualquer tipo de crítica aos possíveis impactos negativos que a inserção do estado poderia trazer, de forma que tudo parecia um reino encantado de possibilidades que não poderiam ser perdidas.

MAPA DOS EIXOS DE DESENVOLVIMENTO

4.1 EIXOS DE DESENVOLVIMENTO PPA 2000/2003

4.1.1 Eixo São Francisco

Esse eixo, na verdade uma junção de quatro regiões econômicas – Região Baixo Médio São Francisco, Região de Irecê, Região Médio São Francisco e Região Oeste – era caracterizado pela grande heterogeneidade entre seus municípios membros e por concentrar o relevante percentual de 12% do total da população do Estado. Devido ao fato de estarem nesse eixo importantes cidades produtoras de grãos através das modernas técnicas agrícolas como Barreiras e São Desidério; áreas tradicionais de produção de grãos como a região de Irecê; e ainda parte do pólo produtor de fruticultura irrigada em Juazeiro, esse eixo seria responsável pela geração de cerca de 6% da renda estadual (BAHIA, 1999).

Um dos grandes benefícios para esse eixo seria o fato de ter parte de sua área envolvida no projeto de construção da hidrovía inserido no PPA do Governo Federal, o que traria um maior volume de recursos e poderia facilitar a exportação de grãos, especialmente a soja, pois se teria um corredor ligando a área produtora no oeste do Estado ao complexo portuário da Baía de Todos os Santos.

Outro benefício seria a existência de diversos corredores de escoamento na sua área de abrangência como a BR – 242, que realiza a interligação entre o Oeste e o Centro–Oeste do país e com a Região Metropolitana de Salvador e seus portos; e a BR – 349 que liga alguns municípios de produção agropecuária ao porto do Malhado, em Ilhéus (anexo 2).

4.1.2 Eixo Chapada

Também uma montagem de diversas regiões econômicas – Piemonte da Diamantina, Paraguaçu (exceto o entorno de Feira de Santana) e Chapada Diamantina – teria como característica inicial a pobreza e a estagnação financeira

demonstrada principalmente pelo fato de que, embora concentrasse 13% da população estadual, produzia apenas 2,6% da renda (BAHIA, 1999).

Apesar de concentrar diversas atividades econômicas como a criação de bovinos e caprinos; exploração de diversos minerais - a exemplo do ouro e do cobre mineral - e potencialidades para o desenvolvimento do turismo – notadamente na Chapada Diamantina – tais atividades não conseguiam ser dinamizadas a ponto de oferecerem oportunidades de desenvolvimento para a área abrangida por esse eixo, de forma que o mesmo tinha dificuldades em iniciar um ciclo de desenvolvimento econômico e de melhoria de condições sociais, podendo mesmo ser definido como uma das áreas deprimidas da Bahia (anexo 3).

4.1.3 Eixo Extremo Sul

Compreendendo apenas os municípios que pertenciam a região econômica do Sul esse eixo teria um relativo crescimento econômico nos últimos anos potencializado principalmente pela expansão das atividades relacionadas à produção de papel e celulose e também do turismo. Tal fato faz com que mesmo contendo apenas 5% da população total do estado esse eixo concentrasse aproximadamente 4% da produção (anexo 4). O fato da BR – 101 passar por esse eixo lhe dava uma condição privilegiada, pois tal via de transporte se configura como um importante corredor de escoamento da produção para o Centro-Sul (BAHIA, 1999).

4.1.4 Eixo Mata Atlântica

Compreendia a região do Litoral Sul, excluindo-se a parte territorial denominada de baixo sul, e tinha como principal característica a variedade de atividades produtivas, o que acabava deixando esse eixo como responsável por aproximadamente 7% da produção estadual, principalmente através do cacau, da

pecuária bovina, do turismo e da recente implantação do pólo de informática (BAHIA, 1999).

Essa diversidade produtiva fazia com que ai existisse uma tendência de ampliação do percentual de produção desse eixo, conjugada com uma tendência de crise, devido aos problemas enfrentados pela cultura do cacau. Quanto ao escoamento de sua produção, o porto de Malhado e a BR - 101 seriam os principais corredores (Anexo 5).

4.1.5 Eixo Metropolitano

Compreendendo apenas os municípios que compõem a Região Metropolitana de Salvador (RMS) esse eixo historicamente concentrou a maior parte da produção estadual, sendo que, no momento da confecção do PPA em tela, esse percentual chegava a 63% (BAHIA, 1999).

A própria existência da cidade de Salvador na área de abrangência desse eixo trazia para esse a melhor infra-estrutura em transportes, como ocorria na questão da estrutura viária e de portos que atendia essa região.

As principais indústrias eram a química, petroquímica, metalúrgica, siderúrgica, de plásticos, bebidas e fertilizantes, além do turismo e da indústria cultural. Os corredores de escoamento desse eixo seriam a BR – 324 e os portos localizados na Baía de Todos os Santos (anexo 6).

4.1.6 Eixo Grande Recôncavo

Eixo formado pela junção de maior número de regiões econômicas – Litoral Norte; Paraguaçu (apenas alguns municípios); Recôncavo Sul e parte do Litoral Sul, abrangeria uma população correspondente à aproximadamente 16,6% do total do Estado (BAHIA, 1999).

A produção agropecuária dava a esse eixo expressiva participação no produto interno bruto estadual (9,8%), embora também existissem importantes investimentos no setor industrial e agroindustrial, principalmente na área próxima a cidade de Feira de Santana

Esse eixo de destacava também como ligação para todo o Nordeste e com o Centro- Sul uma vez que nele convergiam diversos eixos rodoviários - BA – 052, BR – 242, BR – 116 e BR – 324, além das possibilidades de alcance dos portos de Aratu e Salvador (Anexo 7) .

4.1.7 Eixo do Planalto

Formado apenas pela junção das regiões econômicas do Sudeste e da Serra Geral e eixo, a exemplo do Eixo Chapada concentrava um percentual considerável da população total do Estado (13,4%) em contraposição a uma baixa participação no valor total de produção (5%), (BAHIA, 1999).

A atividade agrícola seria o principal fator dessa produção, baseado primordialmente na cafeicultura e na plantação de algodão, enquanto que a produção industrial se mostrava bastante limitada e concentrada aos municípios de Vitória da Conquista e Ilhéus. Dentre os corredores de escoamento da produção destaca-se a BR – 116 e suas possibilidades de ligação com o Sudeste o que inclusive foi utilizado como um dos fatores para a atração de algumas empresas calçadistas (Anexo 8).

4.1.8 Eixo Nordeste

Formado apenas pelos municípios que compunham a região homônima tinha na pecuária extensiva de caprinos e bovinos a sua principal atividade econômica, aliada também a exploração da cultura do sisal (Anexo 9).

Tais atividades, devido a suas próprias características não geravam uma grande dinamização econômica, de forma que mesmo possuindo 9% do total populacional baiano, esse eixo era responsável por apenas 2,6% do produto interno bruto, levando-o a ter o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dentre todos aqueles definidos pelo governo do estado, (BAHIA, 1999).

Com a publicação do Plano Plurianual 2000/2003 ficam caracterizados os Eixos de Desenvolvimento do Estado da Bahia, porém, como está claro em publicação posterior, esses não quebraram totalmente com a lógica das regiões econômicas uma vez que se aproveitam delas para gerar seus próprios limites.

Para efeito de operacionalização e visando resguardar os valores históricos dos últimos orçamentos baseados em regiões econômicas, os Eixos da Bahia foram constituídos a partir de aglomerações das mesmas em limites que não buscam ser excessivamente rigorosos. Como os eixos de desenvolvimento não exigem delimitações estritas para a inserção de municípios em sua base territorial, e é sempre recomendável manter um mínimo de conexão com as territorialidades anteriores, foram alterados apenas os limites das regiões econômicas do Paraguaçu e do Litoral Sul, tendo em vista as incompatibilidades espaciais entre os dois conceitos. (BAHIA, 2001, p. 75).

Assim, segundo uma lógica já explicitada pelo PPA federal o governo da Bahia buscou transformar as principais BR's que cortam o seu território em corredores de escoamento da produção estadual tanto para mercados nacionais como internacionais. Porém, as vias de transportes selecionadas não se limitam apenas as rodoviárias uma vez que em todo o PPA existem referências a hidrovias do São Francisco e aos complexos portuários.

A comparação entre as características gerais dos eixos estaduais de desenvolvimento da Bahia (Tabela 10) demonstra o quanto à desigualdade é um fator característico do desenvolvimento territorial, pois, enquanto algumas áreas - como o Eixo Metropolitano - historicamente beneficiadas, possuem uma grande participação na produção de riquezas e conseqüentemente recebem maiores investimentos estatais e privados, outras áreas não contam com os mesmos investimentos.

Tem-se como exemplo dessa desigualdade o fato da Região Metropolitana de Salvador possuir apenas 10 municípios e concentrar cerca de 38,68% dos investimentos do orçamento da Bahia para o ano 2000, enquanto o eixo Planalto

com 68 municípios receberia apenas 1,99 dos investimentos e o eixo Mata Atlântica com 45 municípios receberia 2,83%.

TABELA 10: Características gerais dos Eixos de Desenvolvimento da Bahia – PPA 2000/2003.

Eixo de desenvolvimento	Municípios		Habitantes		IPM		Orçamento 2000	
	Total	%	Total	%	%	%		
Metropolitano	10	2,41	2.709.084	21,60	62,89	38,68		
Chapada	82	19,76	1.640.538	13,08	2,56	16,31		
Nordeste	46	11,08	1.114.425	8,89	2,57	13,92		
São Francisco	65	15,66	1.520.405	12,12	6,41	12,18		
Grande recôncavo	78	18,80	2.089.244	16,66	9,82	9,30		
Extremo Sul	21	5,06	603.616	4,81	3,73	4,79		
Mata Atlântica	45	10,84	1.185.648	9,45	6,93	2,83		
Planalto	68	16,39	1.678.786	13,39	5,08	1,99		

FONTE: Bahia, 2001.

A própria distribuição dos recursos orçamentários (Anexo 10) demonstra o quanto a lógica de se privilegiar as regiões mais dinâmicas do território estava presente, pois o Eixo Metropolitano continua a receber o maior percentual de investimentos (29,68%), em contraposição as demais regiões que teriam percentuais bastante próximos de investimentos, porém, em setores diferenciados.

É importante notarmos que embora esta distribuição fosse bastante genérica, não especificando quais os tipos de investimentos realizados em cada eixo, um indicativo de como isso viria a acontecer aparece nos anexos desse documento, quando, segundo os seus Quadros Consolidados, na distribuição total de recursos orçamentários por estratégia o poder executivo destinará 66,42% para programas que visem dar “um salto de qualidade na vida dos baianos” e 15,35% para promover a expansão das atividades produtivas. Enquanto isso, dos recursos extra-orçamentários 9,08% iriam para a promoção de “um salto de qualidade na vida dos baianos” e 63,55% para a promoção da expansão das atividades produtivas.

Com tais características teríamos uma maior quantidade de investimentos privados nas áreas mais desenvolvidas do território e de recursos públicos nas áreas mais pobres, voltados para as áreas sociais e que não gerariam um maior dinamismo de suas economias.

FIGURA 3

Eixos de desenvolvimento da Bahia

PPA 2004/2007

4.2 EIXOS DE DESENVOLVIMENTO PPA 2004/2007

No ano de 2003, já sobre a administração de Paulo Ganen Souto e tendo como secretário de planejamento o Sr. Amando Avena é lançado o PPA 2004/2007 que no que se refere aos Eixos de Desenvolvimento mantêm o mesmo discurso do seu antecessor, muitas vezes beirando a simples cópia.

O Governo da Bahia adota, no Plano Plurianual 2004-2007, o conceito de Eixos de Desenvolvimento como estratégia espacial de alocação de investimentos, definida a partir de vias estruturais de circulação que buscam articular os fluxos mais importantes da economia local, regional, nacional e internacional. Essa estratégia deve estar agregada a uma política de estímulos às atividades socioeconômicas nas áreas excluídas do processo de desenvolvimento, na tentativa de articular esses territórios aos caminhos do fluxo de capitais. Assim, os eixos contemplam a perspectiva de irradiação territorial, contribuindo para diminuir as desigualdades regionais e sociais.

Nesse sentido, os eixos constituem espaços potenciais de desenvolvimento, acompanhando a dinâmica das relações territoriais, não devendo ser confundidos com uma regionalização estática e baseada na homogeneidade de fluxos internos. Seus limites são aproximações de territórios que realçam a articulação econômica sob a forma de redes, identificando as rotas e os pontos de articulação dos fluxos econômicos. (BAHIA, 2003, p. 21).

A novidade fica a cargo da ampliação da quantidade de Eixos de Desenvolvimento no estado da Bahia, pois, se anteriormente tínhamos apenas 8 eixos, a nova divisão trás agora um número de 13 eixos: Metropolitano, Grande Recôncavo, Mata Atlântica, Extremo Sul, Nordeste, Chapada Norte, Chapada Sul, Planalto Sudoeste, Planalto Central, Baixo Médio São Francisco, Centro Leste São Francisco, Médio São Francisco, Oeste do São Francisco. Nota-se, portanto, que os eixos Chapada, Planalto e São Francisco passaram por um processo de desmembramento.

Mesmo com tal divisão o Governo reconhece que o ponto alto visado com a estratégia de integração territorial era a ligação dos subespaços que apresentam maior dinamismo.

A estratégia da integração territorial, proposta do PPA, busca articular os eixos do São Francisco aos do Litoral, subespaços do Estado que apresentam maior dinamismo e melhores possibilidades de geração de riquezas, o que os torna de alto valor estratégico para o desenvolvimento estadual. (*op.cit.* p. 23).

No que se refere aos eixos centrais à perspectiva de maiores investimentos na área social e de desenvolvimento por irradiação se mantêm.

A parcela do território baiano com menor dinamismo compreende os eixos Nordeste, Chapada Norte, Chapada Sul, Planalto Sudoeste e Planalto Central, área caracterizada pela exploração de culturas tradicionais e de subsistência, além de algumas atividades de mineração. Essa área representa o alvo principal da política de irradiação dos resultados da articulação entre os extremos territoriais do Estado, por constituir um espaço que não dispõe de competitividade, no plano econômico, e que representa os mais baixos indicadores sociais da Bahia, carecendo de investimentos sociais básicos. (*op.cit.* p. 22).

Assim, a tendência de desenvolvimento pelos extremos seria mantida e as regiões centrais do Estado continuariam relegadas ao recebimento de recursos financeiros que garantissem apenas a sobrevivência de sua população – e sua conseqüente manutenção nessa área – sem contudo serem alvo de um verdadeiro projeto de desenvolvimento regional.

