



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – NPGA
CURSO DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO**

JOSÉ MURILO PHILIGRET DE OLIVEIRA BAPTISTA

**O MITO DO PLANEJAMENTO NA BAHIA
PADRÃO DE INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NO CAMPO
SOCIAL (2000 – 2014)**

Salvador
2016

JOSÉ MURILO PHILIGRET DE OLIVEIRA BAPTISTA

**O MITO DO PLANEJAMENTO NA BAHIA
PADRÃO DE INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NO CAMPO
SOCIAL (2000 – 2014)**

Tese submetida ao Núcleo de Pós-Graduação em
Administração – NPGA como requisito parcial
para a obtenção do grau de Doutor em
Administração.

Orientador: Prof. Doutor Reginaldo Souza Santos

Salvador
2016

Escola de Administração - UFBA

B222 Baptista, José Murilo Philigret de Oliveira.

O mito do planejamento na Bahia. Padrão de intervenção governamental no campo social (2000 – 2014) / José Murilo Philigret de Oliveira Baptista. – 2016.

163 f.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2016.

1. Ciências da política. 2. Políticas públicas – Bahia – 2000-2014. 3. Política social – Bahia – 2000-2014. 4. Indicadores sociais – Política governamental - Bahia – 2000-2014. 5. Política social – Bahia - 2000–2014. 6. Economia do desenvolvimento – Bahia – 2000-2014. 7. Planejamento estadual – Bahia – 2000-2014. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 320.6

JOSÉ MURILO PHILIGRET DE OLIVEIRA BAPTISTA

**O MITO DO PLANEJAMENTO NA BAHIA
PADRÃO DE INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NO CAMPO SOCIAL
(2000 – 2014)**

Tese submetida ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGA como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 30 de março de 2016.

Prof. Doutor Reginaldo Souza Santos – Orientador
Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Paulo de Arruda Penteadado Filho
Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Cornell University
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Nilson Araújo de Souza
Doutor em Economia pela Universidad Nacional Autónoma de Mexico

Prof. Dr. Mauro Castelo Branco de Moura
Doutor em Filosofia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Fábio Guedes Gomes
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal de Alagoas

Prof. Doutora Elizabeth Matos Ribeiro- Suplente
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

*Para Seu Baptista e Dona Déa, com o carinho e o amor de seu
filho 'guarda livros' que ousou migrar*

*À Larica, espírito de luz que me orienta e me faz feliz, parceira
de estudos, trabalhos e pesquisas, revisora e co-autora, além de
acompanhante e cuidadora. Arrimo desta tese. Em fim: meu
tudo! Eu também não chegaria ao final do dia sem você. VRA.*

*Aos meus amados: Joana, Evânio, Alice, Isabela; Clarice,
Felipe e Bernardo; André, Flávia e Cecília; Júlia, Bruno, Pedro
e Guilherme, que mantém a casa cheia de alegrias e esperanças
por um mundo melhor.*

AGRADECIMENTOS

Considerando que entre a conclusão de meu Mestrado em Economia e o término deste Doutorado em Administração transcorreram quarenta anos, quero manifestar meu reconhecimento a pessoas que muito contribuíram para a minha formação acadêmica e profissional. Destaco professores desta UFBA que através de aulas, orientações e convites, permitiram-me integrar práticas da área de planejamento e a experiência de trabalhos nas áreas de economia regional e meio ambiente com a perspectiva acadêmica como professor de Economia.

Felizmente, é uma longa lista de professores que contribuíram para o meu conhecimento sobre a realidade baiana e proporcionaram oportunidades para que pudesse propor intervenções no sentido de alavancar suas possibilidades e mitigar suas carências. Agradeço a eles a possibilidade de pensar e agir sobre questões desta Bahia tão querida: Antonio Plínio Pires de Moura (FCE); Iracy Picanço (UFBA); Silvestre Ramos Teixeira (CPE); Adalcina Dias (CEI); Rômulo Almeida (CME-FCE); Jairo Simões (SEPLANTEC) e Antonio Alberto Pires Valença (SEPLAN).

Reconheço a forma respeitosa e o acolhimento dos Professores Reginaldo Souza Santos e de José Antonio Pinho quando, em julho de 2011, manifestei-lhes a intenção de retornar à Universidade para cursar o Doutorado. De acordo com suas orientações, matriculei-me como aluno especial e, após a seleção da ANPAD, segui o Curso como aluno regular. Agradeço muito os ensinamentos e as oportunidades de debate com toda a equipe de professores. Destaco as contribuições de Elizabeth Matos Ribeiro, Paulo de Arruda Penteadado Filho e Fábio Guedes Gomes ao projeto de investigação. Com o grupo de pesquisa em Administração Política tive oportunidade de participar da elaboração de bons textos e de proveitosos debates. Meu muito obrigado ao Professor Reginaldo Santos, meu orientador, com quem compartilho as esperanças da construção de um projeto social mobilizador que garanta o acesso da população aos seus direitos sociais.

Agradeço ao pessoal técnico do NPGA e da Escola, especialmente a Dacy, Anaélia e Conceição, sempre atenciosas e prestativas, e aos professores e colegas das disciplinas que continuamente estimulavam o debate de questões conceituais e políticas e que, juntos, contribuíram para a boa vivência acadêmica do *aluno* Murilo.

Registro a compreensão e o apoio prestado por João Carlos Salles, Dulce Guedes e Pedro Anahilton Silva ao assegurar-me as condições de tempo necessárias para a conclusão deste trabalho.

Com meus bons votos agradeço a Matheus Souza e Vanessa Borges, afilhados queridos, professores de promissora carreira acadêmica.

Agradeço muito à Celeste Maria, sempre presente com os nossos filhos, exemplo de compromisso profissional, companheira de muitos anos, parceira nas atividades acadêmicas no México e firme colaboradora nas aventuras empresariais.

Às minhas irmãs, Sônia, Wilma e Leila, também professoras, retribuo o afeto e o cuidado que sempre tiveram comigo.

À Professora e amiga Dra Maria da Glória Bomfim Arruda que, desde 2006, me mantém com saúde, sempre preservando minha qualidade de vida.

Sou feliz e agradeço a Ana Tereza, que me acolheu com carinho e respeito na 118 e ainda, de brinde, me proporcionou o afeto e amizade de toda sua turma.

“A liberdade consiste no estado felis, no estado livre do abatimento: a liberdade he a doçura da vida, o descanso do homem com igual paralello de huns para outros, finalmente a liberdade he o repouzo e bem aventuraça do mundo”. 1798¹

“O capitalismo planeja o planejamento”. Paul Baran, 1963

“A idéia do desenvolvimento econômico é simplesmente um mito” Celso Furtado, 1974

“La história del subdesarrollo latinoamericano es la história del sistema capitalista mundial”. Rui Mauro Marini. 1978

¹ Avizo de nº 3 “do Partido da Liberdade, que conclamava o Povo Bahinense para a “memorável revolução” [a conjuração baiana de 1798] que iniciaria um novo “tempo em que todos seremos irmãos; o tempo em que todos seremos iguais”.

BAPTISTA, José Murilo P. O mito do planejamento na Bahia Padrão de intervenção governamental no campo social (2000 – 2014) 159 f. 2016. Tese (Doutorado) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

RESUMO

A realidade da Bahia é marcada pela concentração econômica, pelas desigualdades sociais e disparidades regionais. Ao longo das seis últimas décadas ficou cada vez mais evidente a importância das intervenções dos governos do Estado e da União sobre a expansão da infraestrutura, a modernização e o crescimento das atividades econômicas baianas. Não obstante a riqueza econômica acumulada na Bahia, apesar das carências existentes e das intenções divulgadas por seu planejamento, o padrão de intervenção da administração pública estadual não estabeleceu uma Política Social que promovesse intervenções para alterar a lenta melhoria de seus indicadores sociais. Para compreender se as ações do governo são capazes de realizar na área social o que foi proposto e divulgado pelo planejamento estadual, a investigação relacionou os comentários de especialistas entrevistados com as questões conceituais trabalhadas, a realidade do planejamento na Bahia e sua percepção como mito. A observação do Planejamento como *mito*, embora mencione a possibilidade de distintas perspectivas, foi realizada a partir do quadro teórico proposto por Roland Barthes, que o define como sistema semiológico. O Planejamento, ao tempo em que constata a realidade (principalmente suas características que podem ser quantificáveis), omite a história e despolitiza os procedimentos a serem adotados, reforçando de modo não democrático a alienação dos marcos estruturantes da realidade social.

Palavras-chave: Administração Política; Estado; Economia; Planejamento; Políticas Públicas; Indicadores Sociais; Bahia

BAPTISTA, José Murilo P. O. The myth of Planning in Bahia - Government Intervention Standard in the social field (2000 - 2014). 159 f 2016. Thesis (PhD) Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

ABSTRACT

The reality of Bahia is marked by the economic concentration, social inequalities and regional disparities. Over the past six decades it has become increasingly evident how important are the governments interventions – from both the State and the Union – on the expansion of infrastructure, modernization and growth of Bahia's economic activities. Disregard the accumulated economic wealth and despite the shortcomings and the intentions disclosed by its planning, the intervention standard of the government administration did not establish a Social Policy that promotes engagements to change the slow improvement of social indicators. To understand whether the governmental actions are able to perform in the social area what was proposed and announced by the State planning, this research established a relation between the comments of experts, who were interviewed, conceptual thematic issues, the reality of Bahia's Planning and its perception as a myth. The observation of Planning as a *myth*, however mentions the possibility of different perspectives, is carried from the theoretical framework proposed by Roland Barthes, which defines it as a semiotic system. The Planning at the same time that identifies reality (especially its characteristics that can be quantified), at the same time omits the history and depoliticize the procedures to be adopted, reinforcing in a undemocratic way, the alienation of the structural pillars of social reality.

Keywords: Political Administration; Management Policy, State; Economy; Planning; Public policies; Social indicators; Bahia

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - DIEESE Salário Mínimo Nominal e Necessário 1995-2015 (em R\$ 1,00)	59
Tabela 2 - Sistema semiológico do mito - esquema tridimensional I	66
Tabela 3 - Sistema semiológico do mito - esquema tridimensional II	66
Tabela 4 - Brasil – Evolução do Gasto Social Federal – GSF	86
Tabela 5 - Participação da Bahia no PIB Brasil 1995 – 2012	93
Tabela 6 - Participação da Bahia na Corrente de Comércio do Brasil 1980 – 2015	93
Tabela 7 - Região Metropolitana de Salvador Estimativa da População em Idade Ativa, segundo condição e posição de atividade Dezembro 2015	113
Tabela 8 - Bahia Renda e Pobreza - período 2007 / 2013	116
Tabela 9 – Brasil e Bahia Indicadores Seleccionados - 2001 e 2014	117
Tabela 10 - Brasil e Bahia Evolução da Taxa de Mortalidade Infantil -1980 – 2004	118
Tabela 11 - Bahia - Indicadores Seleccionados - 2009 e 2012	118
Tabela 12 - Brasil e Bahia Indicadores Estruturais do Mercado de Trabalho – 2013	119
Tabela 13 - Brasil e Bahia - Indicadores Seleccionados 2013	119
Tabela 14 - Comprometimento do Salário Mínimo para adquirir os 12 produtos da Cesta Básica em Salvador 1995-2015 (em R\$ 1,00)	120
Tabela 15 - Brasil e Bahia - Indicadores de Condições de Vida 2012	121
Tabela 16 - Estado da Bahia - FUNCEP Recursos Orçados e Pagos 2002 – 2015 (em R\$ milhões)	130
Tabela 17 - Estado da Bahia - FUNCEP recursos pagos e número de Secretarias executoras 2002 – 2011	130
Tabela 18 - Estado da Bahia - FUNCEP - Alocação dos Recursos Orçados 2004 – 2006 (em %)	131
Tabela 19 - Estado da Bahia - FUNCEP - Recursos Orçados 2007 – 2011 (em R\$ milhões)	131

Tabela 20 - Estado da Bahia - FUNCEP - Alocação dos Recursos Orçados 2007 – 2011 (em %)	132
Tabela 21 - Estado da Bahia - Intervenções de oferta hídrica 1995 – 2014	135
Tabela 22 - Estado da Bahia - Despesas liquidadas por <i>função</i> selecionada 2000 - 2014 (R\$ Milhões)	138
Tabela 23 - Estado da Bahia - Despesas e <i>funções</i> selecionadas	139
Tabela 24 - Perfil dos Especialistas e datas das entrevistas	158

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 JUSTIFICATIVA	16
1.2 MOTIVAÇÃO	20
1.3 PROCEDIMENTOS	22
2 A TEMÁTICA DA INTERVENÇÃO DO ESTADO	26
2.1 A AÇÃO POLÍTICA GOVERNAMENTAL	27
2.2 A EVOLUÇÃO DA SOCIEDADE CAPITALISTA E A INTERVENÇÃO DO ESTADO	28
2.3 INTERNACIONALIZAÇÃO DO CAPITAL E O ESTADO	41
2.4 A TRILHA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO	51
3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O MITO	60
4 BRASIL - PANORAMA DA INTERVENÇÃO PÚBLICA	75
4.1 CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL E QUESTÕES FINANCEIRAS	75
4.2 REFLEXÕES SOBRE AS AÇÕES GOVERNAMENTAIS NO CAMPO SOCIAL	82
5 BAHIA - ECONOMIA, PLANEJAMENTO, INTERVENÇÕES E INDICADORES SOCIAIS	89
5.1 TRAÇOS MARCANTES - QUESTÕES ECONÔMICAS EXÓGENAS E CONCENTRAÇÃO	89
5.2 COMENTÁRIOS DOS ESPECIALISTAS ENTREVISTADOS	95
5.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PERFIL DO PLANEJAMENTO ESTADUAL	104
5.4 REALIDADE SOCIOECONÔMICA, PLANEJAMENTO E RESULTADOS	115
5.4.1 FORMAÇÃO SOCIAL, PROGRAMAS E AÇÕES NO CAMPO SOCIAL	115
5.4.2 OBSERVAÇÕES SOBRE O FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA E O PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS	129
5.5 PERFIL DA ALOCAÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DO ESTADO	135
6 CONCLUSÃO	143
REFERÊNCIAS	144
APÊNDICE	154

1 INTRODUÇÃO

Considerando-se o Governo da Bahia como detentor da responsabilidade de garantir respostas satisfatórias às questões atinentes ao desenvolvimento, o trabalho de pesquisa teve por objetivo efetuar uma análise crítica de sua intervenção no campo social, no período 2000 – 2014. As premissas da investigação admitem que tais intervenções sejam condicionadas pelos traços marcantes da sociedade e da administração pública brasileiras² e subordinadas tanto ao processo de reprodução do capital na Bahia como às demandas das representações políticas de sua base de apoio, devendo atender, também, às pressões exercidas pelos diversos grupos sociais organizados.

Outro referencial importante adotado destaca as amarras e limitações determinadas pela integração da Bahia em um complexo ambiente jurídico-institucional nacional, em consonância com sua forte articulação e dependência ao mercado internacional e à matriz produtiva brasileira³. Sendo assim, indaga-se: O padrão de intervenção adotado pelo governo da Bahia foi capaz de realizar na área social o que foi proposto e divulgado pelo planejamento estadual?

O conjunto das informações disponíveis sobre a intervenção pública realizada ao longo das últimas seis décadas em prol da ampliação e modernização das atividades econômicas da Bahia e da ocupação de seu território tem sido significativa, porém as condições sociais da população ainda são precárias, indicando a inexistência de uma relação direta, e de mesma intensidade, entre tais processos com a melhoria das condições de vida e trabalho da população.

O Governo estadual tem exercido, ao longo das últimas décadas, um significativo protagonismo na dinâmica sócio-econômica da Bahia, principalmente visando operacionalizar

²Dos quais se destacam no contexto de nossa sociedade subdesenvolvida a dependência e a superexploração da força de trabalho no contexto econômico bem como o patrimonialismo e o clientelismo no conjunto das relações entre os setores público e privado. Já em 1969, MARINI (1978, p. 18) considerava que o capitalismo latinoamericano reproduzia as leis gerais que regem o sistema capitalista mundial em seu conjunto, mas, em sua especificidade própria, as acentuou até seu limite sendo fundada na superexploração do trabalho.

³De acordo com Pedrão (2015, p. 98), “[...] toda política de desenvolvimento parte de situações concretas, determinadas, e representa propostas de intervenção, historicamente situadas, que partem de situações concretas do funcionamento do sistema econômico e precisam de bases institucionais eficientes”.

sua crescente inserção nos mercados nacional e externo, através da formulação, captação e internalização de programas, projetos estruturantes e recursos financeiros. Sua máquina tem promovido ações com a clara intenção de viabilizar tanto a expansão da infraestrutura econômica estadual como a modernização da base técnico-produtiva dos segmentos do agro-negócio, da indústria e dos serviços, reforçando a importância no território baiano de uma lógica econômica exógena. No entanto, no campo social, mesmo reconhecendo os avanços decorrentes da implantação e ampliação de programas federais e estaduais, suas ações são setoriais e pontuais, mantendo perfil assistencialista e sem forte integração com seu próprio processo de planejamento.

Depoimentos de gestores e técnicos revelam que, a despeito de recorrentes discursos e normas institucionais que estimulam e determinam ações transversais e integradas, na prática, o *padrão de administração* do governo é caracterizado por intervenções isoladas e desarticuladas.

Nesta investigação, o padrão de intervenção da administração pública estadual é considerado como a síntese das articulações políticas do Governo que determina áreas prioritárias para a alocação dos recursos públicos, materializadas em planos, programas, projetos e ações, além de disposições institucionais e procedimentos administrativos.

Além disso, a administração estadual *não sabe* o que cada instância federal e municipal em determinada área de atuação efetivamente realiza no território baiano, o que certamente obstaculiza o potencial das relações institucionais e políticas entre os níveis de governo, ao tempo em que reduz a abrangência e a efetividade das ações concretas para o atendimento efetivo das questões sociais.

É possível considerar que o alerta sobre o descompasso entre a evolução da economia e as condições sociais baianas foi revelado pela recomendação feita pelo Governador João Durval Carneiro em sua Mensagem ao Poder Legislativo em 1987:

[...] “os indicadores sociais não acompanharam a expansão da economia. A economia baiana cresceu, considerada globalmente, mas as condições de vida da população se agravaram, fenômeno observável desde a década 1970/1980, e que se manteve também nestes últimos 4 anos [...]

De qualquer modo, esse contraste, entre indicadores econômicos e sociais, deve constituir uma séria advertência, **para todos aqueles que detêm algum poder de decisão**, quanto ao fato de que o crescimento da economia, por si só, não implica em estender, de forma automática e espontânea, os benefícios sociais a maiores parcelas

da população. Não altera a distribuição da renda. Não debela a pobreza absoluta, a miséria, da qual a Bahia, apesar de todo o seu evidente progresso, ainda detém o maior contingente populacional do país, considerando tanto em termos relativos como absolutos. **Em suma, o crescimento econômico, por si só, não conduz à desejada justiça social**” (p. 6) (grifo nosso).

Considerando a advertência do próprio Governador relativa à capacidade do crescimento econômico, por si só, conduzir à justiça social, cabe indagar quem é o responsável pelas intervenções necessárias para a melhoria das condições de vida e trabalho da população. Apenas dois anos depois, a Constituição da Bahia de 1989 definiu claramente as Competências do Estado⁴, explicitando que **cabe ao Estado tal responsabilidade**. A declaração do titular do Poder Executivo, no entanto, indica as dificuldades da administração em alcançar o cumprimento de tais obrigações sinalizando, assim, a complexidade das intervenções públicas no campo social em um contexto marcado pelos interesses dos demais atores políticos que integram o conjunto que detém algum poder de decisão⁵. A citação revela, também, a importância de que sejam identificados os elementos que obstaculizam⁶ o efetivo aumento da oferta de bens e serviços públicos sociais, sempre divulgado pelos sucessivos governadores como prioritário, porém de lenta evolução.

Após o transcurso de décadas, com a implantação de programas, criação de entidades e determinações institucionais, definição de fundos específicos e alocação crescente de recursos, os avanços observados são relativamente modestos em relação à constante divulgação de discursos e compromissos relativos à melhoria das condições sociais da maior parte da população. Assim, o processo de pesquisa buscou esclarecer as razões que

⁴De acordo com a Seção II, Art. 11: IV - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; V - elaborar e executar planos de ordenação do território estadual e de desenvolvimento econômico e social; IX - promover a construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; XI - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; XII - proporcionar os meios de acesso à educação, cultura, ciência e tecnologia e ministrar o ensino público, inclusive profissional. Consoante ao que dispõe o artigo 12, incumbe, ainda, ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre: XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude.

⁵ As ações, bem como a inércia, do governo estadual decorrem das pressões exercidas pelos diversos grupos sociais organizados que atuam em seu território bem como das representações políticas de sua base de apoio.

⁶ Pedro Souza (2015) estimou, para o período 1985 -1990, que a fração recebida pelo 1% dos brasileiros mais ricos, considerando apenas os rendimentos tributáveis brutos era superior a 25% do conjunto das rendas passíveis de pagar tributo, o que indica a existência, na época, de uma significativa concentração no topo da pirâmide e forte desigualdade social. Pelas características da sociedade baiana, em 1987, a concentração da renda no Estado deveria ser – no mínimo – igual à brasileira. Assim, é possível supor que tal elite na Bahia estivesse disputando com as demais frações da sociedade baiana o acesso aos recursos do governo, constituindo, assim, um destes obstáculos.

constrangem a maior e melhor oferta de bens e serviços sociais públicos na Bahia. Ou em outras palavras, por que, ao longo do período 2000-2014, *aqueles que detêm algum poder de decisão*, não conseguiram – ou não se interessaram efetivamente em – promover ações consistentes e coerentes para mitigar as carências sociais e as desigualdades existentes?.

A investigação utilizou o campo de conhecimento da *Administração Política*, perspectiva teórica que busca articular as políticas públicas com o processo de reprodução do capital e as intervenções no campo social. A pesquisa incorporou o conteúdo de seis entrevistas exploratórias realizadas entre março e abril de 2013 com informantes-chave⁷, cujo resultado permitiu confirmar a relevância de elementos destacados no quadro referencial utilizado.

Como marco temporal inicial é considerado o ano de 2000, ano da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que reforça a contenção dos gastos públicos de acordo com a lógica do Plano Real. Segundo Filgueiras (2006, p. 31), o mesmo não consistia apenas em um programa de estabilização, tendo impactado no “redesenho da estrutura do Estado, na sua forma de atuação e na formatação de suas políticas públicas e sociais”, sob a égide da doutrina e das políticas neoliberais⁸.