Tabela 11: Distribuição dos recursos orçamentários do poder executivo por Eixos de Desenvolvimento – PPA 2004/2007

Eixo de Desenvolvimento	Percentual
Metropolitano	29,00
Grande Recôncavo	11,70
Mata Atlântica	9,20
Extremo Sul	7,60
Nordeste	6,80
Chapada Norte	6,60
Planalto Central	5,90
Planalto Sudoeste	5,70
Oeste São Francisco	5,50
Chapada Sul	4,20
Centro Leste São Francisco	3,00
Baixo Médio São Francisco	2,40
Médio São Francisco	2,20

Fonte: BAHIA, 2003
Elaboração: Eder Souza

Com um orçamento total de R\$ 26,2 bilhões, sendo 53,2% (R\$13,9 bi) de recursos orçamentários e 46,8% (R\$ 12,3 Bi) de recursos extra-orçamentários, o PPA 2004/2007, possui uma melhor distribuição de recursos entre os Eixos de Desenvolvimento que o seu antecessor, mantendo, porém a maior quantidade desses recursos destinados ao eixo Metropolitano, conforme podemos perceber na tabela acima (BAHIA, 2003).

Uma análise do PPA estadual em tela mostra que embora o governo baiano tenha recorrido a estratégia de apresentar um programa aparentemente comprometido com a correção das desigualdades sociais e econômicas entre as

regiões, a parte referente à distribuição de recursos reforçava a lógica concentradora que prioriza a reprodução do capital.

Nas ações produtivas a grande maioria dos recursos estava voltada para a “internacionalização do estado mediante a inserção nos fluxos internacionais do comércio” enquanto as ações destinadas aos pequenos empreendimentos, que deveriam beneficiar as regiões menos dinâmicas economicamente receberiam um percentual de aproximadamente 7% dos recursos (BAHIA, 2003).

A partir dos dados apresentados nota-se que a visão predominante na época era a de que para o estado da Bahia seria estratégico absorver a política dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento, ajustando-a para melhor potencializar os fluxos de capitais, de mercadorias e de pessoas. Além disso, a política de eixos de desenvolvimento trazia em suas formulações as análises sobre a perda de sentido de manter um planejamento territorial baseados em regiões.

As regiões, tal como ocorriam anteriormente, não podem ser mais determinadas pelo adensamento de uma produção e de uma circulação restrita a um dado território, onde o Estado detinha uma certa autonomia para a formulação de uma política de desenvolvimento e para a provisão de elementos de infra-estrutura. (BAHIA, 2001, p. 71).

Logo os eixos de desenvolvimento estaduais não deveriam ser confundidos com uma regionalização baseada na homogeneidade dos fluxos internos, pois, sendo seus limites meramente virtuais serviriam muito mais para fomentar a articulação econômica na forma de redes permitindo que existisse uma revisão constante para adaptá-las aos movimentos da economia, principalmente na escala internacional.

O eixo de desenvolvimento deve ser entendido para a Bahia como um elemento de uma estratégia espacial de alocação de investimentos definida a partir de vias estruturais, que busca articular-se com a produção e a circulação de mercadorias a nível regional e internacional. (*op.cit*, p.75).

Embora existisse um discurso de desenvolvimento regional integrado podemos perceber através dos dados referentes à distribuição de recursos por eixo que a lógica implementada é a da seletividade espacial, onde as áreas mais dinâmicas receberiam a maior quantidade de investimentos, principalmente na infraestrutura, enquanto as áreas de maior atraso socioeconômico receberiam um repasse inferior. O próprio governo expõe tal idéia ao referir-se ao eixo metropolitano

É para esta centralidade (o eixo metropolitano) que deverão ser direcionados os fluxos e são os equipamentos estruturais desse núcleo que devem ser estrategicamente qualificados para exercer seu papel de liderança internacional. O Eixo Metropolitano além de ter a maior concentração industrial e de serviços, absorverá os maiores investimentos previstos para o setor industrial e de turismo nos próximos anos. Os maiores destaques neste movimento são a implantação da indústria automobilística em Camaçari e da indústria de informática, com a operação da Toshiba no Centro Industrial de Aratu. (*op.cit.* p.81).

E avança mais ainda quando traça um quadro sobre a tendência geral dos investimentos na economia baiana para os anos compreendidos pelo PPA 2000/2003 (BAHIA, 2001, p.83).

Por fim, se considerarmos a tendência geral de investimentos da economia baiana até 2003, podemos verificar que os eixos litorâneos deverão atrair cerca de 86% dos investimentos (somente o Eixo Metropolitano fica com 59% do total), o Eixo São Francisco vem em segundo plano com pouco mais de 2% das intenções de investimentos, enquanto os eixos centrais praticamente não têm perspectiva de grandes inversões. Os investimentos no Eixo São Francisco ainda são de pequeno porte em relação ao estado, mas se considerarmos que são investimentos modernos, direcionados para atender ao competitivo mercado internacional, se constituem numa ocupação recente com dinamismo econômico.

A implantação desse novo modelo de gestão territorial teria como conseqüência o fortalecimento de algumas áreas que se diferenciavam do seu entorno devido a sua densidade técnica – científica – informacional e a existência de algumas características que interessavam ao mercado internacional naquele momento.

Como o espaço não é homogêneo, evoluindo de modo desigual, a difusão dos objetos modernos e a incidência das ações modernas não é a mesma em toda parte. Alguns subespaços, dotados com as modernizações atuais, podem acolher as ações de interesse dos atores hegemônicos. (SANTOS, 1999, p. 267).

Tais espaços poderiam ser denominados de ganhadores em contraposição aos espaços perdedores, que seriam caracterizados pelo baixo nível de desenvolvimento sócio-econômico e técnico - científico. Tais disparidades poderiam ser amortecidas a partir das políticas de desenvolvimento territorial adotadas, porém, a tendência dos eixos estaduais de desenvolvimento é ampliá-las.

O discurso de planejamento eficaz e adaptado as novas necessidades escondia uma violenta política de captação de investimentos, inclusive através de uma intensa guerra fiscal com outros estados. Para garantir as possibilidades de vitória nessa política os dois planos plurianuais analisados buscavam sempre

destacar a necessidade de modernização do sistema de transportes e o aumento dos incentivos fiscais

Todos esses fatores aliados à utilização dos novos elementos do meio técnico-científico e informacional, como os centros de pesquisas, rede de internet, equipamentos agrícolas e industriais modernos, conferem-se em instrumentos que, segundo o plano governamental, são imprescindíveis para os investimentos em novos pontos territoriais, a exemplo do Pólo Calçadista no Sudoeste da Bahia; fortalecimento de investimentos em municípios já desenvolvidos como Barreiras, Paulo Afonso e Juazeiro, bem como a diversificação e modernização das bases produtivas, na expectativa de criar novos pólos de desenvolvimentos. Entretanto, percebe-se que estas políticas são ainda frágeis para o desenvolvimento integrado do território e que, ao contrário dos objetivos estabelecidos pelo governo, as ilhas de tecnologia são fortalecidas e até mesmo criadas. (VIEIRA, 2007, p. 7).

Nessa perspectiva o estado da Bahia reproduzia em menor escala uma tendência nacional e internacional de se dar privilégio aos locais dotados de mais dinamismos em contraposição aqueles marcados pela pobreza. Segundo SANTOS (1999, p. 257),

Dentro do território, podemos admitir a existência de áreas em que se pode falar de uma globalização 'absoluta' e de outras em que essa globalização é apenas 'relativizada'. As primeiras são áreas de presença mais plena da globalização. Nelas há concentração, com pequena contrapartida, de vetores da modernidade atual, o que leva à possibilidade de ação conjunta de atores 'globais' ou 'globalizados'. Nessas áreas, a tendência é que a produção, a circulação, a distribuição e a informação sejam corporativas, isto é, que a respectiva demanda principal seja de tais empresas. Nessas áreas – continua – de presença mais plena da globalização há uma espécie de rendilhado mais denso de vetores ótimos da globalização, isto é, conduzidos por atores predispostos a uma lógica e a um movimento que dão primazia aos processos técnicos e políticos derivados. São, em última análise, vetores do dinheiro puro, subservientes aos seus desígnios: cadeias produtivas modernas, produtos exportáveis, atividades especulativas etc. Nas áreas de menor presença da globalização, essas características desaparecem ou se reduzem segundo toda uma gama de extensão e intensidade.

O mundo, então, não estaria configurado como um espaço global, mas mais propriamente formado por lugares da globalização, articulados em rede, situação pela qual se desenvolvem e aumentam os níveis de interação, interdependência e capacidade de interconexão entre estados e lugares.

Realizando análise sobre as desigualdades territoriais Santos e Silveira (2005) nos indicam que essas continuam a existir nas condições atuais, porém, com um número de variáveis bem mais amplo que em épocas anteriores. Nessa perspectiva existem espaços onde ocorre a fluidez e espaços da viscosidade.

Nos países de maior extensão territorial e que também são países com grandes disparidades regionais e de renda, o processo de criação da fluidez é seletivo e não-igualitário. As regiões onde se situam produções destinadas à exportação e ao comércio distante têm prioridade nesse equipamento, criando-se no território áreas com maior densidade viária e infoviária a serviço de um dos aspectos da economia nacional. A densidade viária e infoviária não têm, pois, relação direta com o tamanho e a densidade da população, nem com a antiguidade do povoamento, nem com as urgências das sociedades locais, mas com os nexos econômicos, sobretudo os da economia internacional. (SANTOS, 2005, p. 262).

Surgem também os espaços luminosos e os espaços opacos.

Chamaremos de espaços luminosos aqueles que mais acumulam densidades técnicas e informacionais, ficando assim mais aptos a atrair atividades com maior conteúdo em capital, tecnologia e organização. Por oposição, os subespaços onde tais características estão ausentes seriam os espaços opacos. Entre esses extremos haverá toda uma gama de situações. Os espaços luminosos, pela sua consistência técnica e política seriam os mais suscetíveis de participar de regularidades e de uma lógica obediente aos interesses das maiores empresas. (SANTOS, 2005, p. 264).

Analisando a proposição dos Eixos Estaduais de Desenvolvimento feita pelo governo estadual, notaremos que através de tal política o Estado buscou dotar de maior fluidez as áreas localizadas nas extremidades do território possibilitando que estas pudessem melhor inserir-se na economia internacional, tornando esses espaços mais dotados de luminosidade, enquanto as áreas centrais do território seriam caracterizadas como opacas e que no atual contexto não oferecem nenhum atrativo para investimentos, além disso, as áreas centrais concentrariam uma série de características que lhe colocariam além de regiões opacas como regiões da viscosidade e da lentidão.

Para Santos (2003) já que a política dos estados é comandada pela ideologia do crescimento, de fato parece normal ao poderes públicos conceder recursos suplementares às zonas onde o capital se acumula mais rapidamente. O fato de que a mais-valia possa desertar da região ou do país não é levado em consideração. O importante é o resultado estatístico, o crescimento do produto nacional, ou no caso da Bahia o crescimento do PIB estadual, utilizado por diversas vezes como justificativa para se manter a mesma direção política e administrativa estadual, as espessas de uma situação social de calamidade.

Isso ocorre porque o respeito os limites territoriais não faz parte das ações do capital financeiro. Este, dotado de abundantes informações sobre as possibilidades de ganho em escala global, acaba por abandonar os locais caso exista uma maior

possibilidade de lucros em outros lugares ou caso suas exigências não sejam plenamente atendidas. Diante de tal perspectiva o Estado

É chamado a regular as atividades do capital corporativo internacional no interesse da nação e é forçado, ao mesmo tempo, também no interesse nacional, a criar um 'bom clima de negócios' para atrair o capital financeiro transnacional e global e conter a fuga de capital para pastagens mais verdes e mais lucrativas. (HARVEY, 1996, p. 160).

Logo, torna-se compreensível e até mesmo normal a tendência do governo estadual a ampliar cada vez mais os investimentos e a concessão de recursos nas áreas que possuem uma maior capacidade de acumulação rápida do capital – como a RMS e a região oeste – a despeito das outras regiões onde a acumulação capitalista se dá de forma menos efetiva. Nota-se também a seletividade nas obras de infra-estrutura, de forma que estas estejam concentradas nas áreas mais dinâmicas economicamente enquanto os outros subespaços sofrem com a sua carência e com a existência de programas setoriais, que por suas próprias características não conseguem dinamizar a economia.

Essa seletividade e desigualdade na implantação de infra-estruturas provocará um aumento na distinção entre os lugares, uma vez que estes se diferenciam por causa de sua capacidade em oferecer rentabilidade aos investimentos.

Os espaços da globalização apresentam cargas diferentes de conteúdos técnicos, de conteúdo informacional, de conteúdo comunicacional. Os lugares, pois, se definem pela densidade técnica, pela sua densidade informacional, pela sua densidade comunicacional, atributos que se interpenetram e cuja fusão os caracteriza e distingue. (SANTOS, 1999, p. 198.)

Como o governo do Estado da Bahia vinha demonstrando ao longo dos últimos anos não possuir uma política de criação, desenvolvimento e ampliação das condições que permitam o desenvolvimento de atividades econômicas baseadas no capital fixo “produtivo”, e existia uma falta de investimentos em capitais fixos de infra-estruturas nas áreas econômica e socialmente mais pobres, o desenvolvimento das mesmas ficou condicionado às necessidades e conveniências do capital (em busca de maiores lucros), que se aproveitando dessa situação provoca um aumento da chamada guerra fiscal. Pois, para evitar entrar no rol dessas áreas abandonadas pelos interesses do capital globalizado os países, ou porções destes, desenvolvem as mais diversas formas de adaptação.

Na batalha para permanecer atrativos, os lugares se utilizam de recursos materiais, imateriais. E cada lugar busca realçar suas virtudes por meio dos seus símbolos herdados ou recentemente elaborados, de modo a utilizar a imagem do lugar como imã. (SANTOS, 1999, p. 214).

Conforme já explicitamos em capítulo anterior o Estado sempre tenta fazer acreditar que suas ações são realizadas para o bem estar de toda a sociedade, escondendo que na verdade sua atuação se dá primordialmente para o atendimento das necessidades e interesses de alguns grupos.

Trazendo tal perspectiva para o Estado da Bahia e mais especificamente para os programas dos eixos estaduais de desenvolvimento perceberemos em todos os momentos – inclusive nos debates que ocorreram no legislativo quando de sua apresentação – existe a tentativa de passar a idéia de que esse projeto atendia a todos os interesses estaduais e não apenas aos de uma classe capitalista aliada a classe política dominante (em alguns momentos elas inclusive se fundem). O fato de ressaltar-se sempre que os eixos de desenvolvimento eram as melhores alternativas de resposta da Bahia aos movimentos ocorridos na escala global e nacional – colocando-os como única solução – passavam a idéia de que não restaria outra opção de políticas públicas de regionalização e desenvolvimento regional uma vez que o movimento de globalização seria dado *a priori*, portanto o Estado não teria outra opção senão embarcar no trem dos fluxos globais de capitais e mercadorias.