1.1 JUSTIFICATIVA

Estudos sobre a realidade brasileira destacam a importância da intervenção do Estado como indutor e fomentador do processo de crescimento econômico (através da constituição de empresas públicas produtivas, do financiamento de projetos corporativos, da viabilização de infra-estrutura e da execução de programas de apoio) e de executor de políticas de proteção e

⁷Adary Oliveira; Antonio Alberto Pires Valença; Armando Avena Filho; Filemon Neto Matos; Mara Moraes de Carvalho Mota; Vitor de Athayde Couto.

⁸ Para Oliveira (2012, p. 123, 124 e 386) tal engenhoso programa acabou conduzindo “[...] o país a uma situação de elevado nível de endividamento e de baixo crescimento”. A garantia da sustentabilidade da dívida pública determinava a geração de elevados superávits fiscais, asfixiando o crescimento “[...] por uma carga tributária em elevação, altas taxas de juros e precária e ineficiente infraestrutura econômica decorrente do baixo nível de investimentos públicos”. No período dos governos FHC e Lula – de 1995 a 2010 – “a política macroeconômica foi substancialmente a mesma”, combinando “o compromisso com a geração de superávit primário com a adoção do câmbio flutuante e com a política de metas inflacionárias”. Por sua vez, Ouriques (2014, p 57 e 100) sugere que a “[...] administração petista da ordem instaurada pelo tucanato”, com a preservação dos mesmos procedimentos de política econômica acaba por constituir o “*petucanismo*, expressão condensada dos interesses das classes dominantes no país (...)”. Ver também GUEDES (2014).

promoção social. Indicam também que suas ações, indiretamente, por vezes, acabam por ampliar a concentração do poder econômico, as disparidades sociais e as perdas ambientais⁹.

Também é possível constatar que existem lacunas sobre a compreensão da (in) capacidade de o Governo promover um modelo de gestão que promova a superação do atraso observado no campo social pela via do planejamento. O Conselheiro relator das Contas do exercício de 2010 do Poder Executivo baiano considera

[...] patente a distorção, o descompasso que existe entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento humano e social do Estado. Evidencia-se que o crescimento econômico tem acontecido de forma extremamente concentrada, gerando desníveis e desigualdades significativas na distribuição da renda.

[Portanto] o planejamento e as ações devem ser orientados para que o grande potencial econômico do Estado passe a promover e viabilizar a inclusão social, construindo uma sociedade de bem estar e cumprindo efetivamente um verdadeiro “Compromisso Social” [de acordo com um dos eixos do PPA] (BAHIA, 2011, p. 42).

Infelizmente, tal constatação é antiga. Em documento de 1988, a própria Secretaria do Planejamento reconhece que,

Se o modelo de crescimento econômico adotado é socialmente perverso, caberia ao Estado, no mínimo, em face do elevado nível de carências sociais, ampliar a oferta de serviços públicos, que, quando destinados ao conjunto da sociedade, constituem mecanismos de redistribuição indireta da renda, além de gerarem empregos e salários.

As deficiências da oferta de serviços sociais pelo Estado da Bahia, notadamente em educação, saúde, habitação e saneamento básico, mostram-se alarmantes (BAHIA, 1988, p. 35).

Quase cinqüenta anos após a criação da Secretaria do Trabalho e Bem Estar Social - SETRABES, mais de quarenta anos depois da instituição da Secretaria de Planejamento e quinze anos depois da estruturação da Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais - SECOMP e do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FUNCEP, fica claro que não são recentes as ações institucionais do Governo do Estado para orientar e intervir sobre as condições de vida e de trabalho da população baiana.

⁹ Como exemplo, é possível citar a dissertação de mestrado em economia de Pimenta (1998, p. 165, 172 e 173) que observa os efeitos sobre os pequenos produtores rurais da bacia do Rio Paraguaçu da concepção de modernização conservadora, cuja estratégia de intervenção na área foi “concebida, negociada e aprovada em todos os níveis da estrutura do POLONORDESTE, inclusive pelo agente financiador internacional – o BID”, que, tendo em vista “o atraso nas relações de propriedade e de troca e a subordinação do Estado ao poder patrimonialista” resultou na “ampliação da massa dos miseráveis urbanos” e em “processos de desertificação”.

Porém, sem negar os avanços alcançados, ainda existe um longo caminho a ser percorrido para reduzir as taxas de desemprego e da ocupação informal, reverter o baixo nível de rendimento da maioria da população, os baixos níveis educacionais, o altíssimo desemprego entre jovens e sua significativa participação nos índices de violência. Há, ainda, muito que fazer com respeito à ampliação da infraestrutura (saneamento, energia, moradia, mobilidade, comunicações) e dos serviços sociais (saúde, educação, segurança). No entanto, cabe destacar que as intervenções governamentais deparam-se com dificuldades estruturais, entre elas o fato de que, no contexto do capitalismo periférico brasileiro, tanto as atividades dos pequenos produtores rurais como as do setor de serviços reforçam as barreiras ao aumento do preço da força de trabalho.

Desde 2000, o Governo da Bahia tem divulgado intensamente sua disposição de integrar e articular as atividades de sua máquina administrativa visando obter melhorias no panorama social. Entre 2000 e 2006, além da criação da SECOMP e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, destacam-se os Programas Bahia Azul (saneamento), Viver Melhor (moradia), Faz Cidadão (combate à pobreza) e Sertão Forte (pequena produção)¹⁰. A partir de 2007, o discurso oficial da nova gestão, direcionada à “construção da Terra de Todos Nós”, explicita que o propósito de suas ações é a mudança do modelo de crescimento da Bahia, através da interação entre a repartição da riqueza gerada, a inclusão social e a observação dos condicionantes ambientais no sentido de alcançar a redução das desigualdades sociais e regionais¹¹.

Como há mais de dez anos foi registrado pelo autor, dos discursos e planos à concretização prática existe um difícil caminho a ser trilhado, definido por um

[...] ambiente conformado por relações políticas e sociais. Assim, a viabilidade e eficácia destas ações/projetos/programas dependerá cada vez mais da capacidade de articulação, negociação e convencimento dos gestores, que das condições objetivas disponíveis (recursos materiais, humanos e financeiros) (BAPTISTA, J.M.P. 2003, p. 17).

¹⁰ Cabe observar que todos esses programas foram alterados, sendo que suas ações passaram a integrar novos conjuntos com seus respectivos nomes fantasia e logomarcas, evidenciando, assim, o caráter improvisado e inconcluso das intervenções da administração estadual no campo social.

¹¹ Em discurso na Assembléia Legislativa em fevereiro de 2011, o Governador da Bahia afirmou: “Antes se falava em crescer o bolo para depois repartir. Provamos o contrário: só se cresce repartindo riqueza, incluindo socialmente. Para nós, este é o verdadeiro significado da palavra desenvolvimento”. Em fevereiro de 2013, em sua apresentação aos Deputados, o Governador explicou que “Mostramos que é possível compatibilizar crescimento econômico com inclusão social. Consolidamos um modelo de desenvolvimento onde o enfrentamento das desigualdades se tornou o eixo do crescimento econômico. Creio que este caminho não terá retorno, haja vista seu fortalecimento no Estado”.

O próprio Rômulo Almeida, notória referência do planejamento na Bahia, declarou que restrições determinadas pelo ambiente político restringiram a capacidade da intervenção pública estadual preconizada pelo Programa de Recuperação Econômica da Bahia, elaborado pela Comissão de Planejamento Econômico – CPE¹²: as resistências eram “das oligarquias clientelistas e patrimonialistas” dado que “a racionalização das políticas públicas e dos programas administrativos, decorrentes da aplicação dos critérios do planejamento, ameaçavam o regime tradicional clientelista” (SAMPAIO,1989, p. 6).

Com respeito ao campo econômico, vários autores destacam o dinamismo da Bahia, retratado pela rápida modificação em sua estrutura produtiva na qual a representatividade das atividades industriais salta de um patamar de 12%, em 1960, para 32% em 1980 e, vinte e cinco anos depois, chegam a alcançar o nível de 38% de participação. Situa-se em 30% em 2010 e, de acordo com as estimativas da SEI/IBGE representa 27% em 2014. Por sua vez, apesar de sua expressiva modernização produtiva e significativa ocupação do território estadual, a agropecuária apresenta uma constante redução de sua importância relativa: de 40% em 1960 para 9% em 2000 e aproximadamente 7% em 2014.

No entanto, uma observação mais atenta revela que, diferentemente da esfera econômica, apesar de sua urgência e relevância, as ações no campo social não tem proporcionado uma rápida evolução dos indicadores sociais baianos. Após tantos anos de intervenções federais e estaduais, observa-se a persistência dos aspectos negativos que caracterizam o quadro social vigente - dos quais se destacam a incapacidade da *convivência* com a seca e os baixos indicadores educacionais¹³.

¹² A Comissão de Planejamento Econômico – CPE foi criada em maio de 1955, contando com suporte operacional para estudos e pesquisas do Instituto de Economia e Finanças da Bahia – IFEB, entidade privada fundada em 1935, que, através de convênio, se incorporou, também em 1955, à Universidade Federal da Bahia, cujo Reitor era Edgard Santos (SAMPAIO,1989)

¹³ A estratégia de mobilização em torno da proposta “Uma terra e duas águas (1 + 2)” implementada pela Articulação do Semi-Árido (ASA) visando à segurança alimentar e hídrica da população residente no Semi-Árido nordestino se contrapõe a projetos governamentais que expressam “a ambição das novas oligarquias, com acento no agronegócio e no hidronegócio, seguindo a linhagem histórica da concentração da terra, da água e do poder” (MALVEZZI, 2007 p127). Segundo ALVES DA SILVA (2008, p 225-235) o desenvolvimento rural sustentável desta área, requer o fortalecimento da agricultura familiar, a reforma agrária, bem como a universalização e democratização do acesso à água para o abastecimento humano, animal e para a produção.

De acordo com o IBGE/PNAD, em 2014, a taxa de 14,7% de analfabetismo entre as pessoas de 15 anos ou mais de idade na Bahia (incidente sobre um contingente de aproximadamente 1,7 milhão de baianos) ainda era superior à média brasileira de 12,4%, observada treze anos antes. Em 2014, o resultado proporcionado para os 13 municípios que integram a Região Metropolitana de Salvador, de 4,0 % contrasta significativamente com a

Tendo em vista que as análises disponíveis sobre os programas sociais do governo não proporcionam explicações amplas a respeito da incapacidade da administração estadual em ampliar e qualificar o atendimento dos direitos sociais¹⁴ da maior parte da população baiana, vislumbra-se, então, a oportunidade da formulação de um conhecimento sobre esta questão.

Considerando o referencial da *Administração Política*, visando observar os impactos das ações estaduais sobre o quadro das condições sociais vigentes na Bahia, foram analisadas as ações governamentais promovidas pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FUNCEP e pelo Programa Água para Todos (saneamento) direcionadas à ampliação e melhoria da oferta de bens e serviços sociais públicos. Foi também analisada a alocação de recursos estaduais pelas denominadas *funções de governo*. A partir da perspectiva dos direitos sociais, efetivou-se a revisão crítica da bibliografia, o acompanhamento de indicadores e a consolidação do resultado das entrevistas qualitativas realizadas.

1.2 MOTIVAÇÃO

O interesse por esse tema surgiu a partir de uma experiência profissional que, ao longo dos anos, agregou a prática de servidor público estadual na área de planejamento e a experiência de trabalhos nas áreas de economia regional e meio ambiente com a perspectiva acadêmica como professor de Economia. Tal trajetória deixou clara a importância das intervenções (ou na falta de ações) do Estado na área econômica e no campo social. Demonstrou também que as relações internacionais, as grandes corporações, os laços econômicos entre agentes privados e públicos¹⁵, bem como a pressão de entidades sociais, devem ser necessariamente consideradas nas análises das políticas do Estado. Assim, este trabalho tem por objetivo a

média estadual, expressando a enorme disparidade observada nas condições educacionais entre os municípios. Cabe destacar que nestes treze anos observa-se que a redução da referida taxa na Bahia foi de aproximadamente 35%, pouco maior do que a estimada para a média brasileira: 33%.

¹⁴ Segundo Carvalho (2004, p. 9-10), os direitos sociais garantem a participação do cidadão na riqueza coletiva. Incluem o direito à educação, à saúde, ao trabalho, à remuneração justa, à aposentadoria. Sua vigência depende de uma eficiente ação do Poder Executivo. Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem estar para todos. A idéia central em que se baseiam é a da justiça social.

¹⁵ “Um estudo qualquer sobre a economia baiana deve reconhecê-la como integrada em um conjunto maior, isto é: a Bahia é um sistema econômico que participa de uma divisão nacional e internacional do trabalho. O desenvolvimento baiano tem absorvido fortes influências tanto das flutuações do mercado internacional, desde o século XVI, como das decisões políticas econômicas a nível nacional [...] O atual estágio de desenvolvimento da Bahia é resultante, por um lado, de sua forte integração com o núcleo dinâmico nacional [...]” (BAPTISTA, J.M.P. 1977, p. 6).

melhor percepção dos alcances e limites da administração estadual em promover, através de seu planejamento e intervenções, condições mais adequadas de vida e trabalho para a maior parte da população baiana.

Registro, como incentivo à investigação realizada,

“[...] uma vontade de explicar os problemas e dores do mundo atual. Mas, apesar das dificuldades da era presente, quer também ser uma mensagem portadora de razões objetivas para prosseguir vivendo e lutando” (SANTOS, Milton 2002, p. 11).

As palavras de Ignacy Sachs (2009, p. 18 e 353) também foram encorajadoras, ao considerar seu próprio pessimismo como “um otimismo bem informado”, capaz de propor um “voluntarismo responsável” que, a partir da utopia, transforma o projeto social em realidade, percebendo os contextos objetivos e avaliando “as forças subjetivas que se mobilizam na direção desejada”.

Tendo por referência o “pensar e agir a um só tempo” (SANTOS, 2010), a motivação deste autor foi contribuir para melhor compreensão da intervenção pública estadual da Bahia (ou da sua ausência) nos marcos das limitações estruturais determinadas pelo capitalismo dependente. Tanto é importante registrar a existência de questões políticas complexas e multifacetadas como se faz necessário qualificar o debate das propostas elencadas pelo planejamento estadual para superar os entraves à ampliação do atendimento aos direitos sociais da população baiana. Cabe criticar, se for o caso, aquelas propostas de intervenção divulgadas com grande aparato de propaganda, porém falaciosas e inconsistentes, ou ainda de alcance restrito, e que contribuem para postergar ainda mais a imperiosa satisfação de tais direitos.

Ao buscar a formulação de um conhecimento sobre a incapacidade da administração estadual de ampliar e qualificar a oferta de bens e serviços para o atendimento dos direitos sociais, o autor não quer contribuir para a articulação do “culturalismo conservador” com o “economicismo”, pilares que legitimam a dominação social no Brasil. De acordo com Jessé Souza (2015, p. 12), “são sempre ideias de intelectuais e especialistas que estão na base de programas de partido político, de planejamento do Estado [...] que se conectam a “interesses poderosos” e logram se “institucionalizar” como leitura dominante de toda uma sociedade sobre si mesma”.

1.3 PROCEDIMENTOS

Diante de um cenário nacional marcado por relevantes assimetrias sociais e regionais, considera-se importante conhecer os alcances e limites da administração pública de uma unidade federada em intervir no campo social, reconhecendo-a inserida em um contexto - conformado pela lógica capitalista global e questões institucionais - que lhe condiciona.

Nesta investigação foi reconhecida a importância das questões políticas na economia, pois sem a política e a história a discussão sobre o desenvolvimento se reduz às alternativas de modelos de crescimento¹⁶, com nefastas conseqüências para a maioria da população¹⁷.

No intuito de verificar as ações realizadas pelo poder público estadual para promover melhores condições de vida para a maior parte de sua população foi considerada, além de sua autonomia relativa, as limitações enfrentadas pelo Estado, dado que a Bahia não constitui uma ilha. Não é um sistema fechado. Mesmo que disponha em seus limites territoriais de atores políticos e entidades decididas a implementar o propalado desenvolvimento no campo social, existem questões estruturais e determinantes externos que condicionam a trajetória de suas

¹⁶ Uma polêmica destaca a significativa relação entre política e economia. Trata-se do estudo, publicado em 2010 na *American Economic Review*, de K. Rogoff e C. Reinhart sobre a correlação negativa entre alta dívida pública e crescimento do PIB, “que foi imediatamente encampado por políticos conservadores como justificativa científica para os programas de austeridade fiscal”. Tal relação foi invalidada por três economistas da Universidade de Massachusetts em Amherst, questionando se não poderia haver causalidade reversa, sendo o baixo crescimento a razão do aumento da dívida pública e então permitindo indagar sobre quem se beneficia com as políticas de austeridade. Cf. T. Rotta **Novo estudo aponta erros em 'base científica' das políticas de austeridade**, Site CARTA MAIOR-26/04/2013.

¹⁷ Segundo V. Navarro, na Europa e nos Estados Unidos é possível observar o crescimento das desigualdades, com uma grande concentração dos rendimentos e da propriedade, unida à deterioração das instituições democráticas, causada por esta concentração. “As instituições políticas dos países estão muito influenciadas por poderes financeiros e econômicos e pelos setores com maior riqueza, que induzem as intervenções públicas a favorecer os interesses destes poderes e setores à custa dos da maioria da população”. Nos EUA, como conseqüência da aplicação destas políticas, houve uma grande concentração dos rendimentos e da riqueza: “em 1979, os 1% da população com maiores rendimentos (os super ricos) ganhavam 9% de todo o rendimento dos Estados Unidos. Em 2007, esta percentagem aumentou para 24%”. Cf. **As conseqüências antidemocráticas da concentração de riqueza**, Site CARTA MAIOR - 11/05/2013.

“Assim como o mandamento «não matar» põe um limite claro para assegurar o valor da vida humana, assim também hoje devemos dizer «não a uma economia da exclusão e da desigualdade social». Esta economia mata. (...) Já não se trata simplesmente do fenômeno de exploração e opressão, mas duma realidade nova: com a exclusão, fere-se, na própria raiz, a pertença à sociedade onde se vive, pois quem vive nas favelas, na periferia ou sem poder já não está nela, mas fora. Os excluídos não são «explorados», mas resíduos, «sobras». Exortação Apostólica *Evangelii Gaudium*, Papa Francisco; Capítulo II; 56. Novembro de 2013.

atividades econômicas¹⁸ e a disponibilidade de recursos orçamentários do governo estadual. Assim sendo, a realidade impede que por mais relevantes que sejam as intenções e demandas locais, tanto sociais como econômicas, estas podem não ser atendidas por causa de aspectos institucionais e/ou de interesses exógenos. Como a Bahia não é apenas uma unidade federada reflexa, além dos elementos exógenos, as intervenções governamentais são também influenciadas por elementos internos, determinados pelas características de sua formação social, de seu território, da distribuição regional das suas atividades econômicas e da população, bem como dos perfis das entidades capitalistas existentes e de seu mercado de trabalho.

Assim sendo, a análise observou o *padrão de intervenção* adotado pelo Governo da Bahia para atender/mitigar/superar as desigualdades sociais, considerando sua subordinação a elementos estruturais decorrentes do modelo econômico exógeno, concentrador e excludente vigente. Para facilitar a análise das informações, foram considerados os dois grandes objetivos das Políticas Sociais (IPEA 2011): Proteção Social e Promoção Social¹⁹.

O governo da Bahia tem mantido a alocação de seus recursos orçamentários²⁰, apesar de desconhecer tanto as razões como o efetivo resultado das ações que promove – por que, como, em quanto tempo e a que custo. Tal problemática também ocorre na União. É interessante registrar a preocupação de técnicos do Ministério do Planejamento sobre as rotinas existentes do acompanhamento do PPA federal 2008/2011, através de um “modelo padronizado para todo o Governo Federal”, que não permitiram o conhecimento efetivo do que a máquina governamental executa. O próprio Tribunal de Contas da União - TCU registrou, em 2009,

¹⁸ Sendo a Bahia integrante da região nordeste brasileira, é interessante lembrar as observações de Francisco de Oliveira de que a evolução das suas atividades produtivas deve ser examinada “[...] sob a ótica da divisão regional do trabalho no Brasil, vale dizer, sob a ótica do processo de acumulação de capital e de homogeneização do espaço econômico do sistema capitalista no Brasil” (OLIVEIRA 1977, p. 25).

¹⁹ **Proteção Social**, que congrega ações públicas relativas à Previdência Social (aposentadorias, pensões, auxílios); Saúde (Programa de Saúde Familiar, Saúde Bucal, Consultas e Internações, Remédios e Farmácias Populares); Assistência Social (Bolsa Família, Benefícios de Prestação Continuada); Seguro - Desemprego; Infraestrutura Social (Saneamento Básico, Habitação, Urbanismo); Formalização das atividades produtivas. **Promoção Social**: Engloba as ações referentes ao desenvolvimento do cidadão (educação, cultura, qualificação profissional e regulação do mercado de trabalho) e a democratização do acesso a serviços (crédito, assistência técnica e difusão tecnológica) e ativos produtivos (equipamentos – galpões, máquinas, ferramentas - reforma agrária e urbana).

²⁰ FERNANDES (2012) concluiu que há forte convergência na alocação de recursos previstos pelos Planos Plurianuais do Estado da Bahia para os períodos 2004-2007 e 2008-2011, apesar de terem sido elaborados por partidos políticos diferentes, Partido da Frente Liberal- PFL e Partido dos Trabalhadores- PT.

problemas “que já vem se arrastando há algum tempo”, tais como “o excesso de formalismo, a falta de rigor na coleta dos dados e apuração dos índices e a inutilidade de tais índices que afetam a política subsequente” (MELO, *et alli*, 2012, p. 07 e 08).

Observa-se que, tanto na área federal como na estadual, é operado um sistema de acompanhamento calcado na ótica orçamentária, que privilegia registros da execução física e financeira e resulta em um acúmulo de informações pouco confiáveis, de baixa utilidade e de elevado custo-benefício: estéreis. No entanto, existem outros processos de acompanhamento, além do formal/burocrático dos respectivos PPA. Na União, o Sistema de Monitoramento de Metas Presidenciais foi instituído em 2004 e, posteriormente, foram criados procedimentos específicos de acompanhamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC “que selecionava projetos prioritários e assegurava os recursos financeiros necessários á sua implementação”. O PAC ficou sob a responsabilidade direta da Casa Civil, que, de maneira original, articulava atores que “detinham poder político e administrativo para tomar decisões que permitissem a execução oportuna das políticas” (MELO, 2012; p. 09). Aqui na Bahia ocorreu um processo semelhante, visto que, a Casa Civil, a partir de 2007, instituiu o denominado “Balancinho” relativo ao acompanhamento das ações do Governo e criou as “salas de monitoramento” para os programas considerados prioritários (a exemplo do Água para Todos e o Vida Melhor) visando a melhor observação de sua operação, a articulação entre os órgãos executores e também à obtenção dos subsídios necessários para as providências institucionais cabíveis.