Tal situação torna-se ainda mais complexa quando, a partir dos eixos estaduais de desenvolvimento, o Estado da Bahia admite que o seu papel é de gerenciador da atividade econômica e indica que a maior parte dos poucos investimentos em infra-estrutura se dará nos subespaços mais dinâmicos.

Dados levantados por Souza (2004) indicam uma concentração econômica fragante e uma grande distância entre a Região Metropolitana de Salvador (RMS) e as demais regiões. Do ponto de vista das exportações, a metrópole estadual era responsável por 52% do total das principais atividades exportadoras (metalúrgica, derivados do petróleo, química e petroquímica); a indústria de transformação, que representa uma média de 22% do PIB da Bahia, possuía quase 80% de suas unidades localizadas em seis municípios da RMS; dezoito dos 417 municípios geram cerca de 80% de toda a renda estadual e destes municípios os da RMS eram quase 70%; e a cidade de Salvador era responsável por aproximadamente 80% das movimentações bancárias estaduais (PORTO, 2002).

Tais dados associados aos referentes a aplicação dos recursos prevista nos dois plano plurianuais demonstram como a concentração econômica tenderia a aumentar na região metropolitana. Além desta, somente as áreas que apresentam especialidades produtivas e que momentaneamente oferecessem vantagens e lucros ao capital privado teriam um aporte considerável de recursos financeiros destinados a sua dinamização econômica.

O Plano Plurianual 2000/2003 previa também a existência de programas especiais para consolidar os objetivos do governo em diminuir os desequilíbrios regionais, tais programas eram o Cidades Líderes – voltado à interiorização do desenvolvimento nas 25 maiores cidades do Estado –; o Faz Cidadão – que visava o desenvolvimento dos 100 municípios com os mais baixos indicadores econômicos e sociais -; e o Sertão Forte – que visava o desenvolvimento do Semi-árido (VIEIRA, 2007).

Realizando estudo sobre o programa Faz Cidadão, Santos Filho (2005) indica que este programa não contava com uma proposta metodológica coesa e fundamentada o que levou a colocação de municípios na relação de beneficiados por critérios aparentemente político-partidários. Por seu turno, os programas Sertão Forte e Cidades Líderes, que são amplamente citados no PPA 2000/2003 e que possuem uma releitura de suas atividades no PPA 2004/2007, não lograram êxito em suas ações.

Se é verdade que estes programas visam promover a integração estadual, fortalecendo a ligação leste-oeste e norte-sul, não é menos verdade que estes estimulam a ação polarizadora dos municípios mais desenvolvidos, acentuando, então, ilhas de tecnologia. Neste contexto, prevalecem a divisão, seleção e concentração de recursos financeiros a determinadas localidades, surgindo subespaços dotados de infra-estruturas tecnológicas e modernas, ou seja, focos de dinamismo que se diferenciam profundamente do seu entorno. É neste entorno que se aplica o programa Faz Cidadão e Sertão Forte. (VIEIRA, 2007, p. 7).

Tais programas, que deveriam atingir áreas menos dinâmicas do território acabaram por se limitarem a ações pontuais, desconexas, desorganizadas e desarticuladas que, quando não apenas atenderam as necessidades políticas e eleitoreiras, se configuraram como verdadeiros fracassos.

Embora os PPA's analisados tenham sido claramente estruturados como uma adaptação do modelo adotado na esfera federal, inserindo a este apenas alguns ajustes pertinentes à realidade baiana e o *modus operandi* do grupo político

dominante na administração estadual, uma das questões que mereceu maior destaque e *marketing* na escala federal, por razões lógicas, simplesmente não foi explicitado pelos documentos estaduais: a avaliação dos resultados das ações governamentais e privadas (VIEIRA, 2007).

Embora a Seplantec tenha procurado inserir esta questão realizando alguns estudos ⁵ não logrou êxito nessa tarefa, deixando de certa forma uma lacuna que não nos permite vislumbrar quais os efetivos resultados da política de eixos estaduais de desenvolvimento. Tal fato somente aumenta a visão de que existe uma grande discrepância entre aquilo que é proposto pelas políticas públicas é a sua efetivação.

Pode-se avaliar por fim que o desenvolvimento geograficamente desigual foi resultado também de investimentos e subsídios estatais e que apesar de toda a propaganda e do *marketing* realizado sobre os programas aplicados nas áreas socioeconômicas menos desenvolvidas, esses não conseguiram uma dinamização relevante desses espaços. Assim, a lógica desse planejamento/ação estatal se mostrou produtivista, materializada em políticas públicas que visavam integrar competitivamente algumas das suas regiões de forma a inseri-las (subordinadamente) na globalização financeira e econômica ao passo que a região central fica em situação de atraso e estagnação, pois, onde a economia é mais dinâmica os recursos são maiores e, ao contrário, onde há menor dinamismo menores serão os investimentos (VIEIRA, 2007).

⁵ Como o estudo *Sistemática de acompanhamento e avaliação das políticas públicas do estado da Bahia*. Salvador: Seplantec, 2001.

5 O PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL E NA BAHIA PÓS 2004

A ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República Federativa do Brasil representou a vitória de demandas suprimidas em toda a sociedade. Neste aspecto, uma das palavras-chaves de toda a campanha eleitoral foi “mudança” e nesse ponto o governo depois de empossado buscou a realização de tais mudanças em termos políticos, econômicos e sociais. Com esta nova configuração também as políticas de desenvolvimento regional passam por alterações no âmbito nacional.

O PPA nacional 2004/2007 trazia já em seus mega-objetivos a idéia de se reduzir as desigualdades regionais, porém, para efeito dessa análise discutiremos projetos e estudos que possuem relação mais estrita com essa temática, como o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT).

Segundo o documento Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2005) editado pelo Ministério da Integração Nacional (MI) sobre a administração de Ciro Ferreira Gomes⁶ o desenvolvimento mundial recente e a intensificação da internacionalização do sistema econômico gerariam forças que produziriam uma tendência a concentração dos meios de produção e da força de trabalho em determinados pontos do território, o que acaba por acirrar as desigualdades sociais e regionais, gerando a necessidade de que se organizem políticas públicas capazes de minimizar esses efeitos negativos.

De maneira geral, as atividades econômicas dinamizam-se em áreas que apresentam melhores condições de atração locacional, ou seja, que contam, entre outros, com atributos vantajosos de infra-estrutura, com recursos humanos qualificados e qualidade de vida da população aceitável, mostrando-se adequadas à instalação de empreendimentos modernos e à geração de maiores lucros. A provisão dos meios necessários e o estímulo à adoção de posturas favoráveis ao pleno desenvolvimento das atividades produtivas tem sido a via para que se alterem paisagens, culturas, modos de vida e as estruturas e relações sociais em diversas localidades, no curso de certo período de tempo.

Áreas excluídas pelo mercado, de outro lado, tendem a permanecer à margem dos fluxos econômicos principais e, assim, a apresentar menores

⁶ À época esse ministério contava com nomes de alguns importantes especialistas do desenvolvimento regional brasileiro como Tânia Barcellar de Araújo (Secretária de Políticas de Desenvolvimento Regional) e Antonio Carlos F. Galvão (Diretor de Planejamento do Desenvolvimento Regional).

níveis de renda e bem-estar, o que termina por instigar o esvaziamento populacional e os fluxos migratórios para áreas mais dinâmicas ou de maior patrimônio produtivo instalado. Mesmo algumas regiões que presenciaram certo grau de desenvolvimento anterior e estiveram inseridas em circuitos relevantes podem passar a mostrar sinais de estagnação e letargia social e econômica.

Em outras palavras, enquanto certas áreas assistem a um uso intenso dos recursos disponíveis, outras vêem seus potenciais de desenvolvimento subutilizados. A configuração territorial, resultante desse mosaico de situações díspares quanto à inserção produtiva, conforma e reafirma situações de desigualdade entre indivíduos, empresas e regiões. Os desequilíbrios observados, no entanto, são passíveis de alteração pelo impulso de políticas de desenvolvimento regional. (BRASIL, 2005, p. 7).

Percebe-se portanto uma substancial mudança na perspectiva adotada quanto aos efeitos da globalização econômica, uma vez que ao contrário dos discursos presentes nas políticas anteriores, esta deixa de ser vista apenas como benéfica e surgem alguns apontamentos de seus efeitos negativos. Nessa nova constituição a própria visão sobre a atuação do Estado ganha uma nova leitura, uma vez que se deixa de vê-lo como indicador das áreas que deveriam receber aporte do capital nacional e internacional e passa-se a ponderar que sua atuação deve dar-se através de políticas que incentivem o desenvolvimento de áreas abandonadas pelo mercado.

Nessa nova leitura começasse a propor que os países em desenvolvimento sofrem com a falta de dinamismo socioeconômico em suas áreas periféricas que continuam excluídas do movimento “global” de desenvolvimento - em uma visão bastante próxima daquela defendida pela CEPAL em outro momento histórico. Porém, se aquela época defendia-se a realização da industrialização e da reforma agrária, agora se propõe a valorização de experiências e iniciativas alternativas.

A função do Estado seria portanto a de realização de ações, primordialmente nas áreas de menor interesse para o sistema econômico. Para tanto a política de desenvolvimento regional sofre uma substancial mudança, deixando de lidar única e exclusivamente com a atração de empresas de grande porte e com a realização de imensos projetos, passando a explorar também as relações sociais de cooperação e de compartilhamento de visão de futuro e projetos de desenvolvimento dos membros da sociedade regional, (Brasil, 2005).

A PNDR traz então uma visão de desenvolvimento que visava dar maior atenção a busca de diminuição das desigualdades regionais a partir de uma valorização das ditas “forças endógenas”.

Atuar nos territórios que interessam menos aos agentes do mercado, valorizando suas diversidades, configura-se como uma estratégia para a redução das desigualdades. Ou seja, a desigualdade de renda, na sua expressão territorial, decorrente da ausência e/ou estagnação da atividade econômica é o que interessa a essa política. Reduzi-la, ajuda a construir um país de todas as regiões e não apenas de algumas. (BRASIL, 2005, p. 12).

Para alcançar tal objetivo a diversidade social, cultural, econômica e ambiental do país deve ser explorada de forma a propiciar um combate às desigualdades internas.

O sentido maior de uma PNDR é, portanto, duplo: de um lado, sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades regionais que, à exceção de curtos períodos históricos, não pararam de se ampliar no Brasil; de outro, explorar, com afinco, os potenciais endógenos da magnificamente diversa base regional de desenvolvimento, em conformidade com os fundamentos sociais atuais de uma produção mais diversificada e sofisticada, mas portadora de valores sociais regionalmente constituídos. Um dos mais importantes patrimônios do país é sua diversidade ambiental, sócio-econômica e cultural. (*op.cit*, p. 13).

Com o objetivo de delimitar os espaços prioritários das ações o Ministério da Integração Nacional realizou estudo que enfatizava duas variáveis: rendimento domiciliar médio e variação do Produto Interno Bruto – PIB e classificou o território brasileiro em quatro tipologias diferentes: alta renda; renda média e pouco dinâmica; renda baixa/média e dinâmica; e renda baixa e dinâmica.

Enquanto as regiões Sul e Sudeste e algumas áreas do Centro-oeste foram classificadas como pertencentes ao grupo que possui alta renda – independente do dinamismo econômico -, as regiões Norte e Nordeste apresentaram insignificantes áreas que poderiam ser inseridas nesse grupo.

No que se refere especificamente ao Nordeste, este foi classificado como possuindo algumas áreas dinâmicas e de baixa renda; com uma dispersão territorial de áreas com renda média e baixo crescimento produtivo (característica de áreas que apresentaram alguma dinâmica de crescimento no passado e que atualmente estão estagnadas ou com baixo dinamismo); e também um grande número de áreas com baixa renda e baixo crescimento. São justamente essas últimas áreas que segundo os estudos do ministério representam os espaços mais problemáticos, pois agregam áreas em que convergem baixos indicadores de renda aliados ao pouco dinamismo da base produtiva.

Valorizasse portanto a ação estatal nas áreas economicamente deprimidas em contraposição à aquelas que teriam conseguido integrar-se ao mercado global a partir de grandes projetos industriais e investimentos governamentais. Nessa mesma lógica a escala de atuação se altera, pois deixa de ser a mesoregional para tornar-se microrregional e a sociedade civil organizada passa a ter um papel significativo.

Essa aliás, provavelmente seja uma das grandes alterações da política territorial iniciada nos últimos anos em contraposição com suas antecessoras, pois, enquanto nessas políticas territoriais a sociedade civil constava apenas como mais um elemento a ser considerado, no momento atual, pelo menos no campo do discurso, ela é bastante valorizada. Infelizmente o Brasil tem se caracterizado por ser um país onde existe uma substancial diferença entre o que está escrito e o que realmente é colocado em prática, mas de qualquer forma podemos pelo menos enfatizar essa mudança substancial nas idéias de como deve ser feito o combate aos desequilíbrios regionais.

Outro documento importante do governo Federal que trata sobre a questão da organização do território nacional e da política adotada para a promoção do desenvolvimento é a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT). Para a constituição de tal política foi realizada em 2003 a Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, que contou com a participação de aproximadamente 60 pessoas, sendo sua maioria composta de técnicos da administração pública federal e estudiosos da questão do desenvolvimento territorial (BRASIL, 2006). Dentre os palestrantes estiveram especialistas vinculados a universidades e centros de estudos e servidores federais envolvidos com o tema. A PNOT visava atuar como um agente articulador das diversas políticas de ordenamento territorial existentes até aquele momento.

A partir dessa oficina e de outros estudos realizados o governo Federal elabora o documento “Subsídios para a delimitação da Política Nacional de Ordenamento Territorial” que traz em seu bojo as premissas básicas da nova política de desenvolvimento territorial do país, construída através de um amplo diagnóstico das questões político-institucionais que impediam o maior desenvolvimento do país.

Segundo o documento em tela (BRASIL, 2006) economicamente o Brasil seria caracterizado por uma forte concentração de suas atividades ao longo do litoral; em algumas áreas metropolitanas, localizadas principalmente nas regiões Sul

e Sudeste. Já a questão da logística seria uma das grandes problemáticas a ser considerada, uma vez que existe uma grande concentração da malha rodoviária, praticamente se sobrepondo as áreas economicamente dinâmicas, e uma má administração das malhas ferroviárias e hidroviárias. Também a questão ambiental aparece como algo caótico pois o país seguia um modelo de uso e ocupação do solo insustentável, agravado enormemente pelas queimadas e desmatamentos ao longo da faixa de expansão da fronteira agropecuária.

A solução proposta então segue na linha do discurso do “desenvolvimento sustentável” onde, através da valorização do potencial econômico e das peculiaridades sócio-culturais, se procuraria reduzir as disparidades regionais e desigualdades sociais. O ordenamento territorial é entendido então como:

A regulação das ações que têm impacto na distribuição da população, das atividades produtivas, dos espaços de conservação ambiental, dos equipamentos e de suas tendências, assim como a delimitação de territórios, segundo uma visão estratégica, considerando as ofertas e restrições, mediante articulação institucional e negociação de múltiplos atores.

Sob uma perspectiva normativa e estratégica, o ordenamento territorial é um conjunto de arranjos formais, funcionais e estruturais que caracterizam o espaço, associados aos processos econômicos, sociais, políticos e ambientais que lhe deram origem. (BRASIL, 2006, p. 50).

Na mesma época e empreendendo uma lógica bastante próxima da delineada em linhas gerais pela PNRD e pela PNOT o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) através da Secretária de Desenvolvimento Territorial (SDT) desenvolvia estudos para a delimitação dos territórios rurais no país, considerando esses como:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (BRASIL, 2008)

A delimitação desses territórios levou em consideração os dados secundários, geopolíticos e demográficos do IBGE; a identificação dos aglomerados municipais urbanos; intermediários e rurais; o foco na agricultura familiar; e o ordenamento para o diálogo e seleção nos estados, considerando o capital social, a convergência dos interesses institucionais públicos e das organizações sociais; a existência de áreas

prioritárias da ação do governo federal nos estados e a incidência de programas, planos e projetos de desenvolvimento de caráter regional (BRASIL, 2008a).

Tal abordagem territorial buscava dar um maior apoio ao desenvolvimento rural e estava assentada em alguns aspectos fundamentais: O rural não se resume ao agrícola; a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa; e a necessidade de descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências e atribuições aos espaços e atores locais. Além disso, apresenta-se o argumento de que cerca de 1/3 da população, 80% dos municípios e 90% da superfície nacional estão situados em municípios que dependem em grande medida de atividades rurais para gerarem empregos e garantirem o seu desenvolvimento, porém, estas áreas foram sempre relegadas a segundo plano pelas políticas públicas, que não atingiam diretamente esse espaço e não conseguiram reduzir significativa a pobreza, (BRASIL, 2008a)

Para os críticos da opção pelos territórios rurais como base para construção de uma política de planejamento e desenvolvimento territorial, o SDT demonstra claramente que o rural não pode ser resumido única e exclusivamente um modo de vida, mas é um espaço com características próprias como o menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas, a menor densidade populacional e o maior peso dos fatores naturais, (BRASIL, 2008 a)

Quanto ao conceito de território adotado por essa política governamental ela vai mais além daquela indicada nas propostas governamentais supracitadas, pois sai de uma visão jurídica para algo que considera também a vivência, as relações sociais e as múltiplas instituições que podem agir sobre esse território, e não apenas o Estado, assim:

O território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento. (BRASIL, 2008).

Por outro lado essa nova proposição sobre o território mantém algumas idéias já presentes nos documentos analisados anteriormente uma vez que reafirma a

possibilidade de existência de um desenvolvimento sustentável e reforça a necessidade de participação da sociedade civil.

É assim que a perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável permite a formulação de uma proposta centrada nas pessoas, que leva em consideração os pontos de interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais e que contempla a integração produtiva e o aproveitamento competitivo desses recursos como meios que possibilitam a cooperação e co-responsabilidade ampla de diversos atores sociais. (*op.cit.*).

É nítida a separação existente entre desenvolvimento e crescimento nessa nova visão. Enquanto em visões anteriores a idéia de desenvolvimento estava atrelada ao crescimento econômico, como se fossem sinônimos e onde o Produto Interno Bruto (PIB) era o grande demonstrador da eficácia, nessa proposição o desenvolvimento é composto de múltiplas dimensões que não apenas o econômico, logo são consideradas também as dimensões sociocultural, político-institucional e a ambiental.

Quanto à opção pela escala territorial como base para a implementação dessa nova política fica evidente a idéia de que no contexto atual a escala estadual é muito limitada para a resolução dos problemas econômicos e sociais e de que a grande maioria dos municípios brasileiros não possui condições objetivas de promoverem, autonomamente, seu crescimento econômico, nem mesmo de participarem de processos induzidos não articulados ao conjunto das demandas sociais existentes, o que os obriga a dependerem de transferências constitucionais, de políticas compensatórias e do clientelismo político, bastante reforçado pelas características políticas e de federalismo do país, (BRASIL, 2008 a)

No ano de 2008 o governo Federal traz para as suas políticas territoriais um novo conceito a ser trabalhado, os Territórios da Cidadania, que surgem essencialmente da constatação, feita pelo governo, de que o país teria encontrado o caminho proposto pelas políticas anteriores, ou seja, de que se estaria conseguindo conciliar o desenvolvimento econômico com a diminuição das desigualdades sociais e regionais, sendo necessário, portanto o desenvolvimento de uma nova perspectiva que se pode aliar a isso a cidadania e a melhoria das condições de renda e de qualidade de vida, (BRASIL, 2008b). Assim, o território da cidadania

É uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável e de garantia de direitos sociais voltados às regiões do país que mais precisam, com

objetivos de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania. Trabalha com base na integração das ações do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais, em um plano desenvolvido em cada território, com a participação da sociedade (BRASIL, 2008b, p. 3).

Essa nova abordagem não rompe com a análise sobre desenvolvimento e planejamento que vinham se delineando a partir da PNDR, na PNOT e nos territórios rurais, ao contrário, dar-lhes seguimento ao focar o meio rural como a principal área a ser atendida e ao propor uma nova forma de relações federativas baseada na combinação das ações de diferentes instâncias governamentais. Também a questão da participação da sociedade civil é amplamente buscada.

Segundo a página oficial dos territórios da cidadania na rede mundial de computadores (BRASIL, 2008b) a seleção dos municípios que compõem cada território se deu a partir de critérios de homogeneidade de características econômicas e ambientais e da existência de identidade e coesão social, cultural e ambiental. Porém, na delimitação dos territórios da cidadania aparece uma clara referencia quantitativa, pois, além dos critérios acima mencionados, a área deverá ser formada por municípios com até 50 mil habitantes e com uma densidade populacional menor que 80 hab./Km².

Outra característica importante da política territorial em foco é a progressividade em sua implantação, uma vez que a quantidade de territórios criados será inicialmente de 60, chegando aos 120 no ano de 2010. Segundo os dados oficiais a Região Norte terá 13 territórios; a região Nordeste 29; a região Sudeste 8; a região Centro-Oeste e a região Sul 4. No caso específico do Estado da Bahia este teria 4 territórios da cidadania: Sisal; Velho Chico, Chapada Diamantina e Sul.

A própria visão de como o Estado deve atuar na promoção do desenvolvimento e da equidade regional aproximasse sobremaneira das proposições de Araújo (2000)

Ora, o papel do Estado é o de contrabalancear com sua presença a relativa ausência de investimentos privados e não, concentrar-se onde o ente privado já prefere se localizar, aonde o dinamismo conduzido pela lógica do mercado é mais intenso, onde os novos fatores de competitividade já são abundantes. A preocupação que daí deriva é sobre o destino das chamadas áreas 'áreas não-competitivas'. (ARAÚJO, 2000, p. 85).

Fica claro a partir dos dados apresentados de que a nova visão do território indica que o seu desenvolvimento deve dar-se através da combinação de objetivos como eficiência, equidade e equilíbrio do meio ambiente. Assim, dar-se aplicabilidade a uma forma de pensamento que considera o crescimento econômico e o desenvolvimento social não como produto das forças de mercado, mas sim como consequência da interação entre iniciativa privada; decisões públicas e sociedade civil organizada.

Para fins dessa pesquisa é importante notar a substancial mudança quanto a visão de planejamento, uma vez que, este deixa de ser visto como algo inerente ao Estado – nação e passa a ser percebido como algo participativo que envolve todos os entes federados e a sociedade civil organizada. É lógico que para que haja aplicabilidade de tais propostas é necessário também que se altere a visão sobre o que vem a ser o território. Nessa perspectiva ganha espaço a ala que o defende como sendo constituído por um conjunto organizado de agentes e recursos que interagem em diferentes níveis de complexidade.

É evidente que sobre essa nova perspectiva o território não é visto apenas como um simples receptáculo dos movimentos que ocorrem a nível global, ao contrário, o território passa a ser visto como um espaço formado por agentes sociais que se caracterizam por um sistema de relações institucionais, econômicas, sociais, culturais e políticas, sendo, simbólico, concreto e integrado.

A ordem global busca impor, a todos os lugares, uma única racionalidade. E os lugares respondem ao mundo segundo os diversos modos de sua própria racionalidade. A ordem global serve-se de uma população esparsa de objetos regidos por essa lei única que os constitui em sistema. A ordem local é associada a uma população contígua de objetos reunidos pelo território e como território, regidos pela informação. (SANTOS, 1999, p. 272).

Aparentemente a afirmação dessa visão entre os técnicos e políticos responsáveis pelo planejamento territorial é ainda uma grande dificuldade a ser enfrentada. Outra dificuldade é a de que nem sempre o modelo de planejamento e desenvolvimento adotado em um território terá sucesso quando aplicado em outro, pois as características e os fatores variam consideravelmente de uma área para outra. Infelizmente alguns estudiosos continuam realizando comparações entre áreas com fatores históricos, sociais e institucionais diferentes a fim de justificar ou explicar

o limitado desenvolvimento socioeconômico de algumas áreas ou estados, camuflando assim as verdadeiras causas.

Embora a globalização busque homogeneizar os espaços, existe uma resistência dos lugares a tal propósito.

Mas os dados propriamente locais não são dissolvidos. A materialidade das coisas e a subjetividade da sociedade permitem, metaforicamente, dizer que, em cada lugar, o chamado tempo do mundo convive com outros tempos, desejando dissolve-los. Isso, porém, apenas é possível parcialmente. A materialidade herdada reage as ações novas. (SANTOS, 1999, p. 180).

Avançando mais nesse estudo Milton Santos formula as idéias de horizontalidades e verticalidades. Para esse autor as horizontalidades e verticalidades surgem a partir dos novos recortes territoriais advindos com a globalização, porém, são diferentes, uma vez que as verticalidades são formadas por pontos geograficamente afastados, mas interligados por redes; por outro lado as horizontalidades seriam definidas por lugares contíguos, pertencentes a todos.

Adverte-se que diferente, no caso de horizontalidades e verticalidades não significa antagônicos, uma vez que verdadeiramente, os lugares das verticalidades e das horizontalidades são os mesmos, porém, com funcionalizações diferentes, mas, simultâneas. Tal simultaneidade permite também um acontecer solidário, que se apresenta sobre três formas no território: homólogo, complementar e hierárquico:

O acontecer homólogo é aquele das áreas de produção agrícola ou urbana, que se moderniza mediante uma informação especializada e levam os comportamentos a uma racionalidade presidida por esta mesma informação que cria uma similitude de atividades, gerando contigüidades funcionais que dão aos contornos da área assim definida. O acontecer complementar é aquele das relações entre cidade e campo e das relações entre cidades, conseqüências igualmente de necessidades modernas da produção e do intercâmbio geograficamente próximo. Finalmente, o acontecer hierárquico é um dos resultados da tendência à racionalização das atividades e se faz sob o comando de uma organização, que tende a ser concentrados e nos obrigam a pensar na produção desse comando, dessa direção, que também contribuem à produção de um sentido, impresso à vida dos homens e à vida do espaço, (SANTOS, 1994c, p. 17).

O acontecer homólogo e complementar podem ser entendido como parte da horizontalidade, uma vez que neles o território contém regras endógenas, construídas no mesmo local, com a predominância de fatores relacionados às forças centrípetas e as técnicas de produção. Por outro lado, o acontecer hierárquico

possui ligação com as verticalidades, pois contem uma dimensão exógena, imposta de fora, com predominância de forças centrifugas. Nessa mesma perspectiva:

As horizontalidades são o domínio de um cotidiano territorialmente partilhado com tendência a criar suas próprias normas, fundadas na similitude ou na complementaridade das produções e no exercício de uma existência solidária. Nesses subespaços, e graças a essa solidariedade, consciente ou não, há um aumento da produtividade da economia, mas também da produtividade política, aumentada pela informação.

A horizontalidade, enquanto conjunto dos lugares contíguos, é o substrato dos processos da produção propriamente dita, da divisão territorial do trabalho, ao passo que a verticalidade se associa a processos de cooperação, cuja escala geográfica não raro ultrapassa a do processo direto da produção.

Em relação as horizontalidades, o vetor da verticalização é um elemento perturbador, já que implica em necessidade de mudança. Assim, regulação e tensão se tornam indissociáveis em cada lugar. Quanto mais a globalização se aprofunda, impondo regelações verticais novas as regelações horizontais preexistentes, tanto mais forte é a tensão entre globalidade e localidade, entre o mundo e o lugar, mas, quanto mais o mundo se afirma no lugar, tanto mais este último se torna único. (SANTOS, 1994, p. 56).

As políticas territoriais propostas através dos instrumentos acima citados tem a clara intenção de tentar fortalecer as horizontalidades, reconstruindo as ações no local/território/região através da base da vida e da coesão da sociedade civil, buscando ao atendimento dos interesses da maioria da população e a geração de um desenvolvimento socioeconômico sustentável e durável. Fica evidenciado que se essas políticas não têm como pretensão subverter a lógica territorial dominante globalmente, pelo menos tentam diluí-las e diminuir seu poder de desagregação.

As verticalidades são vetores de uma racionalidade superior e do discurso pragmático dos setores hegemônicos, criando um cotidiano obediente e disciplinado. As horizontalidades são tanto o lugar da finalidade imposta de fora, de longe e de cima, quanto da contra finalidade, localmente gerada. Elas são o teatro de um cotidiano conforme, mas não obrigatoriamente conformista e, simultaneamente, o lugar da cegueira e da descoberta, da complacência e da revolta. (op.cit. p. 227).

É claro que por se tratarem de programas a serem aplicados em escala nacional a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e as regionalizações em Territórios Rurais e Territórios da Cidadania deixavam espaços para que os estados e municípios pudessem desenvolver suas próprias políticas e buscar a melhor forma de desenvolvimento econômico e social.

5.1 POLÍTICAS TERRITORIAIS: OUTRAS VISÕES

Algumas outras políticas territoriais são debatidas nesse mesmo período no Governo Federal, sendo que, quando comparadas as políticas analisadas anteriormente tais propostas nem sempre guardam quaisquer tipo de relação.