A pesquisa utilizou elementos formais da administração pública – publicações, orçamentos e relatórios – para observar a evolução da execução financeira das *funções de governo* relativas à oferta de infraestrutura e serviços de proteção e promoção social.

De maneira esquemática e sintética, este processo de investigação utilizou variáveis qualitativas para expressar o panorama social baiano e o perfil da intervenção pública estadual. As premissas adotadas foram:

A realidade sócio-política-econômica-ambiental da Bahia expressa os traços nacionais, sendo marcada pela concentração econômica, pelas desigualdades sociais e disparidades regionais.

As ações do governo da Bahia refletem limitações decorrentes de condicionantes estruturais - a própria conformação da sociedade brasileira, sua subordinação às determinações institucionais e à dinâmica econômica nacional e local.

A gestão estadual absorve pressões exercidas pelos diversos grupos sociais organizados que atuam em seu território bem como das representações políticas de sua base de apoio.

Na Bahia, ao longo das últimas seis décadas, a evolução do quadro social e a expansão da infraestrutura e das atividades econômicas têm sido influenciadas pelo perfil, conteúdo e efetividade das intervenções dos governos do Estado e da União.

São baixos os níveis dos indicadores sociais baianos, quando comparados às médias nacionais, e é perceptível a lentidão de sua melhoria.

A pesquisa admitiu os seguintes pressupostos:

Não obstante a riqueza econômica acumulada, o conhecimento sobre os determinantes das carências sociais e a disponibilidade de técnicas e recursos orçamentários, a administração estadual, apesar dos discursos e intenções divulgadas, não promove intervenções coerentes e consistentes para o enfrentamento dos problemas existentes no campo social.

A ação pública na Bahia se caracteriza por projetos improvisados e inconclusos e pela ausência de procedimentos de acompanhamento, controle e avaliação, bem como pela inexistência de uma sólida Política Social, que, em conjunto, contribuem para a lenta melhoria de seus indicadores sociais.

2 A TEMÁTICA DA INTERVENÇÃO DO ESTADO

Ao longo de muitas décadas, as possibilidades e instrumentos dirigidos para o equacionamento e a resolução de questões econômicas e sociais de um território têm mobilizado pesquisadores de escolas do pensamento de distintas concepções, bem como lideranças políticas, empresariais e sindicais, que debatem a intervenção do Estado na sociedade²¹. Tais discussões são reforçadas pelo fato do capitalismo ser caracterizado por profundos desequilíbrios e períodos de marcante instabilidade. Além disso, observa-se a ampliação da oferta de informações e de métodos de análise que permitem comparações entre os países nos quais, cada vez mais, as políticas e intervenções públicas são influenciadas pelas ações das corporações privadas globais e dos organismos mundiais e sofrem os impactos da intensidade dos fluxos financeiros e comerciais internacionais.

Sob óptica da *Administração Política*, de acordo com os professores Santos e Ribeiro (1993), o Estado é reconhecido como ator integrante do contexto sócio-político-econômico, cabendo-lhe estabelecer e garantir os marcos institucionais nos quais tais relações serão efetivadas. O Estado atua como gestor, dada sua incumbência de conceber e escolher os padrões de administração mais adequados para resolver questões cruciais e demandas estabelecidas por partidos políticos e grupos de pressão. O Estado é, também, executor, pois é um empreendedor relevante nos marcos do processo de reprodução capitalista, intervindo significativamente sobre os componentes da oferta e demanda agregadas do sistema.

Referindo-se à economia brasileira, ao final da década de 1950, Ignácio Rangel destacava que o Estado também se fez *comerciante*. “[...] Não lida com mercadorias. Formalmente, apenas controla, de *modo novo*, o câmbio. Vende e compra, com virtual exclusividade, uma única *mercadoria*, o câmbio”. Tal atuação como comerciante de divisas seria “condição indispensável para que o capitalismo se consolide e se reforce no interior, na indústria como na agricultura” (RANGEL, 2012, p. 348, 353, grifos do autor).

²¹ Rapidamente, é possível mencionar dois importantes autores: KEYNES (1985, p. 257) que defendia, em 1936, a “ampliação das funções de governo [...] como único meio exequível de evitar a destruição total das instituições econômicas atuais e como condição de um bem sucedido exercício da iniciativa individual”. Por sua vez, de maneira incisiva e contrária, HAYEK (2010, p. 18, 221) alertava, em 1944, para “o perigo do totalitarismo criado pela política do planejamento econômico” e conclamava à remoção dos obstáculos para liberar “a energia criadora dos indivíduos”, mais importante “do que inventar novos mecanismos para *guiá-los* e *dirigi-los* – criar condições favoráveis ao progresso, em vez de *planejar o progresso*”.

O olhar mais atento sobre as relações da sociedade e o Estado registra a existência, a um só tempo, de uma ampla e variada gama de interesses – defendidos por grupos diversos, tanto no que concerne ao vigor de sua temática, ao número de pessoas que mobilizam, quanto à força e perfil do capital que representam– que incidem sobre a ação governamental. Assim, o Estado busca atendê-los, operando tanto a manutenção de um ambiente profícuo para os negócios como buscando satisfazer demandas sociais por melhores condições de vida e trabalho.

Como o Estado integra e conforma a sociedade, considera-se que a administração pública sintetize múltiplas determinações, visto que busca alterar realidades dinâmicas e complexas, resultantes do embate entre as forças vivas de uma coletividade plural e diferenciada. Dessa maneira, as políticas adotadas não são neutras, visto que congregam processos decisórios para a definição de caminhos e/ou instrumentos para alcançar a finalidade desejada, mediante a elaboração, preservação e/ou transformação das relações sociais de produção e distribuição de uma dada sociedade.

A ação organizada do Estado brasileiro (que aos olhos do cidadão comum tudo pode) sofre a pressão democrática dos grupos organizados, defronta-se com interesses privados e restrições determinadas pelos compromissos fiscais e fica condicionado ao fato de que, de acordo com Paul Baran, o “capitalismo planeja o planejamento”²². Assim, a oferta de infraestrutura e serviços públicos sociais e a implementação das Políticas Sociais é necessariamente resultante da luta política e ideológica que ocorre na sociedade e no cotidiano da máquina pública. Tal fato não deve surpreender, pois os agentes públicos, além de cidadãos que tem determinado gênero, etnia, religião, endereço e nível educacional, pertencem a classes sociais diferentes, tendo, também, percepções, interesses e atuações políticas diversas. São as atribuições e ações destes agentes, diferenciadas em conteúdo, alcance e intensidade, que irão concretizar a intervenção governamental, com seus acertos e equívocos (BAPTISTA J.M.P, 2001, p. 27).

Em poucas palavras, a intervenção pública é resultante da síntese, significativamente complexa²³, das articulações políticas do Governo, que determinam áreas prioritárias para a alocação dos recursos públicos, materializadas em planos, programas e projetos, com o suporte de entidades, disposições e mecanismos institucionais.

²² Afirmação proferida em conferência realizada na SUDENE em 1963, segundo Francisco de Oliveira (1977, p. 25).

²³ No caso brasileiro, o professor da Unicamp Eduardo Fagnani considera que, “[...] após um longo período de hegemonia do mercado e desmonte das bases técnicas e financeiras do Estado, atualmente os desafios são maiores e mais complexos. O êxito de uma agenda desenvolvimentista depende do fortalecimento do Estado e de mudanças estruturais nos rumos da economia e da política num contexto em que prevalece a hegemonia do mercado ante os interesses da sociedade. Esse cenário é agravado pela crise financeira internacional que acentua a concorrência capitalista no contexto da globalização. Velhas e novas questões – têm de ser incorporadas – como, por exemplo, a concentração da renda e a sustentabilidade ambiental”. Cf. P. Daniel **Os aspectos sociais do desenvolvimento**, Site CARTA CAPITAL— 06/05/2013.

Ao analisar o caso brasileiro, Bielschowsky²⁴ considera que

[...] o desenho e implementação por uma sociedade e por seus governos de uma estratégia nacional de desenvolvimento – e de sua institucionalidade e suas políticas – dão-se de forma gradual. Elas ocorrem como resultado de acontecimentos, pressões, articulações e conflitos econômicos e políticos que a própria evolução histórica de cada país vai promovendo e revelando (BIELSCHOWSKY 2012, p. 736).

2.1 A AÇÃO POLÍTICA GOVERNAMENTAL

Para sua melhor compreensão, o *padrão de intervenção* adotado pelo Governo, tão relevante para a vida econômica e social da Bahia, foi observado a partir de três dimensões que conformam uma estrita unidade: Sociedade e classes sociais; Mercados e corporações privadas; Estado, políticas e intervenções públicas. São

[...] interdependentes, relacionando-se de forma tão próxima que as características de cada uma só se delineiam a partir da influência das outras, em um ambiente de constante tensão mutuamente reforçada. Se houver alteração nos princípios ou movimentos de uma das partes, as outras deixarão de ser como são e estas alterações novamente provocarão mudanças subseqüentes (MATOS, 2015, p 38).

Sendo a Bahia uma economia exógena (TEIXEIRA, GUERRA, 2000), destaca-se a importância da influência das empresas e organizações internacionais sobre investimentos, as políticas estaduais e os processos de gestão adotados (SOUZA, 2016).

Assim, o *padrão de intervenção* do Governo da Bahia é condicionado por um conjunto de fatores integrados: as características da formação social nacional, as determinações institucionais, os aspectos decorrentes da contínua integração subordinada das atividades econômicas estaduais à matriz produtiva brasileira e ao mercado internacional, as pressões exercidas pelos diversos grupos sociais organizados que atuam em seu território e, ainda, as representações políticas de sua base de apoio.

A capacidade explicativa dessa formulação é apreendida na leitura da conjuntura política e econômica de Portugal realizada por João Mineiro (2014),

“A relação entre a economia e a sociedade é uma relação eminentemente dialética. A forma como a sociedade se organiza influencia a forma como a economia se

24 Ver também VIDAL (2001) e SANTANA (2012).

estrutura, e a forma como a economia se estrutura reflete-se na forma como se vive em sociedade. Os tempos que vivemos são frutos dessa relação: nos países onde foi aplicada, a estrutura econômica das políticas de austeridade teve um reflexo em todas as esferas da organização da sociedade. Organizar uma resposta na sociedade para superar os dramas em que vivemos deve por isso também partir de uma disputa social e política da austeridade enquanto ideologia econômica [...] Depois de décadas de lutas por direitos sociais, esta estúpida ideia de austeridade como forma de organização da economia mostra-nos como em poucos anos a organização da sociedade pode regredir dezenas ou até centenas de anos”.

Como mencionado anteriormente, esta pesquisa foi realizada sob a perspectiva da *Administração Política* que destaca o Estado como integrante da sociedade, gestor da dinâmica capitalista e que, de forma dinâmica, se organiza e se estrutura para gerir o processo de relações sociais (produção, circulação e distribuição). Segundo os professores Santos e Ribeiro,

A *Administração Política* pretende compreender as relações do Estado com a sociedade no processo das relações capitalistas de produção e de seu estímulo à expansão das forças produtivas. Assim, cabe à administração pública reavaliar-se e reestruturar-se constantemente para poder ajustar o modelo ideal de desenvolvimento às aspirações da sociedade (1993, p. 105 e 106). À medida que as sociedades vão-se tornando mais complexas, passam a exigir do Estado formas ampliadas e sofisticadas de regulamentação, controles e instrumentos de sustentação da base produtiva; de igual modo, a ação estatal multisetorializada passa a ser importante elemento impulsionador e dinamizador do sistema econômico (idem, p. 108).

Admite-se que os governos de cada país (ou unidade federada), em cada período, atuem conforme agendas de intervenções (criação e manutenção de infraestrutura econômica e social, produção e oferta de bens básicos, insumos industriais e serviços sociais) e de regulação (mecanismos de administração dos circuitos financeiros e de correção de contratos, além de leis salariais e de direitos trabalhistas). Tais agendas têm por base articulações políticas, alianças e acordos com representantes dos diversos grupos sociais e de pressão, dentre os quais, o amplo espectro dos proprietários, trabalhadores e religiosos. Este esforço de mediação busca atenuar a rivalidade entre as classes e interesses diferentes, principais determinantes dos conflitos econômicos, políticos e ideológicos. Cabe lembrar os laços econômicos entre agentes privados e públicos bem como as ações das grandes corporações. Tais relações acabam por direcionar os princípios, valores e interesses políticos envolvidos na intervenção (ou na falta de ações) do Estado em determinados setores.

No enfoque da *Administração Política* as políticas, programas e projetos do governo ganham corpo e destaque, pois ao sinalizar áreas prioritárias para a alocação dos recursos públicos consubstanciam tanto a lógica da reprodução do capital, bem como atendem pleitos e

interesses de grupos sociais diferenciados, inclusive buscando a legitimidade do aparelho governamental no contexto da sociedade do qual faz parte. Assim sendo, as peças orçamentárias (e sua execução) constituem um dos *locus* da disputa política²⁵.

Para a conquista do equilíbrio fiscal como estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, é relevante que se confira atenção especial às despesas com juros. Em uma contundente visão crítica da política macroeconômica que está sendo adotada desde a implementação do Plano Real, Ouriques (2014, p. 66), alerta para o fato de que no Brasil

[...] é fácil identificar o consenso burguês: todas as frações de classe que acumulam riqueza e poder no período posterior a 1994 são disciplinadas defensoras da *austeridade fiscal*, ou seja, defendem em uníssono que a dívida pública siga sua marcha meteórica enquanto penaliza as classes subalternas e parte da classe média com a pedagogia das migalhas na aplicação de políticas públicas (educação, saúde, transporte, ciência e tecnologia, cultura, etc.).

A continuidade do endividamento do governo federal, de R\$ 1,3 trilhão em 2006 para R\$ 3,8 trilhões em setembro de 2015, mantém um processo anti-social de transferência de renda para o setor privado visto que, com a dívida em patamares cada vez mais elevados, o Banco Central utiliza mais recursos públicos, o que implica em pressões sobre os investimentos e a área social.

Por sua vez, em artigo recente, Santos *et alli* (2016) alerta para o fato de que

Para preservar a homicida concentração de renda e da riqueza, ao menor sinal de dificuldade ecoa a palavra de ordem defendendo um consenso em torno da necessidade de que o momento exige austeridade: reduzir a demanda agregada, equilibrar as contas públicas (mas qual é o ponto de equilíbrio?) e estabilizar os preços e com isso criar as condições para a economia voltar a crescer!

²⁵ De acordo com a Auditoria Cidadã da Dívida, em 2014, as verbas destinadas para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública corresponderam, aproximadamente, a 10 vezes o valor previsto para a saúde, a 12 vezes os recursos para a educação, e a 4 vezes mais que o montante alocado para todos os servidores federais (ativos e aposentados). Cabe registrar que o lucro do BRADESCO em 2015 alcançou R\$ 17,2 bilhões, com aumento de 14% com respeito a 2014 (A TARDE, 29-01-2015, p 6). O crescimento dos lucros de outras instituições financeiras também foram significativos: ITAU - R\$ 23 bilhões (+ 15%); SANTANDER - R\$ 6,6 bilhões (+ 13%).

Esses autores informam que, no período 2000 – 2014, a participação dos Juros (nominais) no conjunto das Despesas do Estado aumentou de 6,3 % para 7,9%, enquanto o Investimento apresentou a redução de 1,6% para 1,0%. Esclarecem que, entre “[...] 1980 a 2014 – com os dados atualizados para preços de janeiro de 2015 –, o Estado gastou R\$ 861 bilhões com investimentos e R\$ 3 trilhões e 584 bilhões com juros!”.

Para reforçar a percepção de que procedimentos institucionais – como é o caso do Orçamento Público – não constituí apenas uma ação técnica de rotina, Celina Souza, destaca a proposição de Theodor Lowi: *a política pública faz a política*, revelando que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. (2006; p. 28) Assim sendo, *não seria possível* admitir-se “[...] processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados de processos políticos”, baseados na possibilidade de separação “do mundo do governo e da administração pública do mundo da política” (2003, p. 17).

As questões levantadas até aqui estimulam refletir sobre o *por que* das políticas públicas e da intervenção do Estado no campo social. Se a sociedade não é plenamente atendida pelos atos de produzir e distribuir realizados sob a lógica do mercado, caberia a intervenção do Estado para eliminar tal carência – na qual estão presentes a angústia e o sofrimento dos mais necessitados.

Por sua importância para este trabalho, a seguir destacam-se alguns comentários de Santos *et alli* (2007) sobre as ações e finalidades das ações públicas,

se se quer compreender a essência da ação do Estado dentro do contexto das relações sociais de produção e distribuição capitalistas — que são essencialmente descentralizadas e privadas, (...) indagamos: *por que se fazem políticas públicas e qual a sua finalidade?* Não é difícil entender que na sociedade capitalista as responsabilidades de produzir e distribuir são do mercado, por meio de atos individualizados e egoísticos, mas, ainda assim, uma parcela ponderável da produção social fica sob a égide do Estado. Isso ocorre porque a sociedade, de alguma maneira, manifesta algum grau de insatisfação com os atos de produzir e distribuir quando realizados pelo mercado, em particular o ato de distribuir. Ou porque os capitais privados ainda não estão aptos o necessário para desenvolver certas atividades econômicas ou, ainda, simplesmente não os interessa em determinado contexto histórico (SANTOS *et alli*, 2007, p. 2).

Estes autores questionam o fato de que, quase sempre, “se tenta compreender por políticas públicas tudo aquilo que for produzido pelo Estado”,

as políticas desenvolvidas pelo Estado são consideradas como ações públicas pelo senso comum, tendo como referência a utilização de recursos públicos [...] em tese, para fins de bem-estar do todo social. Ou seja, transferência de recursos da população (primordialmente) ao Estado para que ele remaneje esses recursos de forma universal para a população, de forma discriminada, para se atingir o desiderato da distribuição. [...] a sociedade civil, que, com suas relações de produção, financia o aparato estatal, colocando em suas mãos a responsabilidade pela provisão das necessidades coletivas e da mediação dos conflitos sociais. Por isso, no plano teórico, diz-se que as políticas do Estado provenientes, em primeira instância, da disposição e financiamento do povo são política pública. (*idem*, p. 5).

No entanto, o texto alerta para o fato de que tais ações de governo não seriam políticas públicas,

pois elas não são definidas pela coletividade, nem sempre estão voltadas para o bem comum e, normalmente, são realizadas para garantir a expansão capitalista ou amenizar os efeitos negativos da irracionalidade da acumulação privada, o que agrava a sua busca pela legitimidade no encaminhamento de ações que amenizem o grau de insatisfação social (*idem*, p. 7).

Além disso, “a espoliação é a marca originária e, ao mesmo tempo, permanente do modo de produção capitalista”, e trata-se de um “Estado de classe, que não pode, na prática, ser considerado um ente público, defensor dos interesses coletivos e assegurador da igualdade social” (*idem*, p. 6 e 7).

Esses autores consideram que

todas as vezes que nos referimos à expressão "público" vem-nos à mente algo que seja de interesse e/ou de propriedade de toda sociedade, representando os anseios de todos de forma universal. Para isso ser real, teríamos que viver numa sociedade onde os princípios norteadores também fossem coletivos, e não a expressão dos interesses particulares de indivíduos ou grupos sociais. Isto é, a existência do "público" parte do pressuposto de que as vontades e ações individuais são convergentes com a necessidade coletiva, com as demandas universais do todo social, ainda que indivíduos ou grupos que não sejam beneficiários diretamente da política vislumbrem a integração dos resultados dessa ação com outras de seu interesse imediato ou mediato que lhes tragam benefícios diretos (*idem*, p. 5 e 6).

as normas ou leis do Estado como um braço do sistema capitalista, pois elas têm como objetivo assegurar que o processo de acumulação seja considerado "normal" e "natural" e que a sua contestação tenha um caráter imoral, uma vez que essas normas são difundidas e internalizadas pelas instituições "públicas" e privadas (*idem*, p. 6 e 7).

Também é interessante registrar as opiniões do cientista político Francisco Fonseca, relativas ao caráter político das ações de governo:

“Políticas públicas” tornou-se uma expressão de domínio comum nos últimos anos, sendo freqüente nos discursos eleitorais e governamentais, no debate público, na academia e nas organizações politicamente organizadas da sociedade. Definida de forma minimalista como “o governo em ação”, entre diversas outras definições possíveis, só o são em razão da existência de um projeto definido e da mobilização

de recursos orçamentários, humanos, informacionais, legais e logísticos.

Tal profusão de espaços em que é invocada, sempre de forma distinta, faz dessa expressão algo com aparência “neutra” e “consensual”, pois supostamente voltada ao “bem público” e ao “bem-estar social”.

Aparentemente ninguém discordaria de programas – das mais variadas ordens – cujos objetivos seriam minorar e/ou resolver problemas que afetam grande número de pessoas e, conseqüentemente, o país.

Pois bem, essa imagem *generosa* das políticas públicas, em que todos ganham e ninguém discorda, é não apenas falsa como representa verdadeira armadilha aos reformadores sociais (FONSECA, 24/12/2012).

Tendo a pesquisa considerado a Administração Política, que assume como objeto a gestão das relações sociais, os comentários dos parágrafos anteriores demonstraram claramente o conteúdo político das intervenções governamentais e reforçam a base do pressuposto desta investigação:

O Governo da Bahia dispõe de conhecimento e elementos operacionais (recursos humanos e financeiros, tecnologias, equipamentos) para intervir visando à melhoria das condições sociais do Estado com o apoio de programas e recursos de órgãos federais e entidades internacionais. No entanto, a lógica contida nos programas federais e nos projetos corporativos, bem como a força dos interesses privados (locais, nacionais e estrangeiros) que atuam no território baiano reduzem as possibilidades de um *padrão de intervenção* mais efetivo no campo social.

2.2 A EVOLUÇÃO DA SOCIEDADE CAPITALISTA E A INTERVENÇÃO DO ESTADO

Antes de refletir sobre as ações governamentais no campo social, cabe observar, de forma rápida e panorâmica, as relações entre o Estado capitalista, os interesses econômicos da burguesia e o processo do desenvolvimento.

Adam Smith (1776), ao explicitar o conceito de divisão do trabalho, destaca tanto a autonomia do indivíduo (ao se dedicar a uma determinada atividade de acordo com suas condições e aptidões), como, simultaneamente, sua dependência dos outros produtores. A (má) interpretação de suas considerações conduziu ao entendimento (otimista) de que caberia ao mercado articular as atividades de produtores livres (o “egoísmo construtivo”), proporcionando uma cooperação coletiva sem a interferência de nenhum poder visível, de nenhuma imposição repressiva.

A questão é que o próprio Smith, ao reconhecer a diversidade existente entre os produtores, percebia que as relações sociais são caracterizadas por “causas e circunstâncias que criam naturalmente a subordinação [...] e que conferem a certas pessoas alguma superioridade sobre a maior parte de seus irmãos”: as qualificações pessoais; a idade; a fortuna e o nascimento (que “pressupõe uma antiga superioridade de fortuna na família”) (1983, p. 164). Considerava também que,

[...] onde quer que haja grande propriedade há grande desigualdade e, que a “[...] aquisição de propriedade valiosa e extensa necessariamente exige o estabelecimento de um governo civil” (p. 164);

“o governo civil, na medida em que é instituído para garantir a propriedade, de fato o é para a defesa dos ricos contra os pobres, ou daqueles que tem alguma propriedade contra os que não possuem propriedade” (p. 167).

Em sua percepção, caberia ao Estado a função de apoio às atividades econômicas: “as obras e as instituições públicas destinam-se a facilitar o comércio da sociedade” (p.173).

É possível considerar que tais observações estejam alinhadas ao que Marx, 73 anos depois, estabeleceu em sua obra “Contribuições à crítica da Economia Política” de 1859,

[...] na produção social de sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social” (2003; p. 5).

É interessante observar o surgimento da administração pública, em torno de 1880, como decorrente das concepções de Woodrow Wilson, professor de Ciência Política da Universidade de Princeton e, depois, presidente dos Estados Unidos. Sua preocupação era a criação de uma classe administrativa apartidária, selecionada na base do mérito, para, assim, neutralizar o nepotismo e o favoritismo. Segundo Saravia (2006, p. 22), para o presidente Wilson, “o negócio do governo é organizar o interesse comum contra os interesses especiais”, sendo “a administração governamental a vida social orgânica”.

Ao longo do Século XIX, os autores clássicos e, posteriormente, os denominados neo-clássicos, mesmo reconhecendo um papel para o Estado, cuja intervenção deveria ocorrer apenas em áreas bastante restritas (moeda, segurança, justiça e infra-estrutura), viam-no como um ente que estava fora da dinâmica capitalista, isto é, consideravam o Estado como uma

instituição externa ao sistema²⁶. Admitia-se como certa a formulação de que o mercado abrigaria um sistema de relações e mecanismos (impessoais e invisíveis) mediante os quais a economia fundaria a sociabilidade na qual os indivíduos seriam livres e afastados da religião e das restrições das corporações de ofício. A satisfação das carências individuais repousaria em uma estrutura ordenada e racional proporcionada pelo mercado. A crença sobre o “livre” funcionamento do mercado induz à idéia de que não são mais relevantes as discussões sobre as questões do poder e da dominação política; em outras palavras: a economia e a racionalidade de seus modelos representativos possibilitariam minimizar o debate político.

No entanto, as contribuições de autores marxistas fazem ressurgir a tensão sobre a confiança na existência de mecanismos de equilíbrio entre os distintos interesses dos agentes produtivos “livres”, confrontando, de um lado, a eficácia das leis de funcionamento do mercado, e, de outro, as questões referentes às relações sociais e os processos de dominação.

Em 1848, Marx e Engels observaram a relação direta entre a grande indústria, o mercado mundial e o poder político. No *Manifesto do Partido Comunista* é explicitada a dinâmica da luta de classes que caracteriza o capitalismo, sendo destacado o caráter político, de classe, do Estado. É ainda questionado seu papel de “guardião” do equilíbrio impessoal do mercado. Os autores consideram o Estado não apenas como instituição imparcial, e sim como agente econômico importante e, portanto, incapaz de implementar ações “neutras” ou simplesmente adequadas ao “interesse geral”. Reconhecem também o caráter político do poder governamental que, propriamente dito, é o “poder organizado de uma classe para a opressão de outra” (MARX, ENGELS 2009, p. 67).

Possivelmente, algumas das reflexões de Weber sobre as condições necessárias para o funcionamento do Estado moderno dão continuidade a estas idéias,

Todo Estado se funda na força, disse um dia Trotsky a Brest-Litovsk. E isso é verdade.

Em nossa época, entretanto, devemos conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de um determinado território – a noção de território corresponde a um dos elementos essenciais do Estado – reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física.

²⁶ Visando seguir uma alternativa à tal percepção, como visto anteriormente no início do item 2.1, este trabalho incorpora o Estado, as políticas e intervenções públicas como elemento participante da unidade tridimensional adotada para análise.

Tal como todos os agrupamentos políticos que historicamente o precederam, o Estado consiste em uma relação de dominação do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima (isto é, da violência considerada como legítima). O Estado só pode existir, portanto, sob condição de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores.

Por política entenderemos, conseqüentemente, o conjunto de esforços feitos com vistas a participar do poder ou a influenciar a divisão do poder, seja entre Estados, seja no interior de um único Estado (WEBER, 2011. p. 66, 67 e 68).

Keynes (1984, p.123-124) destacou entre os “[...] maiores males econômico de nosso tempo” as grandes desigualdades de riqueza e o desemprego dos trabalhadores e considerava que

[...] sabiamente administrado, o capitalismo provavelmente pode se tornar mais eficiente para atingir objetivos econômicos do que qualquer sistema alternativo conhecido, mas que em si, ele é de muitas maneiras sujeito a inúmeras objeções. A mais importante *Agenda* do Estado não diz respeito às atividades que os indivíduos particularmente já realizam, mas às funções que estão fora do âmbito individual, àquelas decisões que ninguém adota se o Estado não o faz.

Tais perspectivas contribuíram para o reconhecimento de que os Estados nacionais assumiam papéis ativos na determinação dos rumos de suas sociedades, canalizando recursos para atividades consideradas (e divulgadas) como prioritárias, tais como: a indústria, a geração de emprego, aquelas compensatórias e complementares das necessidades da população pobre, a formação de poderio bélico e o favorecimento da expansão internacional de seus grupos econômicos.

As intervenções dos Estados – a exemplo do Acordo de Taubaté no Brasil em 1906, da revolução de 1917 e da Nova Economia da Rússia, a reconstrução da Alemanha após a I Guerra Mundial – exemplificam como os governos em cada país, em nome de projetos nacionais, reforçavam o poder econômico de certas classes e grupos de pressão. Após 1930, deflagram-se significativas ações de intervenção pública (produção e oferta de bens básicos, insumos industriais e serviços sociais) e de regulação (mecanismos de administração dos circuitos financeiros e de correção de contratos, além de leis salariais e de direitos trabalhistas), conformando agendas estatais que são diferentes em cada país, em cada período.

Voltando ao *Manifesto*, seus autores registram que

A necessidade de mercados cada vez mais extensos para seus produtos impele a burguesia para todo o globo terrestre. Ela deve estabelecer-se em toda a parte, instalar-se em toda a parte, criar vínculos em toda a parte (p. 49).

Passados mais de 150 anos daquela publicação são muitos e constantes os exemplos da contínua exploração do mercado mundial, aliada à tendência à concentração e centralização

econômica e política. Segundo Hunt (2005, p. 333 e 334), no período entre o no final do século XIX e a I Guerra, “houve uma orgia mundial de imperialismo capitalista”, em que “os principais países capitalistas industrializados subjugavam áreas em todo o mundo brutalmente e pela força para dar lucro real ou potencial a empresas gigantescas”. O autor destaca que, através da exportação de capital, ampliava-se a exportação de mercadorias, se reforçava a divisão do mundo entre cartéis internacionais e que, “o domínio do capital financeiro dependia não só do controle das empresas industriais e comerciais, mas do controle do governo” (p. 349). Complementando tal raciocínio, é importante ressaltar que o “[...] processo de gênese, consolidação e expansão global do capitalismo” (FERNANDES, 1998, p. 109), através da sua expansão territorial fulminante e avassaladora pelo globo, “[...] tal como fogo em pradaria” (p. 114), proporcionou a formação do mundo moderno, integrando “[...] todo o planeta em um único mercado, subordinando, subvertendo e suplantando diversas formas de cultura e de sociedades preexistentes (p. 111).

Por sua vez, Celso Furtado, em sua visão global das relações econômicas, considera o “[...] desenvolvimento e subdesenvolvimento como dimensões de um mesmo processo histórico, e a idéia de dependência como ingrediente desse processo” (FURTADO 1974, p. 73).

Ao longo do tempo, observa-se tanto a contínua intervenção do Estado nas questões econômicas e sociais, como a influência exercida pelas corporações privadas globais e pelos programas dos organismos mundiais sobre as condições políticas e econômicas dos países. São ainda relevantes os impactos determinados pelos fluxos financeiros e comerciais internacionais, de crescente intensidade e conseqüências diferenciadas, sobre as economias nacionais²⁷. Assim, as realidades nacionais e regionais tornam-se bastante complexas, haja vista que as características próprias de seus respectivos ambientes absorvem e refletem alterações que ocorrem no contexto internacional, tanto no campo político econômico como nas questões culturais e ambientais.

²⁷Segundo Celso Furtado, no Brasil, a lógica das empresas transnacionais conduzirá “[...] quase necessariamente às tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional” (FURTADO 1974, p.35). Esse autor reconhece a responsabilidade dos países que “constituem a vanguarda da civilização industrial” com respeito à destruição ambiental e às heranças culturais; a *fatura ecológica* a ser paga pelos países que se beneficiaram de um estilo de vida difundido em todo o mundo por suas empresas (p. 77). Ainda sobre este contexto, ver Galbraith (1977), Santos (2002), Gonçalves (2005) e Sawaya (2006).

Para Furtado, a contínua integração entre os países sinaliza a desarticulação dos sistemas econômicos nacionais, que são substituídos por “espaços contidos em parâmetros políticos e culturais”, (FURTADO, p. 25), dando origem “a uma situação nova em que a própria idéia de sistema econômico nacional passou a ser apresentada como anacronismo” (p. 29).

Depois de quase vinte anos, Furtado retoma esta crítica, afirmando que

A ofensiva que visa a vacinar a nova geração contra todo o pensamento social que não seja inspirado na lógica dos mercados – portanto vazio de visão histórica – já convenceu a grande maioria da inocuidade de toda a tentativa de resistência. Interrompida a construção de um sistema econômico nacional, o papel dos líderes atuais seria o de liquidatários do projeto de desenvolvimento que cimentou a unidade do país e nos abriu uma grande opção histórica (FURTADO, 1992, p. 9).

A atrofia dos mecanismos de comando dos sistemas econômicos nacionais não é outra coisa senão a prevalecência de estruturas de decisões transnacionais, voltadas para a planetarização dos circuitos de decisões (p. 24).

O comentário de Harvey (2014) explicita – e atualiza – bem o pensamento político dos autores citados anteriormente:

Temos uma situação agora em que essencialmente o poder político, a mídia, estão completamente capturados pelo grande capital, e a barreira política para fazer algo além de medidas pontuais é imensa.

Temos uma oligarquia global que controla essencialmente toda a riqueza mundial, a mídia, os partidos políticos, o processo político. Vivemos hoje no que eu chamaria de democracias totalitárias, e acho que é muito difícil quebrar isso porque a oligarquia não está interessada em abrir mão desse poder. Então há uma barreira política e há também uma barreira econômica, porque se você realmente começa a redistribuir riqueza no modo que precisaríamos para resolver esses problemas e ter educação, saúde e transporte público decente para todos, se realmente fôssemos fazer isso, teríamos que tirar muito do dinheiro que hoje vai para os projetos que interessam ao grande capital.

É relevante destacar a percepção analítica aguda de Furtado que, nos idos de 1974, já percebia que a elite (privada ou pública) dificilmente se afastaria da visão do desenvolvimento como processo determinado a partir de padrões culturais externos, e que o estilo de vida criado pelo capitalismo industrial seria sempre o privilégio de uma minoria. Seu posicionamento é claro:

Cabe, portanto, afirmar que a **idéia do desenvolvimento econômico é simplesmente um mito**. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abre ao homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os *investimentos*, as *exportações* e o *crescimento* (FURTADO, 1974, p. 75 e 76) (grifos nossos).

Corroborando tal percepção e ratificando a análise dos autores do *Manifesto* de que a contínua exploração do mercado mundial seria acompanhada pela tendência à concentração e

centralização econômica e política, um informe da organização humanitária Oxfam ilustrou essa realidade com uma comparação que revela os extremos do desequilíbrio social em pleno século XXI. De acordo com seus cálculos, um grupo de 62 bilionários, incluindo dois brasileiros, acumulou riqueza equivalente ao patrimônio de metade da população mundial, ou seja, de 3,6 bilhões de pessoas²⁸.

Analisando a concentração da renda existente no Brasil, Peliano (2014) utilizando-se de informações da Forbes e da PED/IBGE, estima que o patrimônio líquido de cinco bilionários, “em imóveis, plantas industriais, toda sorte de papéis financeiros e demais ativos”, alcançou R\$ 147,8 bilhões em 2013, montante que supera em 10% o total de toda a renda do trabalho apurada para a PEA do país. Para este pesquisador,

Se os montantes dos bilhões de propriedade dos mais ricos mostram a pujança de seus negócios herdados, associados com canais do Estado e multiplicados pelos titulares e famílias, o outro lado da cifra comparativa mostra os ganhos anuais que recebem todos os trabalhadores brasileiros, dos melhores e aos piores posicionados no mercado (PELIANO, 2014).

No caso brasileiro, em artigo recente, Villa-Bôas (2016) revela que estudo realizado por Marc Morgan Milá concluiu que, desde meados da década de 1970, 25% da renda é apropriada pelo conjunto do 1% mais rico do país, sendo que tal concentração de renda é associada diretamente a pouca tributação dos mais ricos²⁹. Belluzzo (2015) considera que tal situação de privilégio é explicada pelo *patrimonialismo capitalista*, que “[...] vestiu muitas máscaras ao longo da história, mas hoje sua identidade fugidia pode ser desvendada na fiscalidade”, visto que as estimativas sobre a distribuição da carga tributária bruta por nível de renda mostram que, enquanto os que ganham até dois salários mínimos recolhem ao Tesouro 54% de sua renda, aqueles “[...] que ganham acima de 30 mínimos contribuem com 29,0%”. O autor informa que a política macroeconômica vigente há décadas possibilitou que o Estado brasileiro tenha transferido, entre 1995 e 2014, para os detentores da dívida pública, sob a forma de pagamento de juros reais, um total acumulado que chega a 125% do PIB.

²⁸ Ver *site* CartaCapital, 20-01-2016. Cabe registrar que tal processo de violenta concentração continua de forma bastante acelerada, visto que, tais super-ricos integravam um seletivo grupo de cerca de quatro centenas (388) em 2010, que foi reduzido para 80 em 2014. Atualmente, como os habitantes do planeta Terra são pobres, de acordo com Oxfam, para estar entre o 1% mais rico, é preciso ter acumulado bens e dinheiro no montante de US\$ 760 mil (R\$ 3 milhões). Ver A Tarde 20/01/2016, p. 3; *site* BBC Brasil, 18-01-2016.

²⁹ Corroborando tais informações, de acordo com Medeiros *et alli* (2015), “[...] em média, entre 2006 e 2012, o 1% mais rico do Brasil se apropriou de pouco menos de 25% da renda total, sendo que o 0,1% mais rico, por si só, ficou com 11%. A desigualdade entre os mais ricos também é maior nos dados tributários do que nas pesquisas domiciliares”.

A concentração da renda no Brasil é também evidenciada por Gerbelli (2016), que informa que um grupo de economistas da Tendências Consultoria Integrada, com base em dados da Receita Federal, demonstrou que a denominada *Classe A* brasileira – 2,5 milhões de famílias que tem renda superior a R\$ 14.695,00 – detém 34% da renda nacional, em contraste com as informações da PNAD (pesquisa declaratória), pelas quais, tal parcela alcançaria apenas cerca de 17%.

As relações entre os Estados nacionais e as grandes empresas internacionais permitiram um enorme e concentrado processo de acumulação de capital, cujo resultado foi registrado, em 2011, por especialistas suecos. A pesquisa destes matemáticos revelou a existência de um núcleo central de poder econômico no mundo, constituído por 1.318 grandes empresas, cujo controle sobre a economia real atinge 60% de todas as vendas realizadas no planeta. Foi identificada a existência de uma "super-entidade" de 147 empresas intimamente inter-relacionadas que controla 40% da riqueza total daquele primeiro núcleo central de 1.318 empresas (DOWBOR, 2012).

O clássico *Manifesto* esclarece que o capital é uma relação social que se espalha de forma ampla e rápida na maior parte das atividades humanas nos mercados nacionais e pelo mundo. O passado recente da economia mundial tem atestado a validade da “lei” da tendência à concentração e centralização do capital, dado que o pequeno número das grandes corporações que são dominantes em seus respectivos setores e mercados de atuação pertencem a um reduzido conjunto de proprietários. Evidentemente, tal processo de expansão capitalista tanto nos mercados locais como em áreas externas tem por suporte programas e ações de Estados nacionais e de agências governamentais internacionais.

Outro aspecto importante das relações público/privadas inerentes à sociedade capitalista é que parte das demandas dirigidas aos Estados é externa aos seus territórios, visto que os países e unidades federadas não constituem ilhas, autarquias.

O contexto das relações internacionais, as ações das grandes corporações e os laços econômicos entre agentes privados e públicos acabam por direcionar os princípios, valores e interesses políticos envolvidos na intervenção (ou na falta de ações) do Estado em determinados setores” (BAPTISTA, J.M.P, 2011, p. 26).

Como quase um resumo da importância do Estado no cotidiano internacional, Carnoy observa que

[...] na medida em que as economias se desenvolveram em todo o mundo, o setor público – aqui chamado de Estado – cresceu em importância em todas as sociedades, da industrial avançada à exportadora de bens primários do Terceiro Mundo, e em todos os aspectos da sociedade – não apenas político, como econômico (produção, finanças, distribuição), ideológico (educação escolar, os meios de comunicação) e quanto à força legal (polícia, forças armadas). Por que isso ocorre e como se configura o crescente papel do Estado têm se tornado uma preocupação para os cientistas sociais - talvez a preocupação crucial – de nossos dias. O Estado parece deter a chave para o desenvolvimento econômico, para a segurança social, para a liberdade individual e, através da "sofisticação" crescente das armas, para a própria vida e a morte (CARNOY, 1988, p. 9)

Finalmente, é importante registrar o fato de que o Estado capitalista não é infenso às questões sociais. Tal lastro de sensibilidade social é destacado por Chomsky ao propor que se reforcem os elementos da autoridade do Estado para “[...] impedir os esforços de ataque aos progressos que foram conseguidos em benefício da democracia e dos direitos humanos”. Para este autor, as ações do Estado acabam por representar uma possibilidade de refúgio para muitos setores sociais desprotegidos contra os ataques dos “ferozes capitalistas” e da “tirania privada”, consubstanciando uma “jaula”, cujo interior deveria ser ampliado ao máximo “[...] para a proteção de frações cada vez maiores de cidadãos, ainda expostos a condições terríveis de vida” (CHOMSKY; 2011, p. 12-13).

2.3 INTERNACIONALIZAÇÃO DO CAPITAL E O ESTADO

Admite-se a Bahia como uma unidade federada de um país subdesenvolvido e dependente, na qual (como nos demais estados brasileiros, porém de forma diferenciada) questões institucionais e econômicas determinam o desempenho de suas atividades produtivas e condicionam a ação de seu governo. Assim sendo, cabe observar como a literatura relata a contínua expansão do mercado mundial e a crescente integração dos poderes econômicos e políticos.

No texto do *Manifesto* de 1848, seus autores anotam:

A burguesia suprime cada vez mais a dispersão dos meios de produção, da propriedade e da população. Aglomerou a população, centralizou os meios de produção e concentrou a propriedade em poucas mãos. A consequência necessária disso foi a centralização política. Províncias independentes (...) foram reunidas em *uma só* nação, com *um só* governo, *uma só* legislação, *um só* interesse nacional de classe, *uma só* barreira alfandegária (MARX, ENGELS, 2009, p. 50).

Tal centralização política se torna mais perceptível quando, após processos internos de crescimento econômico e consolidação de negócios, são efetivados mecanismos para a

obtenção pelos países já industrializados de ganhos decorrentes da evolução favorável dos termos de troca em suas relações comerciais externas,

No último terço do século XIX, enquanto o poder industrial, financeiro e comercial se vinha concentrando em mãos de corporações gigantescas e impérios financeiros internos que estavam se formando em todos os países capitalistas, houve uma orgia mundial de imperialismo capitalista. Os principais países capitalistas industrializados subjugavam áreas em todo o mundo brutalmente e pela força para dar lucro real ou potencial a empresas gigantescas (HUNT, 2005, p. 333-334).

John A. Hobson, já em 1902, em seu livro *Imperialism: A Study*— explicita claramente a pressão dos grandes capitais sobre os Estados:

[...] processo social parasitário, através do qual interesses econômicos existentes no interior do Estado, usurpando as rédeas do governo, promovem a expansão imperialista para explorar economicamente outros povos, de modo a extorquir-lhes a riqueza para alimentar o luxo nacional (*apud* HUNT, 2005 p. 335).

Segundo Hunt, a força promotora do imperialismo era a

[...] ânsia interminável de acumular capital e de investir os lucros obtidos com esse capital em novo capital igualmente lucrativo. O problema era que, uma vez acumulado o capital, ficava cada vez mais difícil encontrar alternativas de investimento para ele (2005, p. 336).

Por sua vez, Hobson não considerava tal expansão mundial fruto de “paixões cegas ... ou da loucura associada à ambição dos políticos” e, se era “irracional do ponto de vista de toda a nação, é racional do ponto de vista de certas classes da nação [que] insistem que o governo ajude a encontrar investimentos lucrativos e seguros no exterior” (*apud* HUNT, p. 336).

Segundo Hunt, as análises de Hobson indicavam que, “com o consumo limitado pela distribuição de renda gritantemente desigual, logo ocorria uma falta de alternativas lucrativas de investimento”, o que determinava a necessidade de opções externas por meio de “uma política de governo imperialista” (HUNT, 2005, p. 338 e 339). Tais comentários evidenciam a efetividade da possibilidade apontada pelo Manifesto da “epidemia da superprodução” bem como da busca pela burguesia de uma saída da crise “através da conquista de novos mercados e da exploração mais intensa dos antigos” (MARX, ENGELS, 2009, p. 51).