Uma dessas políticas esta presente no documento “Regiões de referência do estudo para subsidiar a abordagem da dimensão territorial do desenvolvimento nacional no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 e no planejamento governamental de longo prazo”. Tal documento editado pelo Ministério do Planejamento traz, já nas suas considerações iniciais um indicativo dos fatores que influenciaram para que se propusesse uma nova forma de regionalização ao indicar que

Ele foi elaborado dentro da metodologia proposta de seleção de centros urbanos micro-regionais, segundo sua dimensão urbana, feita a estimação da polarização segundo a densidade do setor serviços e os fluxos migratórios, tomando as distâncias reais, transformadas em tempo de acesso, entre os micro-pólos, segundo a malha rodoviária e fluvial. Os resultados do modelo de polarização foram modificados e ajustados a partir das características ambientais das micro-regiões geográficas, segundo uma consolidação das eco-regiões de referência do IBAMA e das sub-bacias hidrográficas. Adicionalmente foram feitos ajustes para se recortar as sub-regiões mais urbanizadas e desenvolvidas de forma a permitir a divisão territorial em grande escala, separando as regiões centrais da periferia e das regiões de menor ocupação. (BRASIL, 2007).

Ainda segundo esse documento tal forma de regionalização esta baseada no método recursivo por aproximações sucessivas e deu-se a partir da leitura dos desequilíbrios no ordenamento territorial do país, das diferenças naturais e de paisagem e das transformações contemporâneas. Tal leitura aliada a fundamentação teórica baseada em autores como Perroux, Chiställer, Lösch e Jacobs teria dado origem a uma regionalização que visa a diminuição das desigualdades regionais, a valorização da diversidade natural e cultural e a sustentabilidade ambiental (BRASIL, 2007).

Com essa nova perspectiva a Bahia seria subdividida em oito (8) sub-regiões: Sub – região Barreiras; sub-região Feira de Santana; sub-região Ilhéus – Porto Seguro; sub – região Irecê; sub – região Paulo Afonso; sub – região Petrolina – Juazeiro; sub – região Salvador; sub-região Vitória da Conquista. Sendo que destas sub-regiões a de Barreiras estaria ligada a região Brasil Central e sofreria a

influência direta da cidade de Barreiras enquanto todas as outras seriam sofreriam a influência de Salvador (BRASIL, 2007).

A que se ressaltar que essa regionalização deveria servir de base para o planejamento regional brasileiro de longo prazo e também para os projetos ligados ao PPA 2008-2011.

No que se refere mais estritamente ao nordeste brasileiro novas formas de regionalização e novas políticas territoriais surgem a partir da perspectiva de recriação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Dentre essas novas políticas territoriais destacamos aqui a proposta pelo Ministério da Integração Nacional com a divulgação do documento “Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: desafios e perspectivas para o Nordeste do século XX”.

Esse documento, pelas características da própria equipe encarregada de confeccioná-lo trás uma retomada de posicionamentos anteriores sobre o Nordeste, principalmente das teorias de Celso Furtado.

Partindo do entendimento de que o planejamento estratégico para o desenvolvimento sustentável do Nordeste deveria dar-se através de uma estreita ligação com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e da análise de fatores como localização geográfica; problemática econômica e social; redes de cidades; condições naturais; atividade econômica predominante e aliando a isso alguns dados estatísticos socioeconômicos se propõe a regionalização do Nordeste em oito (8) regiões: Meio Norte; Ribeira do São Francisco; Sertão Sul; Litorânea Norte; Litorânea Leste; Litorânea Sul e Cerrados, sendo que a Bahia teria em seu território áreas pertencentes a quatro (4) dessas regiões: Litorânea Leste; Sertão Sul; Ribeira do São Francisco e Cerrados. (BRASIL, 2006b).

Essa política territorial surge com um discurso de que seria necessário desenvolver elementos estratégicos que pudessem promover mudanças estruturais nos processos sociais e econômicos regionais, vislumbrando a regionalização como um possível elo entre as proposições normativas e estratégicas e a ação efetiva, (BRASIL, 2006b).

5.2 TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE NA BAHIA

O ano de 2006 marca importantes mudanças políticas no Estado da Bahia. Após um período de mais de uma década no poder, o grupo liderado pelo Senador Antônio Carlos Magalhães (DEM, ex-PFL, ex-UDN) perde a eleição de governador do Estado para uma ampla frente oposicionista liderado por Jacques Wagner (PT) que chega ao poder depois de uma vitória inesperada e tendo em sua plataforma eleitoral o discurso de realização de mudanças, buscando primordialmente a diminuição das desigualdades regionais e a melhoria dos indicadores sociais. Desta forma, desde os momentos iniciais esse governo levantou a bandeira da promoção de melhorias em todos os indicadores sociais e a busca de uma melhor equidade no desenvolvimento regional.

No que se refere mais estritamente ao desenvolvimento uma das primeiras providências da administração recém empossada foi a admissão das falhas do modelo econômico anterior.

O modelo econômico que se consolidou na Bahia, decorrente não apenas da própria dinâmica do processo de expansão do capitalismo, mas, também, das diversas opções de política econômica adotada no estado, inclusive a política de incentivos fiscais, terminou por privilegiar a uma indústria do tipo intensiva de capital com efeito limitado sobre a geração de empregos. (BAHIA, 2008, p. 45).

Aliado a isso se reconhece que as políticas sociais implantadas anteriormente acabaram por deixar indicadores sociais – como renda e escolaridade – bastante abaixo do que seria de se esperar do estado que ocupou a sexta colocação em termos de produção industrial no ano de 2005 e teve o PIB de R\$ 105 bilhões em 2006.

A partir desses entendimentos e da plataforma eleitoral adotada, o governo inicia seus trabalhos buscando mudar essa realidade. Dentre as mudanças implementadas, uma das que interessam para as finalidades dessa pesquisa é o abandono⁷ dos eixos estaduais de desenvolvimento e das regiões econômicas como regionalizações utilizada pelo governo do Estado para a definição de sua política territorial. Assim, aceitando as diretrizes propostas pelo Ministério do

⁷ Que aqui deve ser entendido de forma bastante relativa, uma vez que mesmo o governo anterior não colocou efetivamente tal política em prática.

Desenvolvimento Agrário quando da delimitação dos territórios rurais, o governo da Bahia – realizando apenas alguns ajustes conceituais e metodológicos - adota uma divisão, denominada de Territórios da Identidade, que segundo a definição da Secretaria de Planejamento da Bahia (SEPLAN), objetiva:

Identificar oportunidades de investimento e prioridades temáticas definidas a partir da realidade local de cada Território possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões, o Governo da Bahia passou a reconhecer, em seu Planejamento Territorial, a existência de 26 Territórios de Identidade, constituídos a partir da especificidade dos arranjos sociais e locais de cada região. Sua metodologia foi desenvolvida com base no sentimento de pertencimento, onde as comunidades, através de suas representações, foram convidadas a opinar. (BAHIA, 2008).

Os territórios de Identidade, assim como seus co-irmãos na esfera federal, surgem com um discurso de consideração das características socioeconômicas, políticas, culturais e geoambientais de cada espaço. Na sua delimitação, segundo o discurso oficial, foram levados em consideração o sentimento de pertencimento da população e a teia de relações sociais e econômicas. Tal fato deveria gerar a construção de políticas de planejamento mais ligadas aos anseios da população (BAHIA, 2008).

Os territórios de identidade aparecem mais bem definidos em outro importante instrumento para entender a nova política de desenvolvimento regional do estado da Bahia, o Plano Plurianual 2008/2011. Porém, em documentos anteriores ao PPA estadual 2008/2011 o governo já sinalizava com a perspectiva de mudança na concepção de planejamento e de desenvolvimento. No resumo executivo “Resgatando o planejamento estratégico da Bahia: 2008-2028 um futuro para todos nós” estão presentes as linhas gerais que deverão estruturar as políticas territoriais nos próximos anos. Tais linhas gerais estão assentadas na concepção de que o modelo a ser seguido pelo estado deve levar em consideração a efetiva participação da sociedade civil em todas as suas etapas.

A partir uma leitura de que fatores geomorfológicos, hidrológicos, climatológicos e espaciais teriam gerado uma desigualdade na ocupação e no desenvolvimento econômico baiano se propõe uma divisão do estado em três macro-regiões: Litoral; semi-árido e cerrado, que poderiam dar origem a cinco macro-regiões a partir da sub-divisão do litoral em três áreas (Sul, Recôncavo e Norte). Tal regionalização se aproxima sobremaneira da proposta pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste proposto pela SUDENE.

Também existiam outros debates sobre o planejamento territorial que levavam em conta uma visão mais integradora do espaço, sendo que tais debates acabaram por dar origem a algumas propostas, como a de territórios rurais defendida pelo economista Vitor Athayde de Couto Filho.

Essa proposta estava assentada numa visão de que os territórios deveriam ser definidos e concebidos a partir da composição de identidades regionais e que as políticas públicas deveriam integrar os atores sociais, agentes e mercado buscando o fortalecimento das comunidades rurais e o desenvolvimento rural sustentável (Couto Filho, 2007).

Conforme estipulado por lei o PPA deve cobrir o período compreendido entre o segundo ano de uma gestão e o primeiro ano da gestão seguinte, assim, embora tomando posse no ano de 2007 as novas forças políticas só puderam imprimir mais efetivamente suas proposições acerca do planejamento e do desenvolvimento territorial no plano plurianual 2008/2011 e no orçamento anual estadual.

Aprovado como projeto de lei nº 10.705 de 14/11/2007 esse plano trazia já nas suas proposições iniciais a perspectiva de busca de um menor desequilíbrio regional e menores desigualdades sociais e econômicas. A idéia central da nova política segue, em linhas gerais, as tendências adotadas no contexto nacional e buscam indicar para a procura de formação de uma governança solidária⁸ onde a sociedade civil terá participação, principalmente nos recém criados fóruns territoriais. Mas, não se trata aqui de uma visão “romântica” da participação da sociedade civil, onde essa é vista como um bloco monolítico, ao contrário, ressalta-se a existência de divergências.

A implementação da estratégia de desenvolvimento da Bahia dependerá da articulação de interesses diversos, muitas vezes conflitantes. Será através da articulação destes interesses, de identificação dos elementos de convergência, do estabelecimento de negociações sobre os pontos de divergência e da construção de consensos que a estratégia de desenvolvimento se tornará efetivamente um elemento orientador da tomada de decisões, constituindo-se um balizador do processo de mudanças que, efetivamente, já está em curso. (BAHIA, 2008, p. 16).

É importante ressaltar que ao contrário da separação anteriormente existente entre políticas econômicas, territoriais e sociais a proposta do documento em foco é de integração entre essas políticas e sua junção com as políticas ambientais,

⁸ Que aqui não se limita apenas ao termo *governance*

buscando apresentar uma visão bem mais ampla de desenvolvimento. Tanto que nos objetivos estão presentes: crescimento econômico; crescimento dos pequenos empreendimentos; emprego e distribuição de renda; qualidade de vida; equilíbrio social, de gênero, étnico e racial; equilíbrio sócio-territorial; e fortalecimento de identidades culturais, (BAHIA, 2008)

Por fim, o processo de desenvolvimento deve perseguir a redução das desigualdades regionais, através do estímulo ao desenvolvimento local e da priorização das áreas e regiões mais deprimidas e carentes na distribuição dos investimentos públicos, e também assegurar a preservação e recuperação dos recursos ambientais, de modo que o atendimento as necessidade da presente geração não comprometa o bem-estar das gerações futuras. (*op.cit.*, p. 47).

Diante de tais formulações fica evidente que um dos pilares básicos da política territorial adotada será a busca de uma minimização das disparidades regionais, principalmente através do aumento de ações nas áreas mais deprimidas do território.

Os territórios de identidade que foram elencados pelo governo do estado da Bahia guardam como principais características as disparidades socioeconômicas (conforme demonstra a tabela 12).

Tais dados são significativos, pois demonstram claramente que mesmo depois de diversas décadas de políticas de planejamento e de desenvolvimento regional dirigidas principalmente pelo Estado, os desequilíbrios regionais permaneceram ou mesmo se agravaram, ao ponto da concentração de renda e do alto número de analfabetos permanecem como entraves para a melhoria da qualidade de vida dos baianos.

O que parece um contra-senso para a classe política que dirigiu esse estado nas ultimas décadas, pois invariavelmente esta utilizava o discurso de que a Bahia estava no “caminho certo” e que o crescimento econômico somente poderia ser mantido se fosse mantida também a mesma linha e o mesmo grupo político. Infelizmente em diversos momentos intelectuais desenvolveram teorias e estudos que serviam para validar esse discurso e camuflar a realidade.

Outro ponto importante a ser notado é que embora se afirme seguidamente que os territórios foram criados a partir de elementos sociais e econômicos, suas nomenclaturas remetem, em linhas gerais, a características físicas e/ou de localização, nos fazendo recordar da geografia lablachiana do início do século XX.

Tabela 12: Características socioeconômicas dos Territórios da Identidade – Bahia, 2007

Território	População 2006	Densidade Demográfica 2006	Taxa de analfabetismo (%) 2000	PIB per capita 2004 (R\$ 1,00)	Famílias com renda per capita até 1/4 S.M.*
01. Irecê	391.303	14,64	25,3	2.297,57	35,58
02. Velho Chico	366.188	7,90	31,1	2.405,81	42,76
03. Chapada Diamantina	359.277	11,80	29,0	2.640,14	32,37
04. Sisal	570.061	27,87	34,2	2.350,74	38,90
05. Litoral Sul	845.192	55,77	25,4	4.935,70	27,08
06. Baixo Sul	316.932	44,38	33,9	3.109,23	32,68
07. Extremo Sul	761.799	24,86	26,2	5.547,54	22,74
08. Itapetinga	262.740	22,00	31,7	3.637,09	26,64
09. Vale do Jiquiriça	335.580	27,03	32,3	2.447,65	27,63
10. Sertão do S. Francisco	496.307	8,04	27,8	4.304,63	30,66
11. Oeste Baiano	349.147	4,63	26,4	9.706,20	30,77
12. Bacia do Paramirim	167.056	16,46	34,5	2.017,11	37,76
13. Sertão Produtivo	441.282	18,74	25,4	3.071,26	31,00
14. Piemonte do Paraguaçu	285.151	14,84	28,7	2.354,24	33,87
15. Bacia do Jacuípe	219.316	20,68	32,0	2.229,75	33,55
16. Piemonte da Diamantina	196.007	19,13	29,6	2.396,94	33,37
17. Semi-árido Nordeste II	417.686	25,50	40,1	2.182,48	35,56
18. Agreste de Alagoinhas/ Litoral Norte	613.643	42,68	27,5	7.317,64	30,78
19. Portal do Sertão	843.058	145,44	18,6	4.220,34	22,64
20. Vitória da Conquista	769.056	28,69	30,6	2.650,58	27,09
21. Recôncavo	575.935	109,69	23,3	19.454,12	25,77
22. Médio Rio de Contas	388.675	38,74	29,7	3.467,15	31,76
23. Bacia do Rio Corrente	201.746	4,46	31,9	3.977,82	38,77
24. Itaparica	163.150	13,40	26,5	9.149,75	28,32
25. Piemonte norte do Itapicuru	225.104	16,35	28,3	3.794,30	35,71
26. Metropolitano de Salvador Bahia	3.388.755 13.950.146	1246,41 24,70	10,7 20,4	11.303,39 6.350,06	15,18 26,59

Fonte: Bahia, 2008

*Incluindo famílias sem rendimento

Tabela 13: Distribuição de recursos por Território da Identidade

Território da Identidade	Percentual
Metropolitano de Salvador	39,46
Litoral Sul	7,13
Portal do Sertão	6,34
Irecê	4,71
Velho Chico	3,51
Semi - árido Nordeste II	3,26
Recôncavo	3,11
Sertão do São Francisco	2,86
Extremo Sul	2,73
Sertão Produtivo	2,65
Chapada Diamantina	2,45
Vitória da Conquista	2,43
Sisal	2,21
Piemonte do Paraguaçu	2,08
Oeste Baiano	2,04
Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte	1,75
Piemonte da Diamantina	1,61
Itaparica	1,58
Piemonte Norte do Itapicuru	1,32
Baixo Sul	1,29
Bacia do Rio Corrente	1,22
Bacia do Jacuípe	1,20
Médio Rio de Contas	0,79
Vale do Jiquiriça	0,58
Itapetinga	0,46

Fonte: Bahia, 2008
Elaborado por: Éder Souza

No que se refere à distribuição de recursos por Território da Identidade (Tabela 13) pode-se notar que, devido ao aumento na subdivisão do território baiano, ela sofreu uma substancial alteração, passando a ser mais equitativa que nos plano plurianuais anteriores. Apesar dessa mudança o território a que pertence a região metropolitana de Salvador continua a receber a maior quantidade de recursos (39,46%) em contraposição às áreas menos desenvolvidas do território baiano, como o Território Vale do Jiquiriça, com apenas 0,58% do total de recursos e o Território Itapetinga, com 0,46%.