Por sua vez, Rosa Luxemburgo, em seu livro “A Acumulação do Capital” de 1913, retoma as considerações de Marx e Engels relativas aos processos de centralização dos meios de produção e de concentração da propriedade em poucas mãos, explicitando que a concorrência entre os capitalistas tornava a “[...] acumulação progressiva absolutamente necessária para qualquer capitalista, se ele quisesse evitar ser destruído por seus rivais” sendo a “acumulação

primitiva uma característica intrínseca da acumulação do capital” (*apud* HUNT, 2005, p. 341 e 342). De sua parte, Hunt observa que, a partir do início de século XX, a exportação de capital propicia a exportação de mercadorias e reforça a divisão do mundo entre cartéis internacionais, processo viabilizado pelo poder coercitivo do Estado. Assim, como o imperialismo é inerente ao capitalismo, esse autor destaca que

[...] o domínio do capital financeiro dependia não só do controle das empresas industriais e comerciais, mas do controle do governo. O ‘vínculo pessoal’ entre os bancos e a indústria é complementado pelo vínculo pessoal entre ambos e o governo. Como a maioria dos cartéis de empresas internacionais era dominada por muito poucas empresas com sede em um ou dois países, seguia-se que a divisão econômica do mundo entre os cartéis se refletiria e seria promovida pela divisão política do mundo entre as grandes potências (HUNT, p. 349).

Segundo o *Manifesto*, o comércio mundial se assume como “civilizatório”, visto que a burguesia busca criar “um mundo à sua imagem e semelhança” (MARX, ENGELS, *op cit*; p. 49). Sobre esta passagem, Fernandes destaca que o mercado mundial ainda está longe de retirar das empresas multinacionais suas bases nacionais, observando, ainda o “desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo nos marcos do mercado mundial por ele criado” (FERNANDES, 1998, p. 114 e 115).

Em sua análise sobre as relações internacionais, Mészáros destaca como principais aspectos da fase presente do imperialismo a tendência material e econômica à “*integração global*” (MÉSZÁROS, 2009, p. 12) que, entretanto, não foi assegurada no plano político. “[...] apesar de todos os esforços visando à completa dominação, o capital foi incapaz de produzir o *estado do sistema do capital como tal*” (p. 12). O autor constata, ainda, que o sistema capitalista carece do forte apoio do Estado, de sua ‘ajuda externa’, evidenciada pelo aporte de créditos, garantia de exportações, fundos de pesquisa e recursos para o complexo industrial-militar. Mészáros destaca o

[...] sempre crescente envolvimento direto e indireto do Estado em salvaguardar a continuidade do modo de reprodução do metabolismo social do capital. Apesar das fantasias neoliberais relativas ao ‘recoo das fronteiras do Estado’, o sistema do capital não sobreviveria uma única semana sem o forte apoio que recebe do Estado (2009, p. 29).

Como o capital tornou-se completamente dependente da oferta sempre crescente desta ‘ajuda externa’, Mészáros considera que a crise decorre da *insuficiência crônica de ajuda externa* referente ao que o Estado tem condições de prover (p. 30-31).

Cabe retornar ao conjunto das atividades produtivas da Bahia após a consideração dos elementos conceituais explicitados anteriormente sobre as relações entre a intervenção do Estado e o perfil das relações econômicas internacionais. Tendo em vista que o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 do Estado da Bahia (aprovado em 22-12-2015) apresenta como Temas Estratégicos a Consolidação e Diversificação da Matriz Produtiva Estadual e a Inserção Competitiva e Integração Cooperativa e Econômica Nacional e Internacional, é pertinente observar as características atuais do mercado externo com o qual a Bahia mantém longevas relações e que consubstancia a denominada globalização.

A globalização é considerada por Stiglitz como a

integração mais estreita dos países e povos do mundo que tem sido ocasionada pela enorme redução dos custos de transporte e de comunicação e a derrubada de barreiras artificiais aos fluxos de produtos, serviços, capital, conhecimento e (em menor escala) de pessoas através das fronteiras [...] sendo acompanhada pela criação de novas instituições [...] e impulsionada pelas corporações internacionais (STIGLITZ, 2002, p. 36).

Referendado por sua trajetória e conhecimento das entidades internacionais, este economista ganhador do prêmio Nobel de Economia de 2001 considera que o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial – BM trabalham devidamente articulados com o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, como operadores do denominado Consenso de Washington. Atuam como “instituições missionárias” da ideologia do livre mercado, impondo aos países carentes de recursos técnicos e financeiros a eliminação de barreiras comerciais, a desregulamentação de mercados de capitais, eliminando regras criadas “para estabilizar os fluxos de dinheiro volátil para dentro e para fora do país” (STIGLITZ, p. 37 e 39).

Este autor reconhece que, após muitos anos, observa-se a redução dos termos de troca (preços relativos) entre os países pobres e aqueles industrializados, o aumento da pobreza e que o atendimento às condicionantes impostas em troca de sua “ajuda” minou, corroeu a soberania nacional. Para ele, o FMI e o BM tornaram-se “participantes dominantes da economia mundial” e, tanto seus dirigentes como os ministros de finanças e autoridades dos bancos centrais, “vêm o mundo através dos olhos da comunidade financeira”. Assim as políticas do FMI e do BM são, “com demasiada freqüência estreitamente alinhadas com os interesses comerciais e financeiros dos países industriais mais avançados” (STIGLITZ, p. 33; 35; 47).

De maneira simples, porém não descolada de uma realidade política complexa, Batista Jr (1997) considera a "globalização" um mito, apesar de que, “[...] do ponto de vista de certo tipo de governo, a ideologia da globalização pode ser de grande utilidade”. Para ele,

Caberia até indagar se a chamada "globalização" não seria a continuação da colonização por outros meios. E se o entusiasmo que suscita em muitos círculos, não só no Brasil, como em outros países da periferia subdesenvolvida, não seria um reflexo atávico da mentalidade colonial.

Alerta para o fato de que a ideologia da "globalização" é

[...] especialmente enganosa quando associada à idéia de que está em curso na economia mundial um declínio do Estado e das suas possibilidades de intervenção nos domínios econômico e social. Não por acaso, essa associação é muito comum. Na origem, a ideologia da "globalização" é um desdobramento do "neoliberalismo" e está impregnada de *Estadofobia*. A celebração das virtudes ecumênicas da competição e do mercado livre constitui um dos seus aspectos centrais.

Globalização é um mito que exagera o peso e o alcance das forças econômicas de âmbito internacional. Os Estados nacionais, sobretudo nos países mais bem-sucedidos, não estão indefesos diante de processos econômicos "globais" incontroláveis ou irresistíveis. Ao contrário do que sugere o fatalismo associado à ideologia da *globalização*, **o desempenho das economias e o raio de manobra dos governos continuam a depender crucialmente de escolhas nacionais**”(BATISTA JR 1988) (grifo nosso).

Por sua vez, Galbraith destaca o crescente entrelaçamento das unidades econômicas privadas com as instituições públicas, visto que as corporações muito têm a obter do Estado: recursos financeiros, tarifas favoráveis, concessões, mão-de-obra treinada, regulação da demanda conjunta, além de políticas que garantam a estabilidade de preços e salários:

Nenhuma idéia nítida separa o governo da firma particular; a linha torna-se muito indistinta e mesmo imaginária. Cada uma das organizações é importante para a outra; os membros se entremisturam no trabalho cotidiano; cada uma delas passa a aceitar os objetivos da outra e a adaptá-los aos seus. Cada uma delas é, portanto, uma extensão da outra (GALBRAITH, 1977; p. 296 e 301).

As modernas relações observadas atualmente entre o Estado e as corporações, são, sem dúvida, relevantes para a preservação e expansão do processo de acumulação capitalista, porém acabam enfrentando limites a essa contínua evolução em decorrência da “*insuficiência crônica de ajuda externa*” citada anteriormente por Mészáros.

Por sua vez, Francisco de Oliveira chama a atenção para o fato de que a industrialização brasileira decorreu da concentração do capital nos países centrais, que promoveu a criação de filiais na periferia com o apoio dos Estados nacionais, tanto das matrizes como das subsidiárias. No entanto, a própria dinâmica da concentração e da centralização do capital pode operar uma “desconexão forçada” que, de acordo com François Chesnais, “[...]”

consistiria numa espécie de abandono dos espaços anteriormente criados pela própria dinâmica da mundialização, que ficariam à deriva do movimento do capital” (*apud* SAWAYA; 2006, p. 10 - 12).

Quando se trata de países periféricos, o comentado processo de “*ajuda externa*” a ser prestado pelo Estado às corporações assume maior complexidade, visto que tanto as empresas como a população irão depender de “seus fracos Estados nacionais submetidos ao processo de acumulação mundial”. Para Sawaya, tal submissão pode significar que o país corre o risco de perder gradativamente importância, e, no limite, ser excluído do movimento do capital, explicitando as contradições e limites do processo de acumulação que se encarregou de enfraquecer os Estados periféricos:

A periferia precisa de seu Estado para sobreviver no capitalismo mundializado; precisa de ações contra-restantes ao movimento destrutivo e excludente do capital mundializado; e precisa de um Estado com capacidade de intervenção. Não pode submeter-se ao movimento do capital, ao movimento do mercado, sob o risco de deixar de existir mesmo como periferia. SAWAYA (2006, p. 248 e 249).

Tais considerações possibilitariam indagar se a constante repetição das ações governamentais previstas nos PPA’s no sentido da integração competitiva da Bahia ao mercado externo não seria uma espécie de *vacina* para prevenir a possibilidade de sua desconexão do circuito internacional. É possível admitir que a realidade tem demonstrado a eficácia desta *vacina*, dado que a Bahia tem mantido uma participação estável de aproximadamente 4% na corrente internacional de comércio brasileira (exportações mais importações) no período 1980 – 2015.

De acordo com a bibliografia consultada, os impactos das relações econômicas internacionais sobre a sociedade de cada país são intensos e mitigam a capacidade de intervenção dos estados nacionais.

Com respeito ao relacionamento Estado / corporações, para o editor geral da revista “*Foreign Policy*”,

[...] os Estados-nações, pelo menos em sua maioria, não podem tomar as decisões soberanas sobre as políticas financeiras, econômicas e globais de que seus cidadãos necessitam sem enfrentar o enorme poder de mercado de grandes corporações cujos lucros e autonomia superam a maioria dos PIBs (ROTHKOPF, 2012).

A expansão capitalista tem determinado sérias conseqüências sobre o proletariado que criou e congregou espacialmente. As mudanças desarticuladoras do tecido social, tanto nos países industrializados como na periferia, foram destacadas no início da década de 1940 por Polany (2012, p. 35 e 36), que considerava a Revolução Industrial como um “moinho satânico” que

“triturou os homens, transformando-os em massa”. Tal processo acabou por difundir um liberalismo que passou a julgar os acontecimentos sociais a partir de um ponto de vista estritamente econômico, pela “ação corrosiva de um utilitarismo cru”³⁰, conduzindo à preponderância do econômico sobre o social.

É necessário registrar os impactos na sociedade do processo de globalização, destacando o custo social da criação de um mundo à imagem e semelhança da burguesia, resultante de uma relação comercial “civilizatória”. Para Milton Santos, o processo de evolução social e moral baseada no progresso técnico visando a “completa humanização do planeta” é rompido pela globalização, que “mata a noção de solidariedade”. A ciência passa a produzir aquilo que interessa ao mercado e o “progresso técnico e científico não é sempre um progresso moral”. No contexto internacional, destaca-se a importância da “informação e dinheiro mundializados” sobre “as relações sociais entre países, classes e pessoas”. As fronteiras rígidas dos territórios tornam-se “porosas”, e o Estado não se ausenta ou encolhe, fica “flexível” perante as grandes corporações, omitindo-se “quanto ao interesse das populações e se torna mais forte, mais ágil, mais presente, ao serviço da economia dominante” (SANTOS M, 2002, p. 65-66).

Se o *Manifesto* destaca a possibilidade de um “estado de barbárie” em decorrência da superprodução (MARX, ENGELS, 2009, p. 51), a idéia de Polany referente ao “moinho satânico” é compartilhada por Milton Santos, que alerta para o fato de que “se o Estado não pode ser solidário e a empresa não pode ser altruísta, a sociedade como um todo não tem quem a valha” (SANTOS M., 2002, p. 67).

Como as formações nacionais não são ilhas, Milton Santos estabelece uma relação direta entre a globalização e a pobreza. Segundo este autor, o período atual revela uma pobreza estrutural, globalizada, voluntária, produzida politicamente pelos atores globais com a colaboração dos governos nacionais. É resultante da convergência de causas que se dão em diversos níveis e aparece como um fenômeno inevitável; algo considerado por alguns até mesmo um fato natural. É uma pobreza quase sem remédio, trazida não apenas pela expansão do desemprego, como, também, pela redução do valor do trabalho. Para ele, as empresas e instituições globais

³⁰Keynes, em 1926, vislumbrava a oportunidade de que “valorizaremos novamente os fins acima dos meios, e preferiremos o bem ao útil [...] Mas, cuidado! Ainda não chegou a hora. Pois, pelo menos por mais cem anos, precisamos fingir para nós mesmos e para os outros que o justo é mau e o mau é justo; pois o mal é útil e o justo, não. Ainda por algum tempo, nossos deuses continuarão sendo a avareza, a usura e a precaução. Pois somente eles poderão conduzir-nos de dentro do túnel da necessidade econômica para a luz”(KEYNES 1984, p.158-159)

pagam, promovem soluções localizadas, parcializadas, segmentadas, enquanto criam estruturalmente a pobreza ao nível do mundo (SANTOS M., 2002,72-74).

Ao discutir as pressões dos grupos econômicos internacionais sobre as nações, este pesquisador considera, no entanto, que

A cessão da soberania não é algo natural, inelutável, automático, pois depende da forma como o governo de cada país decide fazer sua inserção no mundo da chamada globalização. O Estado altera suas regras e feições num jogo combinado de influências externas e realidades internas. Mas não há apenas um caminho e este não é obrigatoriamente o da passividade. Por conseguinte, não é verdade que a globalização impeça a constituição de um projeto nacional. Sem isso, os governos ficam à mercê de exigências externas, por mais descabidas que sejam (SANTOS M., 2002, p. 78).

Com respeito às políticas sociais (visto que são elas que irão promover as condições de cidadania), Fernando Pedrão destaca que na sociedade de mercado, há uma produção social da pobreza, inerente a um estilo de economia, inseparável da formação social e resultante de um conjunto de questões sociais e das estruturas tecnológicas dos processos produtivos, adequadas aos requisitos da acumulação do capital (PEDRÃO, 2003, p. 236). Esse autor não vê sentido em “trabalhar com políticas sociais separadas das políticas econômicas” e alerta para o fato de que “os diversos participantes da sociedade agem segundo seus interesses, sua compreensão e sua capacidade de agir, resultando em ambientes sociais em que há sempre um discurso e uma realidade da ação de cada instituição e grupo” (PEDRÃO, 2003, p. 245 e 246).

Admite-se que as questões comentadas anteriormente proporcionam elementos para uma melhor compreensão dos condicionantes às intervenções da União e, por consequência, dos governos estaduais. Cabe ainda relacionar certos aspectos destacados por vários autores com respeito à formação da sociedade brasileira, bem como as discussões sobre as concepções, possibilidades e instrumentos dirigidos para a promoção do desenvolvimento.

De acordo com Celso Furtado, a história brasileira é parte da história mundial. Não éramos diferentes, insuficientes ou atrasados por conta de uma falha em nosso caráter nacional. Ao contrário, somos parte de um desenho histórico estruturado e sistêmico – o quadro das formações tardias, o capitalismo bastardo, e que de alguma forma previa e exigia que algumas nações do concerto mundial permanecessem nesse estágio (CEPÊDA, 2008, p. 50-51).

Observa-se que a divisão mundial do trabalho define formações nacionais de vários tipos: países centrais, periféricos, desenvolvidos e subdesenvolvidos, apresentando, em seus

contextos internos, significativos desajustes e desequilíbrios econômicos e sociais, com segmentos atrasados e modernos. Neste perfil de relações internacionais, destacam-se as ações das grandes corporações e os laços econômicos entre agentes privados e públicos que irão influenciar as questões políticas envolvidas na intervenção do Estado.

Celso Furtado alerta para o fato de que

[...] à medida que avança o processo de industrialização na periferia, mais estrito tende a ser o controle do aparelho produtivo, aí localizado, por grupos estrangeiros. Em consequência, a dependência, antes imitação de padrões externos de consumo mediante a importação de bens, **agora se enraíza** no sistema produtivo e assume a forma de **programação pelas subsidiárias das grandes empresas dos padrões de consumo** a serem adotados (FURTADO, 1974, p. 89) (grifo nosso).

Como foi previsto pelo *Manifesto*, a expansão capitalista busca estabelecer um mundo à sua imagem e semelhança, assim, Furtado considera que

[...] grupos locais (privados ou públicos) que participam da apropriação do excedente no quadro de dependência dificilmente se afastam da **visão do desenvolvimento como processo mimético de padrões culturais importados** (FURTADO, 1974, p. 90) (grifo nosso).

As políticas nacionais decorrentes de tal visão são também percebidas por Sawaya que, ao analisar a industrialização da América Latina, destaca o papel dos Estados periféricos que,

[...] ao contrario de **administrar** o movimento do capital mundializado em seu processo de acumulação, intensifica seu movimento pelas políticas de apoio a ele e, por conseguinte, potencializa na periferia a manifestação de suas contradições, ao contrário de outros estados periféricos, como os asiáticos, que procuram **administrar** seu movimento. Tal processo se fortalece sob a idéia de que o papel do Estado é construir um cenário atrativo ao capital multinacional. (SAWAYA, 2006, p.137, grifo nosso).

No caso do Brasil, as consequências do relacionamento com agentes externos no campo industrial preocupavam Celso Furtado, que registrava o rebatimento político da ação resultante dos investimentos estrangeiros diretos (IED) no país:

[...] num país ainda em formação, como é o Brasil, a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas, conduzirá quase necessariamente a tensões intra-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional. (FURTADO, 1992, p. 13 e 35)

Celso Furtado destacava como indispensável à formação econômica nacional mais independente a constituição de “centros endógenos de decisão” e de projetos políticos capazes de acumular forças,

[...] **debilitar** o Estado como centro de decisões independente dos conglomerados internacionais não significa, na América Latina, fortalecer a iniciativa privada; significa, sim, **renunciar** à formação de um sistema econômico nacional, isto é um sistema de produção articulado em função dos interesses da **coletividade nacional** (FURTADO, 1975, p. 55) (grifo nosso).

Todos os elementos mencionados sinalizam a difícil trajetória em direção ao desenvolvimento. No entanto, é possível supor que poderia caber ao Estado nacional assumir outra trajetória, menos dependente dos efeitos das relações externas. Nesta alternativa, o Estado promoveria formas econômicas alternativas capazes de dar conteúdo concreto às propostas de outro mundo possível, centrado no respeito à vida, buscando mitigar as conseqüências do acúmulo, sempre violento, de capital.

Na perspectiva fomentada pelo Fórum Social Mundial, o *otimista trágico*, como se auto denomina Boaventura de Souza Santos (2010, p. 192-193), propõe aos cidadãos progressistas combater o facismo social, fenômeno criado pelas práticas globalizantes, no qual, apesar da existência de um Estado democrático, com partidos, assembleias, leis e instituições públicas, parcelas cada vez maiores da população não têm acesso pleno à cidadania³¹. Lembrando novamente a referência anterior ao “moinho satânico” de Polany, cabe observar que, para Milton Santos, “ [...]a cidadania plena é um dique contra o capital pleno” (SANTOS M., 2002, p. 64).

As considerações relacionadas anteriormente indicam que a viabilidade de um cenário positivo para a promoção pelo Estado de um projeto nacional e a ampliação da cidadania deve ser observada a partir dos elementos determinantes da nossa própria realidade sócio-político-econômica de país periférico. É lógico que tal realidade determina o cenário existente na unidade federada Bahia.

³¹ Anos depois, Boaventura S. Santos reiterou esta preocupação: “Se o desmantelamento do Estado do Bem-Estar Social e certas privatizações (a da água) ocorrerem, estaremos a entrar numa sociedade politicamente democrática, mas socialmente fascista, na medida em que as classes sociais mais vulneráveis verão as suas expectativas de vida dependerem da benevolência e, portanto, do direito de veto de grupos sociais minoritários, mas poderosos. O fascismo que emerge não é político, é social e coexiste com uma democracia de baixíssima intensidade. A direita que está no poder não é homogênea, mas nela domina a facção para quem a democracia, longe de ser um valor inestimável, é um custo econômico e o fascismo social é um estado normal” (Cf. Folha de São Paulo, 30-01-2013). Recentemente, comentou sobre o processo de desfiguração do Estado, em decorrência da privatização da vida pública, e as contínuas indicações de que “a democracia representativa perdeu a luta contra o capitalismo”. Para o autor, a manutenção de políticas macroeconômicas com “viés da austeridade e dos arrochos” e a alocação dos recursos do orçamento público, “que devem estar voltados predominantemente para políticas sociais, e não para o pagamento infinito da dívida pública”, sinalizam a existência de uma ideologia pela qual “os direitos sociais não são propriamente direitos, que podem cessar quando a economia estiver com problemas” (Cf. *site* Portal Sul 21, 20-01-2016).

2.4 A TRILHA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO

É interessante destacar as matizes das considerações estabelecidas por vários autores sobre a questão política do desenvolvimento.

Para Rist, a geopolítica americana no pós Guerra criou a era do desenvolvimento³², destacando o adjetivo *subdesenvolvido* como sinônimo de regiões economicamente atrasadas, inaugurando uma relação inédita das ações políticas entre os países *desenvolvidos* e *subdesenvolvidos*.

A partir de 1950, os países – agora denominados *subdesenvolvidos*– irão buscar ocidentalizar-se segundo os padrões norte-americanos visando alcançar respeitabilidade e prosperidade. Na prática, houve a continuidade do desprezo a valores culturais internos, ocorrendo a mudança de seu direito de autodeterminação pela autodenominação, a partir da qual continuavam obrigados a caminhar pela *senda del desarrollo* traçada por governos estrangeiros e implementada por suas maiores empresas, na qual o crescimento torna-se o imperativo fundamental (RIST 2002, p. 95).

Tais comentários buscam ilustrar a importância das relações diretas e objetivas que se estabelecem, sob a égide de relações políticas externas de dominação, entre tal *senda del desarrollo*, o mercado, o processo de industrialização e a percepção e busca do atendimento às questões sociais. O que se quer ressaltar é o fato de que o processo de desenvolvimento é antes de tudo um **procedimento político** e que, a partir da II Guerra, está apoiado em um conjunto de técnicas produtivas e de perfis de consumo relacionados aos países de industrialização madura.

Nos países considerados *subdesenvolvidos*, os anseios por condições de vida mais elevadas, de acordo com as conquistas alcançadas no campo da cultura, da ciência e da tecnologia

³² Em 1949, o governo norte-americano relacionava claramente a industrialização com o padrão de vida das populações. Segundo RIST (2002, p. 84-87), a geopolítica americana no pós Guerra criou “a era do desenvolvimento”, evidenciada pelo discurso do Presidente H. Truman no qual divulga a intenção de, através da cooperação, “*incrementar mucho la actividad industrial de otras naciones y elevar sustancialmente su nivel de vida [...]*”. É bem possível que a presença no Brasil de Missões Técnicas americanas que assessoraram a formulação de nosso primeiro Plano, o Plano SALTE, que teria em parte recursos do BIRD, tenha contribuído para a divulgação entre nós de tal relação. Em meados do século passado, análises e depoimentos de personalidades como Clemente Mariani, Rômulo Almeida, Pinto de Aguiar e Celso Furtado retratavam, em parte, a absorção no Nordeste das idéias da CEPAL/ONU sobre as relações entre industrialização, crescimento econômico e desenvolvimento.

confrontam-se com o estado de pobreza vivido por amplos contingentes populacionais. Tal pobreza se expressa em termos de deficiência de oportunidades, capacitações básicas, acesso aos meios de produção e processos de comercialização, e insatisfação das necessidades humanas.

Para Santos a ação do Estado se destaca no processo de desenvolvimento pela regulamentação das relações sociais, que compreendem tanto questões de suporte ao aumento da produtividade sistêmica, como a conduta dos agentes econômicos e aquelas situadas no plano das relações internacionais. Para este autor, “[...] o desenvolvimento econômico só tem qualquer sentido prático e psicológico se a finalidade (resultado) última for o bem estar da humanidade”. (SANTOS, R. 2009, p. 57, 61).

Nesta concepção, o bem estar da comunidade requer a expansão da riqueza material acompanhada “de uma distribuição mais igualitária dos seus resultados” e de uma gestão que “expresse e oriente os desejos políticos da sociedade, visto que a sua complexidade não pode ficar a cargo de uma entidade abstrata, sem conteúdo e sem forma aparente chamada mercado” (SANTOS, R. 2010, p. 33, 157).

Em seguida, cabe destacar algumas questões assinaladas por importantes autores sobre a superação de questões políticas e de dominação relacionadas ao subdesenvolvimento que constroem intervenções públicas para promover a melhoria das condições de vida e trabalho da população.

Em primeiro lugar, cabe registrar a enfática percepção de MARINI (1978, p. 3): “*La historia del subdesarrollo latinoamericano es la historia del sistema capitalista mundial*”.

Para uma visão ao mesmo tempo rápida e objetiva, nos próximos parágrafos, são relacionadas algumas das observações de Celso Furtado– notório autor sobre as questões brasileiras– com respeito à problemática do subdesenvolvimento,

[...] não é uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento (FURTADO, 1971, p. 181).

Para “captar a natureza do subdesenvolvimento, a partir de suas origens históricas é indispensável focalizar simultaneamente” as esferas do processo de acumulação capitalista,

o conhecimento da **matriz institucional**, que determina as relações internas de produção, **é a chave** para compreender a forma de apropriação do excedente adicional gerado pelo comércio exterior [cuja forma de utilização condiciona] a reprodução da formação social e reflete em grande medida **o processo de dominação cultural** que se manifesta ao nível das relações externas de circulação (FURTADO, 1974, p. 80 e 81) (grifos nossos).

Esse autor faz questão de estabelecer as diferenças entre desenvolvimento e modernização. Como o aumento de renda implica em uma diversificação e aumento do consumo, inclusive de novos bens e serviços, este cenário pode ocorrer sem desenvolvimento econômico. A modernização seria expressa das seguintes maneiras:

[...] adoção de padrões de consumo sofisticados (privados ou públicos; civis e militares) sem o correspondente processo de acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos (FURTADO, 1974, p. 81);

[...] adoção de novos padrões de consumo, correspondente a níveis mais elevados de renda, na ausência de desenvolvimento econômico (FURTADO, 1974, p. 97).

Nos países subdesenvolvidos, onde ocorreu a modernização sem o desenvolvimento econômico, o mercado para produtos manufaturados é formado por dois grupos distintos: de um lado a maioria da população com renda baixa, que consome uma restrita cesta de bens e serviços, e de outro uma minoria de renda elevada que busca produtos diversificados, sofisticados e de complexo conteúdo tecnológico. A tendência é que haja a utilização de processos produtivos intensivos em capital e tecnologia, permitindo às filiais das empresas transnacionais significativas vantagens no mercado interno (FURTADO, 1974, p. 90).

A ação das empresas transnacionais e a existência de um sistema de trocas que integrava países de diferenciadas estruturas produtivas e comerciais, submetidos a ciclos econômicos conjunturais comuns, intensificariam um processo que tende a perpetuar a concentração da renda e o aprofundamento das desigualdades sociais, setoriais e regionais. Em outras palavras, Celso Furtado, em concordância com Raúl Prebisch, considera que as disparidades têm origem nas relações comerciais internacionais e tendem a ampliar-se com o crescimento das atividades econômicas modernas.

Como será destacado posteriormente, esta constitui a razão das *benesses* decorrentes da modernização promovida nas denominadas ilhas de prosperidade – de acordo com as pretensões do planejamento estadual – não *transbordarem* para o conjunto da sociedade e do território baiano.

Além de ressaltar o desperdício de recursos, decorrente do consumo supérfluo de uma minoria rica, este autor deixa claro que não tem ilusões acerca da viabilidade do crescimento econômico puro e simples como diretriz rumo ao alcance de um patamar elevado de cidadania para grande parcela da população. Destaca também o rebatimento político desta situação ao constatar que a busca pelo desenvolvimento

[...] tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios, para legitimar a destruição de formas de cultura arcaicas, para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo (FURTADO, 1974, p. 75).

Como mencionado anteriormente, o processo de desenvolvimento é essencialmente político. Para Celso Furtado, sendo o subdesenvolvimento resultante da dependência, a transição para o desenvolvimento é dificilmente concebível neste quadro político. Nesse contexto, o mero e contínuo crescimento das atividades produtivas conduz ao aumento da taxa de exploração e à crescente concentração da renda. Considerando uma economia subdesenvolvida e a situação de dependência,

[...] o crescimento econômico tende a depender mais e mais da habilidade das classes que se apropriam do excedente para forçar a maioria da população a aceitar crescentes desigualdades sociais (FURTADO, 1974, p. 88).

Assim, a ruptura do círculo vicioso do atraso, da pobreza e do aumento das disparidades sociais requer lutas políticas para reverter o quadro da dependência em seu conteúdo econômico, tecnológico e cultural.

No entanto, as ações políticas visando tal reversão encontram um contexto de políticas macroeconômicas adversas. Traspadini e Stedile admitem que as políticas neoliberais na América Latina “transformaram, pouco a pouco, o Estado em um mero gerenciador dos interesses do capital hegemônico internacional” ((TRASPADINI e STEDILE, 2005, p 46). Registre-se que, já em 1991, Marini, ao destacar o papel do Estado na vida econômica, comentou que

[...] o projeto burguês-imperialista assume o neoliberalismo com o fim de adequar a economia latino-americana aos interesses dos grandes centros, privatizar o capital social que se encontra na esfera pública e limitar a capacidade de intervenção na economia de que dispõe o Executivo, seja transferindo parte de suas atribuições ao Congresso Nacional, seja apropriando-se ela mesma (a burguesia) da outra parte, em nome dos supostos direito a da iniciativa privada (MARINI, 2005 p. 227).

Em um rápido panorama da economia mundial observa-se uma intensa concorrência entre as corporações no intuito de obter “[...] lucros extraordinários que são o verdadeiro motor do desenvolvimento histórico do capitalismo”: a concentração e centralização de ativos, capital e tecnologia, cuja difusão tende a padronizar mercadorias e a homogeneizar hábitos de consumo. Novos processos produtivos resultariam na igualação da produtividade e da intensidade do trabalho, tendo por consequência a “[...] extensão do desemprego e do subemprego, o que provoca um aumento da exploração dos trabalhadores ocupados, através do aumento da jornada de trabalho, de sua intensificação, assim como da remuneração da força de trabalho abaixo de seu valor” (VALENCIA, 2009 p. 112-115). Há, ainda, contra os trabalhadores, a imposição pelo capitalismo neoliberal da desregulamentação, flexibilização e precarização do trabalho.

Para Caputo (2009 p 159-160), na América Latina, os investimentos realizados têm um alto componente de créditos associados: o capital produtivo transnacional e o capital financeiro internacional e seus vínculos com os capitais e Estados nacionais atuam de modo conjunto, potencializando-se reciprocamente. Por sua vez, (VALENCIA, 2009, p 119) considera que a dinâmica das áreas modernas e das economias dependentes seria afetada pelas determinações do capital financeiro que lhes impõe a contínua transferência de valor e de mais valia “[...] para poder continuar sendo *sujeitos de crédito* dos organismos internacionais do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial”.

Por sua vez, Munteal destaca no contexto das relações internacionais entre países centrais e dependentes a

[...] concorrência entre os Estados, pela via de um conjunto de forças que integram o esforço de militarização, controle fiscal e financeirização crescente [e alerta para o fato de que] os termos de troca estão também condicionados pela compulsão dos Estados hegemônicos à destruição das economias nacionais da periferia, a imposição do flagelo do endividamento, da pobreza e da recolonização (MUNTEAL, 2009 p. 320)

Lembrando as palavras de FERNANDES (1998) relativas à fulminante e avassaladora expansão territorial do capitalismo, cabe destacar a percepção de alguns autores com respeito às características do modo de produção capitalista e às intervenções governamentais que têm por objetivo o dito desenvolvimento de seus respectivos territórios, irão influenciar significativamente as condições de vida dos trabalhadores.

A análise do processo de crescimento econômico brasileiro deve necessariamente considerar a produção técnica da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL, criada pela Organização das Nações Unidas – ONU, sobre as questões relativas ao atraso econômico da região. Sua interpretação indicava como elemento determinante o *desenvolvimento desigual*– resultante da relação entre países *centrais* (aqueles dotados de tecnologia moderna e diversificada em seus setores produtivos) e a *periferia* (em que poucos setores de sua estrutura produtiva concentravam tecnologia mais avançada). Tais diferenças determinavam preços desvantajosos dos produtos da periferia no comércio com os países centrais e a tendência à deterioração dos termos de troca, tendo por resultado a subordinação (econômica e política) e o atraso relativo dos países latino-americanos. Tal relacionamento gerava a contínua pobreza e desigualdades na periferia que, através deste perfil de relação de trocas financiava o progresso técnico – cada vez mais avançado – dos países centrais. A saída proposta seria a atuação firme do Estado no sentido de promover um conjunto de ações: a industrialização por substituição de importações, a redução das desigualdades, a reforma agrária, a ampliação dos mercados internos bem como a modernização tecnológica daqueles setores produtivos considerados prioritários e a ampliação do valor agregado dos produtos exportados (TRASPADINI e STEDILE, 2005 p. 23, 25-26).

Admite-se que o receituário proposto pela CEPAL não foi cumprido em sua totalidade pela conjugação de elementos cuja compreensão é melhor alcançada por duas categorias relevantes. Segundo Marini, “forjada no calor da expansão comercial promovida no século 16 pelo capitalismo nascente, a América Latina se desenvolve em estreita consonância com a dinâmica do capitalismo internacional”. A inserção da América Latina na divisão internacional do trabalho configura sua **dependência**,

“entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. A consequência da dependência não pode ser, portanto, mais do que maior dependência (...)” (MARINI, 2005 p. 140-141).

Martins reforça tal raciocínio:

“dependência representa uma situação em que a estrutura sócioeconômica e o crescimento econômico de uma região são determinados, em sua maior parte, pelo desenvolvimento das relações comerciais, financeiras e tecnológicas de outras regiões. A dependência é gerada e reproduzida a partir da internacionalização capitalista e de sua tendência a concentrar e centralizar os excedentes que resultam da acumulação mundial nos centros dinâmicos do sistema mundial” (MARTINS, 2009 p. 200).

A outra importante contribuição de Rui Mauro Marini refere-se ao perfil das relações capital-trabalho neste continente. As formas de exploração determinadas pelo capitalismo na economia latino-americana explicitadas por MARINI que correspondem à **superexploração** do trabalho seriam: o aumento da força produtiva do trabalho (no mesmo período de tempo e com o mesmo gasto da força de trabalho seria obtida maior quantidade de mercadorias) e a maior exploração. Esta seria alcançada – de forma conjugada ou isolada – através da prolongação da jornada (maior número de horas), maior intensidade e pela expropriação do trabalhador (a impossibilidade do trabalhador consumir o que lhe é necessário para repor e conservar sua força de trabalho). Por esta última forma, a redução do *fundo de consumo do trabalhador* se converteria em um *fundo de acumulação de capital*³³. Tais condições determinariam o maior desgaste do trabalhador e o esgotamento prematuro de sua capacidade produtiva³⁴. (MARINI, 2005 p. 154-156; MARTINS 2009, p. 190).

De acordo com Marini, tendo em vista que a América Latina desenvolveu suas atividades mercantis em função do mercado mundial e a realização de sua produção “[...] não depende da capacidade interna de consumo”, “[...] a tendência natural do sistema será a de explorar ao máximo a força de trabalho do operário, sem se preocupar em criar as condições para que este a reponha, sempre e quando possível substituí-lo pela incorporação de novos braços ao processo produtivo”. A tendência resultante é “a compressão do consumo individual do operário” e a superexploração do trabalho, que constitui o fundamento da dependência (MARINI, 2005, p. 162, 164, 194).

Traspadini e Stedile consideram que as categorias de análise utilizadas por Marini estão em plena vigência na década inicial deste século XXI ao observarem que as dezenas de milhões de trabalhadores brasileiros registrados como desempregados ou desempregados indicam sua exclusão como fator estrutural do processo produtivo nacional e que

Os mecanismos de superexploração do trabalho foram acentuados de forma extrema a partir da precarização e vulnerabilidade do mundo do trabalho, frutos das políticas

³³ “A forma mais evidente de superexploração é a contratação do trabalhador por baixo do valor da força de trabalho – ou a conversão de parcela do fundo de consumo do trabalhador em fundo de acumulação do capital. É o que grosso modo denomina-se arrocho salarial, a perda do poder de compra dos salários” (LUCE 2012, p. 123).

³⁴ No *post-scriptum* da Dialética da dependência, Marini esclarece que “a superexploração é melhor definida pela maior exploração da força física do trabalhador, em contraposição à exploração resultante do aumento de sua produtividade, e tende normalmente a se expressar no fato de que a força de trabalho se remunera abaixo de seu valor real” (MARINI, 2005 p. 189).

neoliberais desestabilizadoras, que, baseadas no capital especulativo e na retirada de cena do Estado como planejador e produtor nacional, vão direcionando seus mecanismos para contrapor as perdas geradas ao longo do próprio avanço do modo de produção capitalista (TRASPADINI e STEDILE, 2005 p. 41, 42).

No Brasil, uma possível demonstração de que a remuneração do trabalhador não é suficiente para sua reprodução de maneira digna – a recomposição de suas energias e compatível com os avanços tecnológicos alcançados no país (traduzida, parcialmente, na disponibilidade de bens e serviços modernos) – tem sido elaborada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos – DIEESE a partir do cálculo do Salário Mínimo Necessário³⁵.

Para Luce (2012), o prolongamento da jornada e o aumento da intensidade do trabalho que constituem um aumento da exploração extensiva do trabalhador sinalizam a adoção pelos empregadores da superexploração da força de trabalho. Tais mecanismos são viabilizados pela crescente terceirização e através de instrumentos como a hora extra e o banco de horas (Lei 9.601/98) e explicitados pelo crescimento dos acidentes de trabalho e dos problemas de saúde dos trabalhadores. A intensidade e, por conseguinte, de maior desgaste físico-psíquico da força de trabalho é indicada através da ocorrência de doenças laborais. Ainda de acordo com o DIEESE, uma forma responsável pelo prolongamento do desgaste físico-psíquico do trabalhador sem contrapartida de remuneração são os longos tempos de deslocamento até o local de trabalho.

É notória a ampliação do valor históricossocial da força de trabalho em decorrência do surgimento de novas necessidades sociais que ampliam os bens e serviços necessários na cesta de consumo dos trabalhadores. No entanto, não há atualização correspondente no salário pago aos trabalhadores formais. A evolução ao longo de duas décadas da relação entre o salário mínimo nominal e o que o DIEESE conceitua como *salário mínimo necessário* demonstra claramente as insuficientes remunerações pagas aos assalariados brasileiros. Grosso modo,

³⁵ Para calcular o Salário Mínimo Necessário, o DIEESE considera o Decreto Lei nº 399/1938 (art. 2º) e a Constituição Federal de 1988 (Art. 7º - IV) que estabelecem que seu valor deva ser capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social. Tal estimativa tem por base a pesquisa da Cesta Básica de Alimentos (Ração Essencial Mínima) realizada pelo Dieese em dezoito capitais do Brasil, na qual é acompanhada mensalmente a evolução de preços de treze produtos de alimentação, assim como o gasto mensal que um trabalhador teria para comprá-los. A família considerada para o cálculo é composta por 2 adultos e 2 crianças, que por hipótese, consomem como 1 adulto. O DIEESE utiliza o maior custo dentre as 18 cestas, multiplica-o por 3 e divide tal resultado por 0,36 (parcela que as famílias de baixa renda gastam com alimentos, de acordo com a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), realizada pelo Dieese, no município de São Paulo em 1994/95). Cf. <http://www.dieese.org.br/>. É claro que o Salário Mínimo Necessário é completamente distinto do denominado salário real, que indica o poder real de compra do salário nominal, obtido pela divisão do salário nominal pelo nível geral de preços, ou seja: o crescimento do salário real seria igual ao crescimento do salário nominal menos a inflação.

nos últimos vinte anos, para a devida composição do *fundo de consumo do trabalhador formalizado*³⁶ o salário mínimo deveria ser de quatro a oito vezes a quantia paga aos empregados com Carteira de Trabalho assinada.

Tabela 1 - DIEESE Salário Mínimo Nominal e Necessário
1995-2015 (em R\$ 1,00)

Período	Salário mínimo		
	Nominal (A)	Necessário (B)	Relação (B) / (A)
1995	100,00	763,09	7,6
2000	180,00	1.101,54	6,2
2005	300,00	1.607,11	5,4
2010	545,00	2.329,35	4,3
2015	788,00	3.518,51	4,5

Fonte: DIEESE; Mês de referência: Dezembro

Admite-se que as citações e comentários anteriores forneçam elementos para compor um quadro referencial necessário à compreensão dos alcances e limites das ações governamentais que são implementadas através do planejamento, sempre em nome do desenvolvimento nacional e estadual.

Concluindo a discussão da temática da intervenção do Estado na sociedade, cabe estabelecer considerações sobre a questão do mito para, posteriormente, observar sua pertinência com respeito à realidade do planejamento na Bahia.

³⁶ A forte precariedade a que estão submetidos os trabalhadores brasileiros é indicada pelo fato de que, segundo a PNAD 2013, no Brasil, o rendimento médio do trabalhador formalizado chegou a ser quase 80% maior do que o obtido pelos *informais* alocados em atividades que absorverem 42% da população ocupada.

3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O MITO

Para caracterizar o Planejamento como *mito*, este capítulo apresenta inicialmente três perspectivas históricas a partir as quais este conceito pode ser compreendido. As sugestões de observação do planejamento sob estas lentes são mencionadas, lembrando desde já que uma abordagem não inviabiliza ou menospreza a outra; são possibilidades que colaboram para a compreensão do fenômeno. Logo em seguida, o texto segue o arcabouço teórico elaborado por Roland Barthes (2001) como procedimento para analisar o processo de mistificação do planejamento.

Abbagnano (2012) afirma que o termo *mito* é utilizado, numa acepção geral, de acordo com o senso comum, como sinônimo de “narrativa”. No caso da Bahia, diante dos documentos que consubstanciam o planejamento, sobretudo se observados os planos estratégicos estaduais, é clara esta compreensão. O resumo executivo do texto *Resgatando o Planejamento Estratégico no Estado da Bahia 2008-2028 Um Futuro para Todos Nós*, por exemplo, está organizado em partes que narram a situação atual do Estado da Bahia e as estratégias a serem adotadas diante deste contexto: Parte I – Contexto e Potencialidades; Parte II – A Bahia de Todos Nós – Construção da Nova Realidade; e Parte III – Implementação e Gerenciamento da Estratégia. Em sua leitura, a coerência e coesão da sua linguagem revelam uma narrativa elegante, que não necessariamente traduz a realidade socioeconômica e política da Bahia.

Para além deste uso corriqueiro como narrativa, o autor identifica, no transcorrer da história, os três diferentes significados que são atribuídos ao *mito*. Primeiro, na Antiguidade clássica, é concebido como uma espécie inferior da atividade intelectual: a elaboração intelectual genuína originava produtos “verdadeiros”, estava adstrita ao limites impostos pela racionalidade, enquanto ao mito restava, no máximo, o estatuto da “verossimilhança”. Segundo Abbagnano (2012), Platão e Aristóteles adotaram uma postura que, por vezes, opunha o mito à verdade e, por outras, reconhecia sua aproximação coerente com o provável. Neste último movimento, o mito não falseia a verdade, não é propriamente uma mentira; antes, é uma verdade aproximada, imperfeita. No que concerne à presente investigação, tal procedimento é também frio perante as mazelas sociais existentes na Bahia e às pessoas, que são consideradas apenas a partir daquilo que os indicadores conseguem captar, ou seja, aqueles aspectos mensuráveis da questão social. Os documentos que expressam o planejamento na Bahia são verossimilhantes porque se aproximam da verdade, porém obscurecem propositadamente as causas fundadoras dos desafios econômicos, políticos e

administrativos enfrentados pelo Estado, dificultando, senão impedindo, o pensar e agir sobre eles. Importante destacar que a verossimilhança “[...] em certos campos, é a única validade a que o discurso humano pode aspirar (*Tim.*, 29 d) e, em outros, expressa o que de melhor e mais verdadeiro se pode encontrar (*Górg.*, 527 a)” (ABBAGNANO, 2012, p. 784). Ainda de acordo com esta compreensão, o mito possui como atributo validade moral prescrevendo normas de conduta sobre como o homem (no caso desta investigação, o governo da Bahia) deve relacionar-se com os demais (as instâncias do Estado, as corporações e atores sociais).

A segunda concepção apresenta o *mito* como uma instância diferente daquela onde se situa o conhecimento racional. Diferente, porém não secundária ou subordinada; o mito possui autonomia: é também uma verdade autêntica, que se manifesta de forma particular, e até poética. Neste arco de compreensão, de acordo com o mesmo autor, está uma interpretação sociológica que define o mito como “produto de uma mentalidade *pré-lógica*” (ABBAGNANO, 2012, p. 785). Cita como exemplo a tese de Durkheim: “[...] o verdadeiro modelo do mito não é a natureza, mas a sociedade, e que, em todos os casos, ele é a projeção da vida social do homem: projeção que reflete as características fundamentais dessa vida social” (ABBAGNANO, 2012, p. 786). A partir desta perspectiva, pró-ativa e otimista, é possível explicar como componente mítico um traço do planejamento: ele pretende sintetizar a organização da atividade estatal sob a égide dos princípios racionais³⁷ e legais que – se não o fazem, deveriam fazê-lo – regem a Administração Pública. O planejamento como a projeção da ação estatal que *deveria ser*, instituída e guiada pelo uso da razão justa e conciliatória, princípio valorizado pela vida social.