Da mesma forma, a região central do estado continua a receber parcelas relativamente pequenas do total de recursos do governo estadual, salvo o caso específico do território de Irecê, que devido a tentativa de reativação do antigo projeto do baixo de Irecê tem previsão de recebimento de montante considerável de recursos, perfazendo um total de 7,13%.

A idéia de guerra fiscal amplamente utilizada para atrair empresas e investimentos para o estado em épocas anteriores é colocada em segundo plano em

detrimento da busca de um desenvolvimento que efetivamente possibilite a sustentabilidade econômica estadual⁹. Também a criação de enclaves é criticada, pois as grandes empresas – industriais ou hotéis – não conseguem dinamizar bens e serviços oriundos do território onde se encontram inseridas, (BAHIA, 2008).

Quanto à questão da integração das regiões e da logística estadual observa-se uma clara diferenciação quanto aos planos anteriores, pois, enquanto esses privilegiavam grandiosamente as vias de transporte que interligam os pontos mais dinâmicos do estado com o mercado nacional e internacional, a atual proposta vai no sentido de ampliar as ligações interestaduais – principalmente através da malha viária – e da construção de novas alternativas, como a ferrovia Bahia- oeste¹⁰, que, embora seja criada prioritariamente para atender os interesses das grandes empresas instaladas no Oeste baiano, poderá servir também como elemento de integração estadual e de dinamismo econômico.

A própria questão do semi-árido (área central) é também vista sobre uma nova perspectiva. Em vez que, a despeito dos baixos investimentos previstos no PPA e do fato que historicamente essa área ser tratada como “reserva” para os empreendimentos capitalistas recebendo apenas programas pontuais e setoriais, na atual política se busca o seu desenvolvimento através de tecnologias adaptadas para dinamizar as suas cadeias produtivas agropecuárias.

Nesse contexto, os esforços para promover o desenvolvimento das diversas sub-regiões que integram o semi-árido, prevêem, entre outras ações, arranjos sócio-produtivos com oferta hídrica para o consumo humano e produtivo, o apoio ao produtor com oferta de crédito e fortalecimento das cadeias produtivas, o estímulo a implementação de unidades de beneficiamento da produção e de empreendimentos não agrícolas, o fomento à pesquisa, a difusão de conhecimentos, de informações e de tecnologias adaptadas ao semi-árido, articulando aquelas ações que garantam a sustentabilidade ambiental. (BAHIA, 2008, p. 50).

Evidentemente, a simples mudança de uma forma de regionalização para outra ou a criação de conselhos de acompanhamentos não é suficiente para a realização de um planejamento regional que gere um desenvolvimento mais integrado e menos desequilibrado, por isso deve-se acompanhar atentamente o desdobramento das políticas regionais ora implementadas pelo governo estadual.

⁹ Desenvolvimento sustentável esse que ganha uma conotação regional, social e cultural.

¹⁰ Não se pode esquecer aqui que nesse momento o governo estadual goza de grande apoio do governo federal e no que se refere aos programas de infra-estrutura recebe considerável aporte financeiro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

A que se lamentar aqui que como fica claro em todo o documento, a idéia central é de desenvolvimento desse PPA em consonância com a metodologia adotada por órgãos federais facilitando a articulação das políticas dessas instâncias. Infelizmente, apesar de alguns pontos positivos tal posição poderá sofrer alguns retrocessos quando da alteração das políticas federais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento e a regionalização não podem ser desvinculados de sua ligação direta com o entendimento sobre o papel do Estado e sobre a questão do território. Nessa perspectiva, ficou claro durante a nossa pesquisa que as ações de planejamento e de regionalização, embora geralmente transvertidas por um viés cientificista, geralmente seguiam os interesses e necessidades das classes dirigentes política e economicamente, sendo que em alguns momentos essas classes se fundem e em outros tem interesses divergentes.

No caso do Brasil, considerando-se o período entre 1930 e os dias atuais podemos perceber as variações entre o domínio daqueles que defendiam uma maior participação do Estado no processo de planejamento e aqueles que acreditavam que o Estado deveria agir apenas como um indicador desses processos, que deveriam ser liderados pela iniciativa privada. É claro que em nenhum momento tivemos o domínio total e irrestrito de nenhuma dessas duas visões dadas as peculiaridades políticas e econômicas do país.

A Bahia repete em larga escala tal tendência, pois, conforme podemos observar em nosso trabalho, as suas políticas territoriais geralmente seguem as tendências nacionais, sendo mais intervencionistas em alguns momentos e mais liberais em outros. Assim, o estado da Bahia, de maneira pouco diferenciada reproduziu as tendências federais, realizando apenas alguns ajustes. Concordamos pois com Silva *il all* (2008) quando esses consideram que guardadas as devidas especificidades a questão regional na Bahia reproduziu elementos característicos da questão regional nordestina e brasileira.

As décadas de 1980 e 1990 trouxeram uma perspectiva de mudança do papel do Estado com a ascensão do chamado estado neoliberal, trazendo grandes modificações sobre as perspectivas de ação estatal também no que se refere às políticas de planejamento e desenvolvimento, principalmente nos países subdesenvolvidos. Especificamente no caso brasileiro tais mudanças tornam-se mais evidentes a partir do governo Fernando Collor de Mello.

A constituição de 1988 já trazia em suas formulações importantes noções quanto a reestruturação do papel do Estado e das relações federativas,

principalmente quando apontava na direção de um processo de descentralização de funções, atividades e recursos, o que acabava por beneficiar principalmente os municípios. Conforme indica Castro (1997) nesse mesmo período houve um enfraquecimento do Estado – nação como instância regulamentadora ao passo que no nível estadual os ganhos financeiros não compensaram as perdas na redução da possibilidade de recorrer aos cofres da união.

Porém, se é claro que houve um fortalecimento da instância municipal, é também visível que existe uma sobreposição de atribuições, o que leva a criação de diversos órgãos municipais, estaduais e federais destinados a resolução da mesma problemática, gerando um desperdício financeiro e de pessoal, enquanto questões administrativas e fiscais permanecem sem resolução. Como consequência disso nos municípios as questões sociais e de infra-estruturas são sempre delegadas ao segundo plano, ou utiliza-se o discurso de que sua realização somente será possível através da ajuda do governo federal.

Assim, através da nossa pesquisa podemos perceber que a lacuna deixada pelo Estado – nação enquanto agente elaborador de um projeto de planejamento e desenvolvimento não foi preenchida por nenhum dos outros entes federativos. Nesse ponto, o estado da Bahia não conseguiu imprimir uma perspectiva própria de desenvolvimento, limitando-se apenas a seguir as diretrizes nacionais – conforme explicitado na definição das regiões econômicas, dos eixos de desenvolvimento e dos territórios de identidade.

A partir dos aspectos trabalhados na presente pesquisa se pode também observar a manutenção, senão o agravamento das disparidades regionais na Bahia desde a década de 1950 até o início do século XXI, sendo que a atuação governamental tem aspecto decisivo nesse processo revelando uma grande contradição, tendo em vista que, na maior parte desse período a classe dirigente defendia constantemente a necessidade de combater os desequilíbrios regionais e na prática implementaram políticas públicas que integravam competitivamente apenas algumas regiões do território baiano.

Do ponto de vista dos desequilíbrios regionais o que houve foi uma diversificação desses, uma vez que deixamos de ter as atividades econômicas concentradas exclusivamente na cidade de Salvador e seu entorno para uma

situação em que essas ocorrem dispersas pelo território, primordialmente em suas extremidades.

Realizando estudo sobre os desequilíbrios e desigualdades regionais no Brasil e nos estados brasileiros Silva *et al* (2008) indicam que, segundo o índice de Williamson os indicadores da Bahia por mesorregião e microrregião geográfica, em 2004 (0,649 e 0,747 respectivamente) estavam próximos a realidade do Brasil, mensurada por Williamson para a década de 50 do século passado (0,700).

A manutenção de tais disparidades leva a necessidade de se formularem políticas territoriais novas, sendo que a escala mais apropriada para a realização de tais políticas parece ser a do território. A opção por essa escala de atuação deve guiar-se porque em um estado onde tradicionalmente existe um fisiologismo político e as relações clientelistas permeiam todos os tipos de programas e projetos de desenvolvimento, seria extremamente perigoso colocar sobre a escala local/municipal a maior ênfase na realização dessas atividades.

Deve-se evitar seguir a tendência surgida nos primeiros anos do século XXI de se sobrevalorizar a escala local na resolução dos problemas de desenvolvimento uma vez que a intensa propagação de um discurso localista induz a sociedade civil a acreditar que através do processo de descentralização da gestão pública para o ambiente local – onde o “desenvolvimento sustentável” aparece como algo mágico e salvador – se poderá solucionar todos os problemas econômicos e sociais, escondendo que tal fato longe de representar uma nova visão de desenvolvimento busca demonstrar uma desobrigação federal e estadual na construção de um projeto mais amplo.

No caso da Bahia especificamente grande parte dos municípios não possui uma mínima participação da sociedade civil nas decisões governamentais o que impossibilita a realização de um projeto que verdadeiramente atenda aos anseios da população. Assim, a noção de escala local poderia significar na prática, muitas vezes, uma transferência de responsabilidades para as sociedades locais, nem sempre aptas a exercer o papel esperado.

Outras questões a serem ressaltadas ainda são a de que um bom número de municípios baianos não possui capacidade física, institucional e de pessoal capaz de dar conta da formulação de planos de desenvolvimento dependendo sobremaneira

do auxílio da estrutura estadual para isso, e que além disso, existe uma limitada quantidade de pessoas aptas e dispostas a participar desses eventos.

A Bahia ainda enfrenta sérias dificuldades para a formulação de um planejamento regional e dentre essas dificuldades uma está justamente no ajustamento das políticas governamentais, na questão referente ao federalismo brasileiro e na nossa curta prática de gestão descentralizada e democrática.

Por outro lado, os processos ocorridos nas últimas décadas ainda não nos permitem falar em uma integração territorial efetiva, haja vista a necessidade de construção de novas rodovias e ferrovias. Quando analisamos a distribuição das rodovias que cortam o território baiano, excluindo – se as rodovias federais e as estaduais em péssimas condições de trafegabilidade, podemos notar o quanto a integração ainda se dá de forma limitada. Assim, o próprio meio técnico, que deveria ter-se implantado efetivamente desde a segunda metade do século XX ainda não conseguiu atingir o Estado.

A idéia de se dotar algumas cidades médias de maior autonomia, formando uma descentralização mais consistente e articulada constituindo uma nova instância sociopolítica e institucional dotada de uma expressiva autonomia, parece bastante interessante e embora t já tenha inclusive sido formulada em alguns estudos, como o de Silva e Fonseca (2008) e até mesmo citada em programas governamentais, como o Cidades Líderes, aparentemente ainda se encontra distante de ser realizada, o que de forma alguma a invalida, pois, pela sua própria extensão territorial seria bastante interessante para a Bahia desenvolver uma rede articulada de cidades.

Infelizmente é necessário lembrar que o estado da Bahia tem uma tradição de projetos de governo e não de projetos de desenvolvimento, pois, constantemente as políticas de desenvolvimento estaduais são alteradas quando existe a troca do governante, mesmo quando o poder está concentrado nas mãos do mesmo grupo político.

Quanto a proposta de criação de uma nova capital localizada na região central do estado apresentada por Albam (2005), acreditamos ser essa medida desnecessária, senão equivocada, uma vez que tal fato traria uma influência apenas a área restrita ao entorno da nova capital além de gerar um esvaziamento de Salvador.

Diante desse quadro aparece um duplo desafio para o estado da Bahia, uma vez que ao mesmo tempo em que ele é obrigado a definir uma política estadual de desenvolvimento regional que possa abranger todo o seu extenso território, tem também que desenvolver uma política para cada uma das regiões/territórios, porém, sem apenas se subjugar aos desígnios das políticas federais, mas tendo sim autonomia e criatividade na formulação de suas políticas.

Tal feito parece momentaneamente bastante complexo, uma vez que diversos empecilhos atuam contra. Alguns desses empecilhos surgem justamente na definição dos territórios, das medidas e do modelo de desenvolvimento a ser adotado. Conforme podemos observar no capítulo 5 embora no momento se dê uma grande evidência a participação da sociedade civil organizada, ainda existem diversas opiniões de como essa participação deve se dar e até mesmo sobre até que grau as proposições dessa sociedade civil devem ser atendidas.

Por outro lado há uma falta de compatibilidade entre as diversas políticas territoriais existentes, tanto na escala estadual como na escala nacional, o que acaba gerando um setorização de programas e projetos existentes e uma espécie de “apoderamento” desses, onde uma determinada secretaria ou ministério acaba como “dono” de um tipo de política territorial. Somente para exemplificar o estado da Bahia possui atualmente mais de vinte regionalizações sendo utilizadas para o desenvolvimento de suas mais diversas atividades.