A terceira concepção pode ser resumida da seguinte forma:

O mito não é simples narrativa, nem forma de ciência, nem ramo de arte ou de história, nem narração explicativa. Cumpre uma função *sui generis*, intimamente ligada à natureza da tradição, à continuidade da cultura, à relação entre maturidade e juventude e à atitude humana em relação ao passado. A função do mito é, em resumo, reforçar a tradição e dar-lhe maior valor e prestígio, vinculando-a à mais elevada, melhor e mais sobrenatural realidade dos acontecimentos iniciais. [...] Cada mudança histórica cria sua mitologia que, no entanto, tem relação indireta com o fato histórico. O mito é acompanhamento constante da fé viva, que precisa de milagres, do *status* sociológico que pede precedentes, da norma moral que exige sanção (MALINOWSKI, 1955, *apud* ABBAGNANO, 2012, p. 786)

³⁷ Celso Furtado considerava o planejamento como uma *técnica social* que permitiria elevar o nível de racionalidade das decisões que comandam complexos processos sociais,

Sabe-se que o planejamento não é novidade. No entanto, tal como formatado na história recente, surge como instrumento que disciplina e conduz a ação de um Estado Democrático de Direito. É traço cultural que busca romper com a tradição autoritária do passado e funda um novo *modus operandi*, que dá voz aos diversos grupos de interesse. Registre-se que esta é uma observação formal; não afirma que os grupos são ouvidos e que suas propostas são acolhidas pelo Estado com uma boa vontade isenta. Esta nova tradição – em que pese o aparente paradoxo – decorre da luta contra a ditadura e pela democratização do país³⁸. O planejamento dialogado, publicizado, participativo, pretende concretizar a máxima estabelecida no Parágrafo Único, artigo 1º, da Constituição Federal de 1988: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Considerando a Constituição de 1988 como um marco que explicita uma mudança histórica a efetividade do milagre acima mencionado por Malinowski, depende da capacidade demonstrada pelo planejamento de alterar a realidade da vida em favor da população. Como fruto da luta popular, *este tipo* de planejamento pode ser compreendido como mitologia resultante da mudança histórica; é a sanção expressa da norma moral que o precede. O texto de apresentação do Planejamento Participativo na Bahia ilustra a terceira concepção explicitada por Abbagnano:

O Plano Plurianual Participativo 2016-2019 está alinhado com a participação social, com o debate coletivo e com o fortalecimento da democracia e de suas instituições. O PPA, portanto, reflete os anseios, os desejos e as expectativas dos milhares de baianos que apostaram no sonho de uma Bahia mais democrática, mais inclusiva e mais desenvolvida, resume o vice-governador João Leão. (<http://www.ppaparticipativo.ba.gov.br/> Acesso em 12/02/2016).

Ainda a partir deste terceiro ponto de vista, Abbagnano (2012) apresenta outras considerações sobre o *mito*. Informa que Lévi-Strauss formulou uma análise dos mitos a partir de sua estrutura, decompondo-os em mitemas e estudando as múltiplas possibilidades de combinação entre estes elementos, ao tempo em que mostrou ser o mito não uma narrativa histórica, e sim uma representação socialmente abrangente de fatos que ocorrem cotidianamente na vida dos seres humanos: nascimento, morte, luta contra a fome, forças da natureza, derrota, vitória, etc.

³⁸ É possível que a dificuldade da obtenção de informações para o devido acompanhamento e análise das intervenções públicas decorra do fato dos gestores considerarem tal procedimento como controle. Ação imposta a partir de instâncias superiores de difícil acesso, herméticas, e, de certa forma, sob seu ponto de vista, componentes de uma estrutura de poder ditatorial, mesmo que as solicitações emanem de entidades da própria gestão ou de órgãos de controle externo, legal e legitimamente constituídos, a exemplo dos Tribunais de Contas. Na prática, informação é poder, e ninguém (pessoas físicas e órgãos) quer ser submetido a avaliações e controles.

Sendo dessa maneira, “o mito nunca reproduz a situação real, mas opõe-se a ela, no sentido de que a representação é embelezada, corrigida e aperfeiçoada, expressando assim as aspirações a que a situação real dá origem” (ABBAGNANO, 2012, p. 786).

O planejamento também pode ser lido como mito a partir deste ponto de vista: a representação social da construção de uma sociedade mais justa e próspera (aspiração originária na situação real), com o embelezamento obtido através do descarte das relações complexas que forjam a realidade. Indica-se a questão, condensa-se o desejo de alcançá-la ou corrigi-la, mas suas causas não indicadas, muito menos os procedimentos para mudá-las.

A relação entre o mito e a realidade de onde provém pode ser definida pelo termo *dialética* ou *retroalimentação* (ABBAGNANO, 2012), em decorrência do movimento contínuo e dialógico entre a elaboração social do mito, sua atuação na realidade que o inspirou, as mudanças sociais provocadas a partir desta atuação e, então, as modificações que agora esta (já outra) realidade implica para o mito. De qualquer modo, o mito será, na expressão de Lévi-Strauss, uma “filosofia nativa”, “[...] que é a forma como o grupo social expressa sua própria atitude em relação ao mundo ou como procura resolver o problema de sua existência” (ABBAGNANO, 2012, p. 786).

Assim, é possível considerar-se o planejamento como a expressão institucional de como a sociedade no presente busca solucionar o problema de sua existência. Seu traço dialético é perceptível e comprovado através dos resultados, ainda quando ínfimos, das ações previstas no seu *corpus*, mesmo se executadas integralmente, parcialmente ou não executadas. Sabe-se das consequências do não fazer, que gera resultados. Sabe-se que a não intervenção pública é uma política! . A realidade muda (também) a partir da planejada intervenção estatal e a nova realidade irá impor a necessidade de mais ações (originais ou não) e de novos mitos, ou novos conteúdos para mitos antigos.

Nota-se que esta última vertente (função *sui generis*, intimamente ligada à continuidade da cultura), não desvaloriza o mito, como o faz a primeira concepção comentada (como “verossimilhança”, não falseando a verdade, sendo uma verdade aproximada, imperfeita) nem tampouco supervaloriza-o, como no caso da segunda concepção (como projeção da vida social do homem; em uma perspectiva, pró-ativa e otimista). Assim, o mito não é julgado a partir do intelecto ou do sentimento, “[...] mas em relação à função que desempenha nas sociedades humanas: função que pode ser esclarecida e descrita com base em fatos observáveis” (ABBAGNANO, 2012, p. 786). Tais fatos observáveis (evidências) podem

preencher o mito com conteúdos diversos: narrativas (históricas ou fabulosas), figuras humanas, resultados quantificáveis, conceitos e mesmo projetos de ação, como menciona Abbagnano (2012). Continua o autor concluindo que “[...] foi a filosofia que impôs a chave hermenêutica mais original, resumível no fato de que o que interessa não é tanto a essência originária do mito, porém mais a sua ‘história dos efeitos’. [...] o mito é já sempre mais uma conquista que um dado originário” (2012, p. 787).

Com mais rigor, portanto, é possível formular o planejamento como um conceito e/ou uma ação definido como mito, pois ocupa o lugar de síntese técnica-racional-legal, formulada participativamente (ou não), que orienta a ação do Estado Democrático de Direito para a solução dos problemas da existência de sua população, em busca de uma sociedade projetada, que se quer desenvolvida. Esta síntese desempenha uma função na sociedade: obtém por efeito algum grau de coesão do corpo social, promovendo – ainda que formalmente – a convergência de esforços em direção ao pretendido bem comum. É a expressão de que a racionalidade, a democracia e a busca por melhores condições de vida norteiam a ação pública estatal.

Depois desta apreciação sobre os conceitos e os seus conteúdos possíveis, cabe observar o processo através do qual se forma um mito. Para tanto, como dito no início deste capítulo, utilizar-se-á o enredo teórico desenvolvido por Barthes (2001). De início, cumpre destacar que “[...] entender-se-á, portanto, daqui para diante, por *linguagem, discurso, fala* etc., toda a unidade ou toda a síntese significativa, quer seja verbal ou visual” (BARTHES, 2001, p. 133). Este entendimento é fundamental para que se compreenda a definição, importantíssima para o desenrolar desta investigação, que o autor apresenta: “o mito é uma fala” (2001, p. 131). Isto quer dizer que o mito é um sistema de comunicação que significa; leva consigo, pois, uma mensagem³⁹. Sendo fala, está imerso no discurso e, por esta razão, tudo aquilo que possa ser discurso, pode ser mito. Mais uma vez, portanto, fica estabelecido que o mito possui a

³⁹ Como anteriormente mencionado, o mito cumpre uma função relativa à tradição e sugere continuidade, exigindo, então, a criação de *slogans* e palavras de ordens visando alcançar o patamar de verdade, de ações plenamente reconhecidas, utilizando-se, portanto, de divulgação massiva. Boa parte da população baiana já assistiu nas propagandas do Governo ou durante as campanhas eleitorais belas imagens, algumas resultantes de tomadas aéreas, mostrando paisagens, pessoas felizes, obras públicas, equipamentos e a capacidade produtiva dos empreendimentos localizados ao longo do território estadual, demonstrando que *estamos no caminho certo*. As danças e as festas exibidas buscam expressar a identidade local, convidando: *Sorria, você está na Bahia*, pois esta é a *Terra da Felicidade*. Em várias gestões, muita publicidade foi feita a partir da utilização da bandeira do Estado da Bahia incorporada de forma estilizada nas logomarcas do Governo e dos programas das Secretarias estaduais. No entanto, cabe observar uma grande diferença entre os baianos (as) e pernambucanos (as), tendo em vista que os (as) vizinho (as) incorporaram a bandeira estadual em seu cotidiano em suas camisas e adereços, em suas sombrinhas do frevo.

versatilidade de ser composto por conteúdos os mais diversos; a forma de proferi-los – de transmitir a mensagem – é que irá caracterizá-lo enquanto tal. Sendo produto do discurso, o mito traz consigo a marca da historicidade: a história elege as suas falas, as suas mensagens, em suma, os seus mitos. Por esta razão, a linguagem mítica não é imutável; se transforma como (e ao tempo em que) se transforma a realidade e a interpretação desta realidade.

Em seguida, Barthes afirma

O importante é perceber que a unidade de uma explicação não pode provir da amputação de tal ou tal das suas abordagens, mas, de acordo com a frase de Engels, da coordenação dialética das ciências particulares que nela estão engajadas. É o que acontece com a mitologia: faz parte simultaneamente da semiologia, como ciência formal, e da ideologia, como ciência histórica: ela estuda ideias-em-forma (2001, p. 134).

Neste ponto, o autor inicia a explicação do mito como sistema semiológico, posto que é uma fala a postular significação. Aqui, cabe um esclarecimento: embora outros campos do conhecimento utilizem o sistema semiológico para abordar a significação, como a psicanálise e a literatura, por exemplo, no presente trabalho serão adotados os termos do sistema semiológico aplicado à linguagem, forma adotada pelo planejamento para se expressar. Para tanto, é preciso recordar que o sistema semiológico considera três termos diferentes: o significante, o significado e o signo. Para Saussure (BARTHES, 2001, p. 135), o significante é a imagem acústica, o significado é o conceito e o signo a relação entre a imagem e o conceito, concretizada tal relação na palavra. Note que o significante não necessariamente exprime o significado; há uma relação de equivalência, não de igualdade (exemplo: o som ‘mesa’ não traduz por si só o que é uma ‘mesa’). Por esta razão, é preciso um terceiro elemento, o signo, funcionando como “total associativo dos dois primeiros termos” (BARTHES, 2001, p. 135) para completar o processo de significação (dando continuidade ao exemplo: a relação que a imagem acústica estabelece com o conceito é que vai fornecer a compreensão do que seja “mesa”).

Este é, em linhas gerais, um sistema semiológico. Assim, o mito é constituído por um esquema tridimensional: significante, significado e signo, sendo conformado a partir de um sistema semiológico precedente; um esquema tridimensional que existe antes e sobre o qual surge o mito. Barthes classifica-o como “sistema semiológico segundo” (2001, p. 136). Deste modo, o signo do sistema primeiro é tomado como significante pela cadeia mítica; “tudo se passa como se o mito deslocasse de um nível o sistema formal das primeiras significações” (BARTHES, 2001, p. 136).

Para ilustrar este movimento de apropriação e deslocamento, o autor propõe um esquema:

Tabela 2 - Sistema semiológico do mito - esquema tridimensional I

1. Significante	2. Significado	
3. Signo		II. SIGNIFICADO
I. SIGNIFICANTE		
III. SIGNO		

Fonte: Sistema semiológico segundo BARTHES, 2001, p. 137

O 1.significante, 2.significado e o 3.signo, termos do primeiro sistema semiológico, pertencem ao domínio da língua. O mito, segundo sistema semiológico, capta o 3.signo como matéria prima, transformando-o em I.SIGNIFICANTE, termo inicial de seu esquema tridimensional. Barthes, portanto, chama o primeiro sistema, o sistema lingüístico, de “*linguagem-objeto* porque é a linguagem de que o mito se serve para construir seu próprio sistema; e o próprio mito, [...] *metalinguagem*, porque é uma segunda língua, na qual se fala da primeira” (2001, p. 137).

Prosseguido sua análise, Barthes explicita e define alguns conceitos importantes:

Sabemos que o significante pode ser encarado, no mito, sob dois pontos de vista: **como termo final do sistema lingüístico**, ou **como termo inicial do sistema mítico**: precisamos, portanto, de dois nomes: no plano da língua, isto é, como termo final do primeiro sistema, chamarei ao significante: *sentido*; no plano do mito, chamar-lhe-ei: *forma*. Quanto ao significado, não há ambigüidade possível: continuaremos a chamar-lhe *conceito*. O terceiro termo é a correlação dos dois primeiros: no sistema da língua é o *signo*; mas não se pode tomar esta palavra sem ambigüidade, visto que, no mito (e isto constitui a sua particularidade principal), o significante já é formado pelos *signos* da língua. Chamarei ao terceiro termo do mito, *significação*: e a palavra é tanto mais apropriada aqui, porque o mito tem efetivamente uma dupla função: designa e notifica, faz compreender e impõe (2001, p. 138, 139) (grifos nossos).

Diante do esquema acima exposto, os conceitos mencionados podem ser visualizados da seguinte forma:

Tabela 3 - Sistema semiológico do mito - esquema tridimensional II

1. Significante	2. Significado	
3. Signo (sentido)		II. SIGNIFICADO(conceito)
I. SIGNIFICANTE(forma)		
III. SIGNO (significação)		

Fonte: Sistema semiológico segundo BARTHES, 2001.

O significante do mito é, pois, a um só tempo, sentido e forma. Enquanto sentido é o termo final de um sistema lingüístico, possuindo valor próprio, dotado de plausibilidade e significado. Como diz Barthes, “o sentido *já* está completo, postula um saber, um passado, uma memória, uma ordem comparativa de fatos, de idéias, de decisões (2001, p. 139).

Para a melhor compreensão do processo de transformação do planejamento em mito, cabe um exemplo retirado do PPA 2016-2019, meta do Programa Vida Melhor: “Promover ações de inclusão sócioprodutiva para agricultores familiares e populações urbanas em situação de vulnerabilidade social” (BAHIA, 2015, p. 410). Este enunciado está pronto, com os seus significantes, significados e signos conformando uma sentença legível, compreensível. É possível saber, em linhas gerais, que o Estado pretende agir, *promovendo ações*; sabe-se ainda, mesmo sem especificações, o que são *ações de inclusão sócioprodutiva* e quem são aqueles denominados *agricultores familiares e populações urbanas* – é possível mesmo *enxergá-los*, vislumbrando sua história e características. Por fim, a expressão *vulnerabilidade social* é conhecida da população baiana, que percebe de imediato seus traços marcantes, consubstanciados em privações diversas.

Enquanto forma, o significante do mito irá operar um esvaziamento do sentido, instaurando uma leitura regressiva que reduz o sentido lingüístico à forma mítica. Os valores, a moral, os planos outrora significados pelo sentido tornam-se débeis, insuficientes; **é preciso que uma nova significação preencha** o significante mítico. Barthes (2001) ressalta, no entanto, o fato de que a forma, em verdade, não abole o sentido; torna-o pobre, porém o mantém à disposição. Explica o autor:

Cremos que o sentido vai morrer, mas é uma morte suspensa: o sentido perde o seu valor, mas conserva a vida, que vai alimentar a forma do mito. O sentido passa a ser para a forma como uma reserva instantânea de história, como uma riqueza submissa, que é possível aproximar e afastar numa espécie de alternância rápida: **é necessário que a cada momento a forma possa reencontrar raízes no sentido**, e aí se alimentar; e, sobretudo, é necessário que ela possa se esconder nele. É este interessante jogo se esconde-esconde entre o sentido e a forma que define o mito (2001, p. 140) (grifos nossos).

No caso do planejamento, o sentido da frase “Promover ações de inclusão sócioprodutiva...”, com toda a sua riqueza, permanece com tintas suaves. Ao ler o que dispõe o planejamento, é possível apreender a sua pretensão, mas este signo completo recua e serve de apoio para a construção de um subseqüente sistema semiológico, o mítico. Isto significa que o mito se constrói para além das ações de inclusão sócioprodutiva, dos agricultores familiares e populações urbanas, da circunstância de vulnerabilidade social; esta vida que pulsa fala de si,

para escondê-lo, e, ao mesmo tempo, torna-se pálida para deixá-lo à mostra. Note-se que o mito é fugidio, nunca se apresenta em um determinado lugar, com uma determinada definição. O sentido dá vida ao mito, portanto, com sua história, e se empresta a ele, como forma. Sobre esta forma encontra-se o conceito.

O conceito – significado do mito – possui traços de historicidade (cada tempo histórico produz os seus mitos) e intencionalidade (pretende dizer algo). Diante do esvaziamento do sentido, provocado pela instauração do sistema semiológico segundo, que o transmuta em significante mítico, forma, portanto, o conceito ganha espaço e inaugura uma nova história, “restabelece uma cadeia de causas e efeitos, de motivações e intenções. [...] está repleto de uma situação” (BARTHES, 2001, p. 141). Este saber revelado pelo conceito mítico não é uma definição pronta e acabada; antes, o conceito permanece aberto, propondo diversas associações possíveis (BARTHES, 2001), sem que a clareza ilumine definitivamente uma ou outra. Pode-se dizer, em outras palavras, que o conceito *sugere* mais do que *afirma*.

Neste trabalho, tal característica parece muito apropriada, afinal se o conceito afirmasse uma verdade bem delineada, poderia ser, facilmente ou não, questionado, submetido ao contraditório e, possivelmente, negado. Ora, o mito possui uma função e certamente não pretende ser negado. Por esta razão, o conceito mítico deve ser impreciso o suficiente para, ao tempo que profere o mito, escapar a qualquer tentativa de aprisionamento. Novamente, o aspecto fugidio.

No trecho citado escolhido, “Promover ações de inclusão sócio produtiva para agricultores familiares e populações urbanas em situação de vulnerabilidade social” (BAHIA, 2015, p. 410), o que se deixa transparecer, utilizando-se da forma, alimentando-se do sentido, é o conceito do planejamento. O planejamento é um mecanismo racional, tanto da percepção da realidade como da organização da ação estatal. Através dele, o Estado pode agir e promover mudanças orientadas, com vistas a alcançar finalidades também planejadas. Mais do que isso: o Estado, ao expressar o planejamento, assume o compromisso de intervir na realidade e promover estas mudanças. Se o planejamento for democrático e transparente, tanto melhor: o conceito abarca então as qualidades valorizadas em nosso tempo histórico.

Neste momento, é importante destacar que o conceito pode ser veiculado por uma série de formas, rerepresentando-se continuamente. Como afirma Barthes, “esta repetição do conceito através de formas diferentes é preciosa para o mitólogo, permite-lhe decifrar o mito: é a insistência num comportamento que revela a sua intenção” (2001, p. 141). Assim, um único

conceito pode abarcar várias formas: é precisamente o que ocorre com o planejamento. De acordo com a Constituição Federal (1988, artigo 165) são instrumentos do planejamento o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA). Têm-se ainda os Planos Estratégicos e uma série de estudos. Tudo para dizer o conceito: via planejamento se organiza as intenções e os gestos.

Para abordar a significação, que é o próprio mito, convém lembrar algumas proposições de Barthes acerca deste terceiro e último elemento do sistema secundário. Por sua importância visceral, a relação entre forma e conceito: os dois termos se fazem presentes simultaneamente, numa alternância constante. Isto só é possível porque o sistema mítico é elaborado sobre um sistema lingüístico primário, ou seja, há uma forma literal, dotada de sentido, que é deformada para ceder espaço ao conceito, que a preenche, recondiciona, com outra sequência significativa. Se o sistema lingüístico se completa com um significado pleno, apreensível de imediato, o *sentido*, o sistema mítico utilizar-se-á do mesmo, enquanto materialidade, *forma*, para fornecer o *conceito* como “uma espécie de nebulosa, condensação mais ou menos fluída de um saber” (BARTHES, 2001, p. 143).

Então, o signo lingüístico é pleno e o significante mítico é vazio. Em outras palavras, o sentido é pleno, a forma, é vazia, à disposição para novos conteúdos. No exemplo adotado, o período *promover ações de inclusão sócioprodutiva para agricultores familiares e populações urbanas em situação de vulnerabilidade social* é pleno de sentido, significa uma providência a ser adotada frente a um público identificado que vive em condições específicas. Este mesmo período é, em seguida, esvaziado de sentido e utilizado como forma: *promover+ações de inclusão sócioprodutiva+agricultores familiares+ populações urbanas+ situação de vulnerabilidade social*. O conceito se apresenta e ocupa esta forma com outro significado: o planejamento estatal é peça indispensável e suficiente para ordenar e garantir as transformações sociais que se pretendem, conforme anunciadas. Como se vê, o conceito deforma o sentido, mas não o extingue. As ações de inclusão sócioprodutiva, os agricultores familiares, as populações urbanas e, mesmo, a vulnerabilidade social, permanecem como insumo, pano-de-fundo que valida a atuação do significado mítico. Nada de surpreendente: o conceito erige-se sobre uma forma que é também sentido, e esta escolha não é aleatória; ele *precisa* do sentido para significar. Deste modo, os personagens do sentido – ações de inclusão sócioprodutiva, agricultores familiares, populações urbanas, vulnerabilidade social – são o contexto ideal para fazer emergir o conceito de planejamento.