Assim, observa-se que o setorialismo e a falta de articulação são obstáculos que precisam ser superados com a máxima urgência para que se possa realmente ter uma política territorial verdadeiramente governamental que possa ser aplicada na sua plenitude.

Trazendo para o território baiano a análise sobre a difusão dos meios geográficos no Brasil, realizada por Santos e Silveira (2005) podemos inferir que a Bahia é uma síntese complexa de todo esse processo. Nesse estado temos áreas em que, embora alguns elementos do meio técnico estejam presentes, a visão dominante entre a população e mesmo a idéia passada pelo Estado através de suas políticas é a de que ainda vivemos no meio natural, onde o homem apenas deve adaptar-se aos desígnios da natureza e que o maior desenvolvimento socioeconômico será conseguido através das benesses advindas dos céus e das vontades divinas. Aliado e reforçando essa visão o poder público historicamente se

fez presente muito mais efetivamente através de políticas assistencialistas que visavam simplesmente possibilitar a sobrevivência dessa população e que em geral não contribuíram para uma melhora efetiva nos índices de desenvolvimento humano e econômico.

Por outro lado, conforme já demonstramos anteriormente os meios técnicos ainda se encontram dispersa e desigualmente instalados no território baiano e que acabada por gerar uma limitada integração.

Quanto ao meio técnico–científico-informacional este se instala de forma seletiva e diferenciada no território baiano ocupando áreas descontínuas e como é, característica desse estado, localizadas nas extremidades do território. Logo, embora não se possa continuar a repetir a idéia de Salvador e o deserto baiano uma vez que há uma maior complexidade do desenvolvimento em algumas áreas do estado pode-se ainda continuar a falar da primazia da região metropolitana e do desenvolvimento de áreas dinâmicas e integradas ao fluxo econômico global ao passo que outras áreas, notadamente as áreas centrais, ainda se encontram a mercê de programas e projetos de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Pinto de. Notas sobre o enigma baiano. **Revista da CPE**. Salvador, v. 4, out/dez. 1977.

ALCOFORADO, Fernando. **Bahia**: desenvolvimento do século XVI ao século XX e objetivos estratégicos na era contemporânea. Salvador: Empresa Gráfica da Bahia, 2007.

ALBAN, M. O novo enigma baiano: a questão regional-urbano e a alternativa de uma nova capital. In: **Encontro Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento urbano e regional**. Salvador. Anais do Encontro Nacional de pós-graduação e pesquisa em planejamento e regional. Salvador: UFBA, 2005, p. 50-60.

AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Planejamento e políticas públicas**, São Paulo, n. 14, p. 35–70, ago, 1996.

ANDRADE, Manuel Corrêa de. **O Nordeste e a questão regional**. São Paulo, Ática, 1988 (Princípios, 15b.)

ARAÚJO, Tânia Barcelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. Dinâmica regional brasileira: rumo a desintegração competitiva?. In: CASTRO, Inã Elias (et. al) (org.). **Redescobrimo o Brasil**: 500 anos depois. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil/FAPERJ, 2000.

BAGGIO, Ulisses da Cunha. Considerações sobre a reestruturação econômica global e seus impactos sobre o território. **GEOUSP**: Espaço e Tempo. São Paulo, n. 12, p. 10-25, 2002.

BAHIA. **Plano de desenvolvimento da Bahia**: PLANDEB 1960-1963. Salvador: CPE, 1960.

_____. **Projeto de regionalização administrativa para o Estado da Bahia**. Salvador: SEPLANTEC, 1973.

_____. **Subsídios para o estudo e reflexão da função e do sistema de planejamento estadual**. Salvador: Secretaria do Planejamento, 1990.

_____. **Revisão da divisão do Estado em regiões administrativas**. Salvador: Secretaria do Planejamento, 1991a.

_____. **MOPE**. Salvador: Seplantec, 19991b.

_____. **Plano Plurianual 2000/2003**. Salvador: Seplantec, 1999.

_____. **Quatro Cantos da Bahia**. Salvador: Seplantec, 2001.

_____. **Plano Plurianual 2004/2007**. Salvador: Seplantec, 2003.

_____. **Territórios da identidade**. Disponível em:

http://www.seplan.ba.gov.br/mapa_territorios.html. Acesso em: 15 abr. 2008.

_____. **PPA 2008/2011**. Disponível em:

<<http://www.seplan.ba.gov.br/ppa2008/2011>> Acesso em: 15/04/2008.

BAIARDI, Amílcar. **A moderna agricultura no Nordeste**. Salvador: UFBA, 1992.

BALBINO, Antônio. **Participação da Bahia na vida nacional**. Salvador: Imprensa Oficial da Bahia, 1956.

BANCO MUNDIAL. **Globalização, crescimento e pobreza**. São Paulo: Futura, 2003.

BAPTISTA, Celeste Maria Pedreira Philigret. **A intervenção planejada no Estado: uma interpretação do caso baiano**. 1976. Dissertação (Mestrado em Administração). CME/CFF: UBA, 1978.

BAPTISTA, Cleomar. **Bahia: pobreza e renda nos anos 90**. Salvador: Seplantec - SPE, 2001. (Políticas Públicas).

BECHER, Bertha K. A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, Inã Elias de (org.) et al. **Geografia: conceitos e temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

BEZZI, Meri Thomé. **Região: uma revisão historiográfica**. Rio Claro: Unesp, 1996.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Plano Plurianual 1996-1999**. Brasília: SPA/MPO, 1995.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

_____. **Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2006.

_____. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: desafios e possibilidades para o Nordeste do século XXI**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2006b.

_____. **Regiões de referência do estudo para subsidiar a abordagem da dimensão territorial do desenvolvimento nacional no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 e no planejamento governamental de longo prazo**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2007.

_____. **Conceito de abordagem territorial**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sdt/index.php?sccid=476>>. Acesso em: 10 jan. 2008.

_____. **Territórios da Cidadania**. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>. Acesso em: 15 maio 2008b.

BRANDÃO, Antonio Carlos. O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o jogo das escalas. In: SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Desigualdades Regionais**. Salvador: SEI, 2004. (Estudos e Pesquisa, 67).

BRITO, Cristóvão. Revisitando o conceito de território. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, UNIFACS, n. 6, jul., p. 12-20, 2002.

CABEZA, Ángel Massiris. Ordenación del territorio em America Latina. Scripta Nova. **Revista Eletrônica de Geografia y Ciências Sociales**. Universidade de Barcelona, v, I, n. 15, 1 oct. 2002. Disponível em: <<http://ub.es/geocrit/nova-ig.htm>>.

CARVALHO, Inaiá Maria de Moreira de. Planejamento e Desenvolvimento Regional: algumas considerações. In: SEI - Superintendência de estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Desenvolvimento Regional: análises de Salvador e da Bahia**. Salvador: SEI, 2006. (Estudos e Pesquisa, 73)

CARVALHO NETO, José Francisco de. A consolidação institucional do planejamento na Bahia. **Bahia: análise e dados**. Salvador, v. 12, n. 2, p. 7-13, dez. 2002.

CASTRO. Iná Elias de. Solidariedade Territorial e Representação. **Território**. Rio de Janeiro: UFRJ, ano 1, n. 2, p. 33-42, 1997.

_____. **O mito da necessidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.

_____. Ilhas de tecnologias no nordeste brasileiro e a reinvenção da natureza. **Território**. Rio de Janeiro: UFRJ, ano V, n. 9 (jul./dez. 2000).

COHN, Amélia. **Crise regional e planejamento**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.

CONSÓRCIO BRASILIANA. **Estudo dos eixos de integração e desenvolvimento**. Relatório Síntese, maio 2000a.

_____. **Estudo dos eixos de integração e desenvolvimento**. Relatório Síntese, Apêndice Metodológico, maio 2000b.

CORREA, Roberto Lobato. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 1986.

_____. Espaço: um conceito chave da geografia. In, CASTRO, Iná Elias de, et al. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

COUTO FILHO, Vitor Athayde de. **Agricultura familiar e desenvolvimento territorial: um olhar da Bahia sobre o meio rural brasileiro**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

DINIZ, Célio Campolina. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFGM, 2001.

FONSECA, Antonio Ângelo M. **Instituição e desenvolvimento territorial: o desempenho municipal após a descentralização**. Feira de Santana: Universidade Estadual de Feira de Santana, 2005.

GALVÃO, Antônio Carlos; BRANDÃO, Carlos Antônio. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. In: BRANDÃO, Carlos Antônio (org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: UNESP, 2003, p. 187-2005.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: O PPA 2000/2003**. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para Discussão, 726).

GOMES, Paulo César da Costa. **Geografia e Modernidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

_____. **A condição Urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição. O conceito de território na trajetória do pensamento geográfico. **Sociedade e Território**. Natal, UFRN, n. 2, v. 13, jul./dez., p. 19-24, 1999.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. O PLANEJAMENTO REGIONAL NO NORDESTE: notas para uma avaliação. In. KON, Anita (ORG.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectivas, 1999.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 6. ed. São Paulo: Loyola, 1996.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HAESBART, Rogério. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, Iná Elias de; COSTA, Paulo César da Costa; Corrêa, Roberto Lobato. **Geografia: conceitos e temas**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

_____. **Territórios alternativos**. Rio de Janeiro: Contexto/EDUFF, 2002.

_____. Desterritorialização, multiterritorialidade e regionalização. In: BRASIL. **Para pensar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: BRASIL, 2003, p. 14-30.

_____. **O mito da desterritorialização**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____. **Da desterritorialização à multiterritorialidade**. In: X Encontro de Geógrafos da América Latina, 2005, São Paulo. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina. São Paulo, 2001.

KON, Anita. Metas e bases: I plano de desenvolvimento – I PND (1970-1974). In: KON, Anita (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

LEAL, Vítor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-ômega, 1975.

MEHL, Tereza Guedes. A evolução do planejamento regional no Brasil: 1950-2001. **Caderno de Análise Regional: economia baiana**. Salvador, Edição Especial, ago. 2003.

MELO, Sandro Cristiano de. O território na era da globalização. **Guanicuns**. Rev. da FECHA/FEA. Goiás, v. 2, p. 141-151, jun. 2005.

MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL. Abertura da 4ª sessão legislativa ordinária da 51ª legislatura/ Fernando Henrique Cardoso. Presidência da República. Secretaria de comunicação de governo, 2002. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/publi_04/palavradePR.pdf>. Acesso em: 24 set. 2004.

MESQUITA, Ana Cleusa Serra; OLIVEIRA, Tiago. Crise do estado e a questão regional: elementos para um debate. **Bahia: análise & dados**. Salvador, v.14, n. 3, p. 451-461, dez. 2004.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Desenvolvimento regional em crise**: políticas econômicas neoliberais e restrições a atuação estatal no Brasil dos anos 90. Tese (Doutorado em Economia), Área de concentração: Economia Regional. Universidade Estadual de Campinas: Campinas, 2005.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Geografia**: pequena história crítica. 6. ed. São Paulo: Hucitec, 1990.

_____. **Bases da formação territorial do Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2000.

_____. O ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL. **Para pensar uma política nacional de desenvolvimento regional**. Brasília: BRASIL, 2003, p. 40-49.

_____. **Território e história no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

NASSER, Bianca. Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos eixos Nacionais de integração e desenvolvimento. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 145-178, dez. 2000.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PERROUX, François. O conceito de pólos de crescimento. In: SCHWARZMAN, J. (org.). **Economia Regional**: textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977, p.145-156.

PORTO, Edgar. Desenvolvimento regional na Bahia. In: AVENA, Armando (org.). **Bahia século XXI**. Salvador: Seplantec, Superintendência de Planejamento Estratégico, 2002.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. (trad.). São Paulo: Ática, 1993.

RATZEL, Friedrich. O solo, a sociedade e o Estado. (trad.). **Revista do Departamento de Geografia**. São Paulo: USP, n. 2. p. 93-101, 1983.

SACK, R. D. **Human territoriality: its theory and history**. Cambridge: University Press, 1986.

SANTANA, Ângela. A reforma do Estado no Brasil: estratégias e resultados. In: **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002. Disponível em: <<http://www.viiclad.por/sessoes>>. Acesso em: 30 jan. 2003.

SANTOS, Reginaldo Souza; OLIVEIRA, José Carlos. Notas preliminares sobre o padrão de intervenção do Estado da Bahia (1955-80). **Revista de Administração Pública**, v.17, n. 4, p. 10-20, out/dez. 1989.

SANTOS, Milton. **Técnica Espaço Tempo**. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. O retorno do território. In. SANTOS, M; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec: ANPUR, 1994c. p. 15-20.

_____. **Espaço e método**. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1997.

_____. Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. O dinheiro e o território, In. **Território**. Territórios/Programa de Pós-Graduação em Geografia – PPGeo-UFF/AGB. Niterói, 2002.

_____. **Economia espacial**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2003.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **Brasil: território e sociedade no século XXI**. São Paulo: Record, 2005.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. As impossibilidades do projeto descentralizante do Brasil. In. SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Desigualdades Regionais**. Salvador: SEI, 2004. (Estudos e Pesquisa, 67)

SANTOS, Tereza Carvalho. Algumas considerações preliminares sobre o ordenamento territorial. In: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL. **Para pensar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: BRASIL, 2003, p. 49-54.

SANTOS FILHO, Antonio Muniz. **Desenvolvimento Local induzido: análise do desempenho do Programa Faz Cidadão nos municípios baianos de Saúde e Umburanas (1999-2004)**. Dissertação (Mestrado em Geografia), Área de

concentração: Desenvolvimento Regional. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

SILVA, Sylvio Carlos Bandeira de Mello e. Teorias de localização e de desenvolvimento regional. **Geografia**. Rio Claro, v. 1, n. 2, p. 1-23, out. 1976.

SILVA, Sylvio Carlos Bandeira de Mello e; ORNELAS, Waldeck Vieira. Planejamento Territorial: considerações sobre o caso baiano. **Planejamento**. Salvador, v. II, n. 12, p. 545-549, set./dez. 1974.

SILVA, Sylvio Carlos Bandeira de Mello e; SILVA, Barbara-Christine Nentwig. **Estudos sobre globalização, território e Bahia**. Salvador: Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal da Bahia: UFBA, 2003.

_____. Desequilíbrios regionais e municipais no estado da Bahia: uma análise dos padrões recentes. In: SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Desenvolvimento Regional: análises de Salvador e da Bahia**. Salvador: SEI, 2006. (Estudos e Pesquisa, 73)

SILVA, Sylvio Carlos Bandeira de Mello e; SILVA, Barbara-Christine Nentwig; COELHO, Araori Silva. **Desequilíbrios e desigualdades regionais no Brasil e nos estados brasileiros**. João Pessoa: Grafset, 2008.

SILVA, Sylvio Carlos Bandeira de Mello e; FONSECA, Antonio Ângelo Martins da. Políticas territoriais de integração e fortalecimento urbano e regional para o Estado da Bahia. **Revista de Desenvolvimento Econômico**. Salvador, v. 1, n. 17, p. 15-22, jan. 2008.

SOUZA, Celina. Sistema estadual de planejamento. **Bahia: análise e dados**. Salvador, v.1, n. 2, p. 68-73, set.1991.

_____. Regiões metropolitanas: trajetórias e influências das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: Fase, 2004.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORREA, Roberto Lobato. (org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

SPINOLA, Noélio Dantasle. **Política de localização industrial e desenvolvimento regional: a experiência da Bahia**. Salvador: Universidade Salvador, 2003.

SPOSITO, Eliseu Savério. **Geografia e filosofia**. São Paulo: UNESP, 2004.

TAVARES, Hermes Magalhães. **Planejamento Regional e Mudança: O projeto Furtado - JK para o Nordeste**. Rio de Janeiro: H.P. Comunicações/UFRJ/IPPUR, 2004.

UDERMAN. Simone. **Estratégias de desenvolvimento regional**: uma análise dos desembolsos do sistema BNDES para a Bahia nos anos 90. Salvador: Seplante/SPE, 2001. (Políticas Públicas, 5).

VELLOSO, J. P. dos R.; ALBURQUERQUE, R. C. de. (coord.). **Governabilidade e Reforma**. Rio de Janeiro: José Olympio, Fórum Nacional, 1995.

VIEIRA, Vanessa da Silva. **Políticas territoriais e globalização**: uma perspectiva do contexto baiano a partir do plano plurianual de 2000-2003. Disponível em: <www.cchla.ufrn.br>. Acesso em: 1 set. 2007.

WILLIAMSON. J. Desigualdade regional e o processo de desenvolvimento nacional: descrição de padrões. In: SCHWARZMAN, J. (org.). **Economia Regional**: textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977, p.. 53-116.

ANEXO 1
Regiões Urbanas da Bahia
Milton Santos (1958)

Regiões Urbanas	Características Principais	Área de influência
1. Ilhéus – Itabuna	Sua constituição deve-se, inicialmente à produção de cacau e ao papel desempenhado pelo porto de Ilhéus. Importância de implantação da rede rodoviária beneficiando Itabuna. Subcentro: Ubaitaba e Ipiáú	De Camamu a Belmonte pelo litoral. Para oeste: Macarani, Itapetinga, Iguí, Ibicuí, Poções, Encruzilhada e Itambé.
2. Feira de Santana	Importância de entrocamento rodoviário e da feira de gado. A cidade como ponto de contato de diferentes zonas econômicas. Subcentro: Serrinha	Parte da zona fisiográfica do Recôncavo, de Feira de Santana, da onconsta da Chapada Diamantina, de Jequié e do Nordeste.
3. Jequié	Variedade de quadros fisiográficos e geoeconômicos. Importância da chegada da Estrada de Ferro Nazaré – Jequié como “ponto de terra”	Jaquaquara, Itaquara, Santa Inês, Ubaíra, Jequiriça, Mutuípe, Ituruçu, Maracás, Boa Nova, Poções (os dois últimos podem ser considerados zona de transição com Vitória da Conquista) Ipiáú, Ubatã (zona de transição com Ilhéus – Itabuna).
4. Juazeiro	Centro de transportes (navegação fluvial, ferroviário) Juazeiro como entreposto entre Salvador e Recife. Subcentros: Barreiras, Xique-Xique, Barra	A mais extensa de todas as regiões. Zonas fisiográficas de Barreiras, do sertão do São Francisco, do Médio São Francisco e mais os seguintes municípios de outras zonas: Uauá, Oliveira dos Brejinhos, Santo Inácio, Brotas de Macaúbas, Campo Formoso e Pindobaçu (também influenciado por Senhor do Bonfim)
5. Vitória da Conquista	Organização do espaço a partir de rodovias. Subcentro: Brumado	Zonas fisiográficas de Conquista e da serra Geral e também os seguintes municípios: Boa Nova e Poções (transição com Jequié), Encruzilhada, Itambé, Itapetinga, Ibicuí e Iguai (transição do Ilhéus – Itabuna)
6. Alagoinhas	Antigo centro ferroviário	Eixo da Viação Férrea Leste Brasileiro – VVFLB e de rodovias que a cortam. Irará, Serrinha, Catu, Pojuca, Mata de São João, Camaçari, em direção norte até Ribeira do Pombal e Tucano.
7. Senhor do Bonfim	Centro rodoferroviário	Através da ferrovia: Jaguarari (ao norte), Itiúba, Queimadas, Santa Luz (a sudeste) e Campo Formoso, Pindobaçu e Saúde (a sudoeste).

conclusão

8. Jacobina	Importante variedade da produção agrícola. Fraqueza dos transpostes	Até Irecê e Morro do Chapéu (para oeste) Para leste e sul faz limites com a de Feira (Mairi, Macajuba, Itaberaba, Mundo Novo, Riachão do Jacuípe e Conceição do Coité). Para norte encontra a influencia de Senhor do Bonfim (Pindobaçu e Saúde)
9. Salvador	Além de ser uma metrópole regional, exerce também a funções típicas de capital regiona, para o Recôncavo. Importância dos transportes. Subcentros: Cachoeira, Nazaré, Maragogipe, Itaparica.	Recôncavo (inclusive Vale,ça, Cairu, Taperoá, Nilo Peçanha, Ituberá, Gandu).

Fonte: Bahia, 1973

ANEXO 2

Municípios do eixo São Francisco por região econômica.

<i>Região Oeste</i>	Região Médio São Francisco	Região de Irecê	Região Baixo Médio São Francisco
Angical	Barra	América Dourada	Campo Alegre de Lourdes
Baianópolis	Bom Jesus da Lapa	Barra do Mendes	Casa Nova
Barreiras	Brejolândia	Barro Alto	Curaçá
Canapólis	Buritirama	Cafarnaum	Juazeiro
Catolândia	Carinhanha	Canarana	Pilão Arcado
Cocos	Feira da Mata	Central	Remanso
Coribe	Ibotirama	Gentio do Ouro	Sento Sé
Correntina	Iuiú	Ibipeba	Sobradinho
Cotegipe	Malhada	Ibititá	
Cistópolis	Matina	Irecê	
Jaborandi	Morpará	Itaguaçu da Bahia	
Mansidão	Muquém do São Francisco	João Dourado	
Riachão das Neves	Paratinga	Jussara	
Santa Maria da Vitória	Riacho de Santana	Lapão	
Santa Rita de Cássia	Serra do Ramalho	Mulungu do Morro	
Santana	Sítio do Mato	Presidente Dutra	
São Desidério		São Gabriel	
São Félix do Coribe		Uibaí	
Serra Dourada		Xique-xique	
Tabocas do Brejo Velho			
Wanderley			

FONTE: Bahia, 1999.

ANEXO 3

Municípios do Eixo Chapada por região econômica.

Região Piemonte da Diamantina	Região do Paraguaçu	Região da Chapada Diamantina
Andorinhas	Baixa grande	Abaíra
Antonio Gonçalves	Boa vista do Tupim	Andaraí
Caem	Candeal	Barra da Estiva
Caldeirão Grande	Capela do Alto Alegre	Boninal
Campo Formoso	Gavião	Bonito
Capim Grosso	laçu	Boquira
Filadélfia	Ibiquera	Botuporã
Itiúba	Ichu	Brotas de Macaúbas
Jacobina	Ipirá	Caturama
Jaguarari	Itaberaba	Érico Cardoso
Miguel Calmon	Itaetê	Ibicoara
Mirangaba	Lajedinho	Ibipitanga
Morro do Chapéu	Macajuba	Ibitiara
Ourolândia	Mairi	Ipupiara
Pindobaçu	Marcionilio Souza	Iramaia
Ponto Novo	Mundo Novo	Iraquara
Quixabeira	Nova Fátima	Jussiape
São José do Jacuípe	Pé de Serra	Lençóis
Saúde	Pintadas	Macaúbas
Senhor do Bonfim	Piritiba	Mucugê
Serrolândia	Riachão do Jacuípe	Nova Redenção
Umburanas	Ruy Barbosa	Novo Horizonte
Várzea do Poço	Serra Preta	Oliveira dos Brejinhos
Várzea Nova	Tapiramutá	Palmeiras
	Várzea da Roça	Paramirim
		Piatã
		Rio de Contas
		Rio do Pires
		Seabra
		Souto Soares
		Tanque Novo
		Utinga
		Wagner

FONTE: Bahia, 1999

ANEXO 4

Município do eixo Extremo Sul por região econômica.

Região do Extremo Sul

Alcaçoba	Itabela	Lajedão	Santa Cruz Cabrália
Belmonte	Itamaraju	Medeiros Neto	Teixeira de Freitas
Caravelas	Itenhém	Mucuri	Vereda
Eunápolis	Itapebi	Nova Viçosa	
Guaratinga	Itagimirim	Porto Seguro	
Ibirapôa	Jucuruçu	Prado	

FONTE: Bahia, 1999.

ANEXO 5

Municípios do eixo Litoral Sul por regiões econômicas

Região do Litoral Sul

Aiquara	Gandu	Itamari	São José da Vitória
Almandina	Gongogi	Itapé	Teolândia
Apuarema	Ibicaraí	Itapitanga	Ubatã
Arataca	Ibirapitanga	Jitaúna	Uma
Aurelino Leal	Ibirataia	Jussari	Uruçuca
Barra do Rocha	Ilhéus	Maraú	Wenceslau Guimarães
Barro Preto	Ipiaú	Mascote	
Buerarema	Itabuna	Nova Ibiá	
Camacã	Itacaré	Pau Brasil	
Canavieiras	Itagi	Presidente Tancredo Neves	
Coaraci	Itagiba	Ubaitaba	
Dário Meira	Itaju do Colônia	Santa Cruz da Vitória	
Floresta Azul	Itajuípe	Santa Luzia	

FONTE: Bahia, 1999.

ANEXO 6

Municípios do eixo Metropolitano por região econômica.

Região Metropolitana de Salvador	
Camaçari	Madre de Deus
Candeias	Salvador
Dias d'Ávila	São Francisco do Conde
Itaparica	Simões Filho
Lauro de Freitas	Vera Cruz

FONTE: Bahia, 1991.

ANEXO 7

Municípios do eixo Grande Recôncavo por região econômica.

Região do Litoral Norte		Região do Paraguaçu (municípios em torno de Feira de Santana)	
Acajutiba	Inhambupe	Amélia Rodrigues	Santa Bárbara
Alagoinhas	Itanagra	Anguera	Santanópolis
Aporá	Jandaíra	Antônio Cardoso	Santo Estevão
Araçás	Mata de São João	Conceição de Feira	São Gonçalo dos Campos
Aramari	Ouriçangas	Conceição do Jacuípe	Tanquinho
Candeal da Silva	Pedrão	Coração de Maria	Teodoro Sampaio
Catu	Pojuca	Feira de Santana	Terra Nova
Conde	Rio Real	Ipecaetá	
Entre Rios	São Sebastião do Passe	Irará	
Esplanada	Sátirio Dias	Rafael Jambeiro	
<i>Região Litoral Sul</i> (apenas municípios próximos a RMS)		<i>Região do Recôncavo Sul</i>	
Cairu	Amargosa	Jaguaripe	Santa Terezinha
Camamu	Aratuípe	Jiquiriça	Santo Amaro
Igrapiúna	Brejões	Laje	Santo Antonio de Jesus
Ituberá	Cabeceiras do Paraguaçu	Maragogipe	São Felipe
Nilo Peçanha	Castro Alves	Milagres	São Félix
Piraí do Norte	Conceição Almeida	do Muniz Ferreira	São Miguel das Matas
Taperoá	Cruz das Almas	Muritiba	Sapeaçu
Valença	Dom Macedo Costa	Matuípe	Saubara
	Elisio Medrado	Nazaré	Ubaíra
	Governador Mangabeira	Nova Itarana	Varzedo
	Itatim	Salinas das Margaridas	

FONTE: Bahia, 1999.

ANEXO 8

Municípios do eixo do Planalto por região econômica.

Região Sudoeste

Anagé	Encruzilhada	Itororó	Nova Canaã
Barra do Choça	Firmino Alves	Jaquaquara	Planaltino
Belo Campo	Ibicuí	Jequié	Planalto
Boa Nova	Iguaí	Lafaiete Coutinho	Poções
Bom Jesus da Serra	Irajuba	Lagedo do Tabocal	Potiraguá
Caatiba	Itambé	Macarani	Ribeirão do Largo
Caetanos	Itapetinga	Maiquinique	Santa Inês
Cândido Sales	Itaquara	Manoel Vitorino	Tremendal
Caraíbas	Itarantim	Maracás	Vitória da Conquista
Cravolândia	Itiruçu	Mirante	

Região Serra Geral

Aracatu	Dom Basílio	Licínio de Almeida	Presidente	Jânio
			Quadros	
Brumado	Guajeru	Livramento de Nossa	Rio do Antônio	
		Senhora		
Caculé	Guanambi	Maetinga	Sebastião Laranjeira	
Caetité	Ibiassucê	Malhada de Pedras	Tanhaçu	
Candiba	Igaporã	Mortungaba	Urandi	
Candeúba	Ituaçu	Palmas de Monte Alto		
Contendas do Sincorá	Jacaraci	Pindaí		
Cordeiros	Lagoa Real	Piripá		

FONTE: Bahia, 1999.

ANEXO 9

Municípios do eixo Nordeste por região econômica.

Região Nordeste

Abaré	Conceição do Coité	Nordestina	Rodelas
Adustina	Coronel João Sá	Nova Soure	Santa Brígida
Água Fria	Crisópolis	Novo Triunfo	Santaluz
Antas	Euclides da Cunha	Olindina	São Domingos
Araci	Fátima	Paripiranga	Serrinha
Banzaê	Glória	Paulo Afonso	Sítio do quinto
Biritinga	Heliópolis	Pedro Alexandre	Teofilândia
Cansanção	Itapicuru	Queimadas	Tucano
Canudos	Jeremoabo	Quijique	Uauá
Chorrochó	Lamarão	Retirolândia	Valente
Cícero Dantas	Macururé	Ribeira do Amparo	
Cipó	Monte Santo	Ribeira do Pombal	

Fonte: Bahia, 1999.

ANEXO 10

Distribuição dos recursos orçamentários do poder executivo por Eixos de Desenvolvimento – PPA 2000/2003

Eixo de Desenvolvimento	Percentual
Metropolitano	29,68
Chapada	11,10
Mata Atlântica	7,87
Planalto	7,71
São Francisco	6,48
Nordeste	5,18
Extremo Sul	4,74
Grande Recôncavo	4,46
Macro ações não regionalizadas	22,78

Fonte: BAHIA, 1999

Elaboração: Éder Souza