Um esclarecimento importante: “O mito é um *valor*, não tem a verdade como sanção: nada o impede de ser um perpétuo álibi: basta que o seu significante tenha duas faces para dispor sempre de um “outro lado”: o sentido existe sempre para *apresentar* a forma; a forma existe sempre para *distanciar* o sentido” (BARTHES, 2001, p. 144 e 145). A verdade, pois, não se apreende nem em um, nem em outro ponto. Partindo-se para uma reflexão mais ampla, conclui-se que a identificação e descrição de um mito não são regidas por categorias como verdade e mentira. Já foi mencionado acima que o mito é definido pela maneira de proferir sua mensagem, e não pelo seu conteúdo; de modo semelhante, para que uma fala seja apreendida como mito não é preciso que seja verdadeira, nem mesmo que seja falsa. Caso verdadeira, é provável que, por ser comprovada, verificável, contribua para a sobrevivência do mito por mais tempo. Não se trata, portanto, da verificação de veracidade, mas da intencionalidade, sempre histórica, do discurso mítico. Assim, se o planejamento conseguir, de fato, promover as mudanças sociais que estabelece como meta, tanto melhor, será um mito reforçado pela verdade; se, ao contrário, revelar-se inócuo, não perderá a sua condição de mito. Novos diagnósticos serão elaborados, outros programas serão propostos e ações serão realizadas para expressar a vontade e a responsabilidade dos gestores em alcançar o desenvolvimento: pois, desta vez, o planejamento permitirá alcançar os objetivos divulgados!.

Por causa desta ambigüidade permanente do sistema mítico, “[...] que alterna o sentido do significante e a sua forma, uma linguagem-objeto e uma metalinguagem, uma consciência puramente significante e uma consciência puramente representativa” (BARTHES, 2001, p. 145), a significação poderá se apresentar de uma maneira dúbia. O mito é uma fala historicamente forjada e intencional: dirige-se ao sujeito. Em um momento efêmero, acontece a significação; logo em seguida, a fala recupera sua literalidade e afasta a percepção do conceito, volta a ser sentido. Barthes (2001) traz como exemplo a experiência de um viajante de carro que, com o vidro da janela fechado, admira a paisagem: ora ele verá o reflexo do vidro, ora ele verá a própria paisagem. Explica o autor:

À superfície da linguagem, algo se imobiliza: o uso da significação está escondido sob o fato, dando-lhe um ar notificador; mas, simultaneamente, o fato paralisa a intenção, impõe-lhe como que uma inconfortável imobilidade: para a inocentar, gela-a. É que o mito é uma fala *roubada e restituída*. Simplesmente a fala que se restitui não é exatamente a mesma que foi roubada: trazida de volta, não foi colocada no seu lugar exato. É esse breve roubo, esse momento furtivo de falsificação, que constitui o aspecto transido da fala mítica (2001, p. 146 e 147).

A significação é também constituída pela motivação, que trabalha com analogias entre o sentido e a forma. Como visto acima, o sentido guarda estreita relação com o significante

mítico, que faz dele sua forma e para fazer entrever o conceito. Sobre este aspecto, Barthes afirma que “[...] do ponto de vista ético, o que é incômodo no mito é precisamente o fato de sua forma ser motivada [...]. O que é repulsivo, no mito, é o recorrer a uma falsa natureza, é o *luxo* das formas significativas” (2001, p. 147). A significação, por conseguinte, para acontecer, apropria-se de formas que, ao abrirem espaço ao conceito do mito, deturpam o sentido sem cerimônia. É um uso de caso pensado, por assim dizer. No caso ora analisado, fica evidente que o mito do planejamento utiliza-se de luxuosas formas significativas: ações de inclusão sócioprodutiva, agricultores familiares, populações urbanas, vulnerabilidade social.

O mito fala uma mensagem, porém não diretamente. Se assim o fosse, a linguagem poderia traí-lo: ou escondendo o conceito na literalidade do sentido, ou expondo-o completamente ao dizê-lo. Por isso, a artimanha de usar um segundo sistema semiológico. Entre esconder o conceito ou expressá-lo, o processo de mitificação torna-o natural; Barthes diz ser este o princípio do mito: “[...] transformar a história em natureza” (2001, p. 150). Por esta razão, a intenção contida da fala mítica que interpela o sujeito aparece, contudo aparece revestida de naturalidade, sem demonstrar seu interesse; “[...] tudo se passa como se a imagem provocasse *naturalmente* o conceito, como se o significante *criasse* o significado; [...] adquire estatuto natural: o mito é uma fala *excessivamente* justificada” (BARTHES, 2001, p. 150 e 151). Esta leitura do mito só é possível porque o sujeito não o apreende como sistema semiológico, e sim como um sistema de fatos (BARTHES, 2001). A relação entre o sentido e a significação, que é de equivalência motivada, aparenta ser causal; então, o sistema de valores que é intencionalmente transmitido pelo mito é lido como naturalmente decorrente do sistema semiológico linguístico. No multicitado exemplo, o planejamento estatal surge como consequência natural do período *promover ações de inclusão sócioprodutiva para agricultores familiares e populações urbanas em situação de vulnerabilidade social*, sua causa. A leitura é realizada de uma só vez: lê-se o sentido e apreende-se a significação (presença do planejamento governamental). A impressão é que o planejamento está aí, *e não poderia ser diferente*; parece tão óbvio!

A principal consequência desta naturalização da história, operada pelo mito, é a despolíticação da fala. Para que se compreenda a dimensão e a relevância deste movimento, é preciso entender os seus termos: *política* refere-se às relações humanas estabelecidas em uma estrutura social real; o prefixo *des* é ativo, perpetrando um contínuo de apostasia do real com seus enfrentamentos dialéticos característicos. Barthes explica como acontece:

O mito não nega as coisas; a sua função é, pelo contrário, falar delas; simplesmente, purificá-las, inocentá-las, fundamenta-as em natureza e em eternidade, dá-lhes uma clareza, não de explicação, mas de constatação [...]. Passando da história à natureza, o mito faz uma economia: abole a complexidade dos atos humanos, confere-lhes a simplicidade das essências, suprime toda e qualquer dialética, qualquer elevação para lá do visível imediato, organiza um mundo sem contradições, porque sem profundidade, um mundo plano que se ostenta em sua evidência, cria uma clareza feliz: as coisas parecem significar sozinhas, por elas próprias (2001, p. 163 e 164).

O planejamento, portanto, despolitiza a fala. As ações de inclusão sócioprodutiva, os agricultores familiares, as populações urbanas e a vulnerabilidade social perdem contato com as condições políticas, econômicas e sociais de sua conformação; surgem naturalizadas, como constatação óbvia, evidência plana. Sem explicações, são *despolitizadas*. Percebe-se o alcance deste esvaziamento situando-se no significante apropriado e em seu sentido (BARTHES, 2001). No presente caso, tem-se uma carga política substancial seguida do vazio mítico correspondente: a rica e plural história dos homens e mulheres que vivem em situação de vulnerabilidade social decorrente de um longo processo histórico, abundante de expropriações e cravado de bravas resistências, é posta de lado; o sentido emudece – a evolução histórica das comunidades, com sua vivência, vitórias e frustrações se diluíram – para que o conceito possa falar. O real é purificado, filtrado pela significação mítica: a fala do mundo é *roubada* pelo mito e *restituída* como essências em harmonia, sem qualquer lembrança acerca das circunstâncias de sua produção. É a partir desta realidade sem causa original que o planejamento propõe suas ações organizadas; é uma metalinguagem que fala *das* coisas, não fala *as* coisas: é domesticada para cantá-las e não para *agí-las*⁴⁰(BARTHES, 2001).

O mito pode utilizar-se de algumas figuras retóricas, entendidas como “[...] um conjunto de figuras fixas, estabelecidas, insistentes, nas quais vem encaixar-se as formas variadas do significante mítico” (BARTHES, 2001, p. 170). No âmbito deste trabalho, serão citadas três delas, pela vinculação clara que estabelecem com o mito do planejamento. São as seguintes:

A omissão da história. Como identificado anteriormente, ao falar sobre algo o mito provoca uma deserção de toda a história. Ela esvai-se e permite que o objeto intencional do mito apareça, lidando com uma realidade sem origem e sem por que, como se fora uma constante. Deste modo, “[...] esta figura feliz elimina fatores muito embaraçosos: simultaneamente, o determinismo e a liberdade. Nada é produzido, nada é escolhido: basta possuímos esses objetos novos, cuja desagradável poluição de origem ou de escolha já foi suprimida”

⁴⁰ Se o sentido e a razão política foram esvaziados, o acompanhamento e a avaliação das intervenções visando à redução das carências de parcelas da população podem ser precários, dado que este público alvo não detém força e representatividade reconhecidas pela máquina governamental.

(BARTHES, 2001, p. 171). Por conseguinte, o ser humano é irresponsável perante a cena que encontra e a partir da qual planeja; nada decorre de produções e escolhas pretéritas. O planejamento deve dar-se num ambiente historicamente asséptico. De tal sorte que não há espaço para discutir as causas da vulnerabilidade social dos agricultores familiares e das populações urbanas; não há tempo para dialogar sobre o que já foi feito e quais os resultados alcançados; as experiências – positivas e negativas – são descartadas; a voz dos beneficiários, que se fez ouvir ao longo da história, fica silente⁴¹.

A quantificação da qualidade. O mito reduz a qualidade à quantidade. Não basta a omissão da história; é preciso reduzir a qualidade a aspectos mensuráveis, passíveis de contagem, reforçando a ideia de uma racionalidade que domina o ambiente. Esta figura retórica fica evidente no planejamento, que tudo mede, conta, segmenta e organiza em caixas. A qualidade da metodologia a ser utilizada para consecução das ações, ou os aspectos imateriais envolvidos, pouco importam. Sem história e sem subjetividade.

A constatação. A figura retórica da constatação se faz presente quando o mito utiliza-se de uma máxima, alicerçada no valorizado bom senso. A intenção é justificar o mundo já construído, imobilizando a ação e impedindo a busca por outras verdades. As coisas são do jeito que são, e pronto, não há o que inventar, ponto!. O planejamento é assim: impõe um tratamento para as questões sociais que não deixa margem à criatividade dialógica; não pode ser de outra maneira porque não há outra maneira possível, diz o bom senso. Barthes explica:

Os mitos não são nada mais do que essa solicitação incessante, infatigável, essa exigência insidiosa e inflexível que obriga os homens a se reconhecerem nessa imagem de si próprios, eterna e, no entanto, datada, que um dia se constrói como se fosse para todo sempre. Pois a Natureza, na qual foram enclausurados, sob o pretexto de uma eternização, não é mais do que um Uso. E esse Uso, por maior que seja, é preciso dominá-lo e transformá-lo (2001, p. 175).

Diante de todo o exposto, conclui-se que o estudo do planejamento como mito significa a tentativa de propor uma crítica desta representação coletiva a partir da análise semiológica do seu processo de mistificação, e não somente tomando por base critérios externos e de aplicação posterior (efetividade das intervenções, por exemplo). Esta denúncia semiológica compõe o escopo da mitologia, que, como estudo dos mitos, chama a atenção para a alienação permanente em que estão imersas as relações sociais, sob a chancela de uma falsa Natureza. Destaca Barthes que “[...] esse desvendar de uma alienação é, portanto, **um ato político**:

⁴¹ Tal percepção esclarece o fato de que o Governo aparenta ser desprovido de memória, haja vista que raramente é feita a avaliação de programas anteriores e a identificação de seus erros e acertos. Há a supressão do passado recente, o que conta é o que será implementado no futuro imediato.

baseada numa concepção responsável da linguagem, a mitologia postula desse modo a liberdade dessa linguagem” (2001, p. 176; grifo nosso). Realizado este ato, depara-se um uma disjuntiva: se liberta a linguagem, o objeto é destruído; por outro lado, se mantida, permanece o objeto mistificado. Dito de outro modo, se o planejamento é exposto como linguagem viva, histórica, deixa de ser planejamento tal como se entende hoje; se preservado, a linguagem estará dominada pelo sistema mítico. Deve-se, pois, arriscar para transformar o uso, buscar “[...] uma reconciliação entre o real e os homens, a descrição e a explicação, o objeto e o saber” (BARTHES, 2001, p. 178).

4- BRASIL - PANORAMA DA INTERVENÇÃO PÚBLICA

4.1 CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL E QUESTÕES FINANCEIRAS

No Estado Democrático de Direito é saudável que as forças políticas detenham capacidade de diálogo e pressão sobre o aparelho estadual, apresentando demandas e influenciando programas e intervenções. É também compreensível que setores organizados atuem fortemente para que a intervenção pública seja ágil e objetiva, direcionada para resolver rápida e positivamente questões que consideram relevantes. No entanto, é possível que perante o volume e conteúdo dos pleitos e das mobilizações, haja uma relativa inércia da máquina governamental⁴².

No contexto da sociedade, além das demandas dos movimentos populares, apresentam-se aquelas oriundas dos empreendimentos privados, que buscam soluções para o embate entre as limitações da estrutura sócio-produtiva e as questões de ordem administrativa e jurídica frente às janelas de oportunidades econômicas, existentes e potenciais, dos mercados (nacional e externo). Nesse momento, uma vez mais se apresentam claramente as condições efetivas do processo capitalista. As denominadas forças de mercado buscam impor seu pragmatismo como orientação prioritária do modelo de intervenção dos governos (federal e estaduais) e apresentam suas demandas de *ajuda externa* (MÉSZÁROS, 2009).

É ainda relevante destacar os impactos sobre a gestão pública no Brasil do mecanismo de funcionamento do nosso regime político-institucional, denominado “presidencialismo de coalizão” (CODATO e COSTA 2006; SOUZA, CELINA 2014). Esta formulação do cientista político Sérgio Abranches, de 1988, destaca o fato de que o chefe do Executivo é eleito diretamente pelo sufrágio popular e tem um mandato independente do Parlamento. Nas eleições estaduais, o eleitor sempre pode optar por eleger um Governador de um partido e um representante parlamentar de outra agremiação. Por sua vez, “coalizão” refere-se a acordos entre partidos (normalmente com vistas a ocupar cargos no governo) e alianças entre forças políticas (dificilmente em torno de ideias ou programas) para alcançar determinados

⁴² De acordo com Celina Souza (2006), Bachrach e Baratz, em 1962, mostraram que não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública, enquanto Dye, em 1984, definiu política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

objetivos. A política de coalizão no Brasil tende à cessão, em regime de “porteira fechada”, de grandes “nacos” do poder público e do Estado para a segmentos organizados que atuam de acordo a suas lógicas de gestão privada visando concretizar seus interesses⁴³. Por sua vez, partidos políticos que compõem a aliança governista atuam como partes autônomas do poder da máquina pública, podendo estar, ou não, sincronizados ou afinados com a política geral da gestão, e com seus planos, programas e projetos.

Assim, é bastante comum que dirigentes eleitos busquem ampliar sua base de apoio, conquistando “adesistas”, em nome da governabilidade, mesmo com o conhecido risco deste heterogêneo grupo de suporte parlamentar seja, posteriormente, um fator impeditivo à execução de seu plano de governo, tendo em vista o “loteamento” dos cargos. Assim sendo, observa-se que, mesmo havendo discordâncias, representantes de grupos políticos com interesses distintos acabam sendo incorporados ao cotidiano das várias unidades do aparelho administrativo. Como se não bastasse, há um significativo problema quanto à disponibilidade de recursos: Celina Souza (2014, p. 267) destaca o fato de que a relevância do superávit primário condiciona a agenda do Executivo federal, que quer demonstrar a capacidade do governo em pagar seus compromissos financeiros, determinando constantes modificações do orçamento ao longo dos exercícios, “[...] tumultuando o planejamento orçamentário e a gestão pública. Isso torna difícil ou no mínimo árduo administrar políticas e programas se não há regularidade e previsibilidade na liberação de recursos”.

Tais questões relativas à composição dos quadros dirigentes da máquina pública e ao repasse e disponibilidade de recursos financeiros causam inúmeras vezes tanto a inviabilidade da operação integrada da máquina estadual como a execução de programas e projetos improvisados e inconclusos.

⁴³ É clara a influência do poder econômico na política nacional: o manifesto favorável à lei anticorrupção, elaborado em 2011 pelo Instituto Ethos, recebeu o apoio de apenas 346 empresas; na composição do atual Congresso, 45% dos parlamentares são empresários; o custo das campanhas aumentou de R\$ 800 milhões em 2002 para R\$ 4 bilhões em 2010. De acordo com a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, a excessiva infiltração do poder econômico nas eleições gera graves distorções, cria vínculos entre doadores e políticos e constitui fonte de favorecimento e corrupção. As polêmicas relações entre políticos e empresários destacadas pela denominada *Operação Lava Jato*, reacenderam as discussões na Câmara dos Deputados relativas a um marco regulatório para o *lobby* no Brasil. O partido Democratas analisa a proposta lançada há 25 anos pelo ex-vice-presidente da República Marco Maciel. A proibição, em setembro de 2015, de doações de empresas às campanhas eleitorais definida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) atesta as relações entre o poder econômico e as representações políticas.

Sendo a Bahia uma unidade federada, cabe destacar que na organização político-administrativa brasileira, de acordo com a Constituição Federal, os entes são autônomos. Há competências específicas e privativas da União e outras, comuns e concorrentes (Art. 18, 21 a 24), partilhadas entre a União e demais unidades federativas, cabendo aos Estados “as competências que não lhes sejam vedadas” (Art. 25). A Constituição define os elementos determinantes das possibilidades de intervenção (Art. 34 a 36) e relaciona os princípios a serem obedecidos pela Administração Pública (Capítulo VII). A sequência de disposições relativas a tributos, orçamento e às ordens econômica, financeira e social (Títulos VI, VII e VIII), permite a nítida percepção da Constituição como um *plano de governo*, explicitando competências, limites, recursos e sanções para os diversos entes.

A literatura relata as mudanças definidas a partir da Constituição de 1988 com respeito à de 1967. Além da redução da intervenção do Estado na economia, indica o processo de descentralização das relações intergovernamentais, sinalizando uma possível redução das vinculações das receitas públicas bem como o possível descolamento entre as ações dos estados e municípios com os projetos setoriais e regionais coordenados pelo governo federal. Os autores comentam ainda que os Estados, além de instituir e cobrar os tributos que a Constituição lhes conferiu, passaram a internalizar as receitas transferidas pela repartição direta do produto dos tributos arrecadados pela União (Federalismo Participativo) e os recursos transferidos pela repartição indireta (pelo sistema de fundos de participação) (DOMINGUES, 2007). Tal mudança pode ser claramente percebida pelo fato de que se, em 1983, a União chegou a contar com aproximadamente 70% da receita pública disponível, posteriormente, em 1991, estados e municípios absorveram mais de 45% destes recursos (TEIXEIRA, 2005), determinando consideráveis perdas para o caixa da União.

No plano das relações intergovernamentais, a “onda” da descentralização guardava coerência com a ideia de que as demandas do cidadão seriam mais bem atendidas pelo chamado poder local, em sintonia com a concepção de Ulysses Guimarães, para quem a Constituição Cidadã deveria resolver questões sociais relevantes. Suas palavras são esclarecedoras:

O homem é o problema da sociedade brasileira: sem salário, analfabeto, sem saúde, sem casa, portanto sem cidadania.

A Constituição luta contra os bolsões de miséria que envergonham o País (Brasil, 1988).

No entanto, após as mobilizações por uma Constituição progressista, na qual foram inscritos “uma série de direitos sociais, buscando promover maior igualdade na participação dos cidadãos no desenvolvimento econômico do país” (CASTRO e RIBEIRO, 2009, p. 19), observa-se, no caudal da onda neoliberal, o fortalecimento do discurso de que boa parte das dificuldades brasileiras decorria de uma excessiva centralização no âmbito governamental e de um capitalismo gerenciado pelo Estado, com uma boa dose de nacionalismo. Esta argumentação, além de possibilitar a redução da responsabilidade da União com os gastos sociais, permitia-lhe liberar parcelas cada vez mais expressivas de seu orçamento para a “ancoragem da vulnerabilidade externa do Balanço de Pagamentos do país” (SANTOS, 2011, p. 5-7).

Efetivamente, segundo Ribeiro e Castro (2009, p. 6), “[...] o ambiente adverso de crise política, econômica e social desafiou o rearranjo federativo das finanças públicas e a institucionalização da gestão descentralizada das políticas públicas”. De acordo com os autores, as bases econômicas bastante diferenciadas e fragilidades institucionais (incluindo insuficiente capacitação técnica) dos entes subnacionais reforçaram a complexidade de um cenário onde a prioridade política da União, após 1995, era a execução das políticas de ajuste macroeconômico, visando tanto a promoção do equilíbrio fiscal como o controle da inflação. Para Serra e Afonso (1999) tratava-se, também, de operacionalizar medidas restritivas do comportamento financeiro autônomo de governadores e prefeitos.

Como mencionado anteriormente, os Estados e Municípios passaram a receber mais recursos através da elevação dos percentuais do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (de 30% em 1985, para 44% em 1988), indicando a perda das receitas disponíveis da União.

Para Sousa (2008; p. 30) a *Constituição Cidadã*, alterou substancialmente a flexibilidade orçamentária do Governo Federal, motivando, de um lado, o surgimento das vinculações orçamentárias como

forma de preservar o atendimento a determinadas demandas sociais da ingerência política que, juntamente com o elevado nível de despesas constitucionais legalmente obrigatórias e as transferências de recursos a estados e municípios sem que tivesse sido acompanhada de uma organizada transferência de responsabilidades e obrigações por parte dos entes subnacionais, teriam acarretado uma redução de receita tributária em poder da União.

Em resposta à crescente rigidez orçamentária imposta pela Constituição, às restrições decorrentes da continuidade do ajuste macroeconômico e à perda de recursos, o governo federal reagiu, criando mecanismos de desvinculação de recursos orçamentários que não têm destinação especificada nem são transferidos para os entes federativos. Tal mecanismo foi institucionalizado como Fundo Social de Emergência (1994), sendo posteriormente denominado por Fundo de Estabilização Fiscal (1996) até sua contextualização atual, já com a denominação de Desvinculação de Recursos da União – DRU. “A DRU é o instrumento legal utilizado pelo Governo federal para utilizar discricionariamente 20% dos recursos oriundos de impostos e contribuições, visando obter uma maior flexibilidade orçamentária” (SOUSA 2008, p. 30). Desde meados de 2015, de forma discreta, sua revisão está sendo discutida, sem que a população sequer saiba o que significa a sigla DRU e tampouco que possibilita desvincular recursos públicos de sua finalidade constitucional, retirando-os do gasto social que configura a maior parte da despesa vinculada.

Em 2000, a pretendida descentralização almejada pela Constituição Cidadã deparou-se com sérias dificuldades. O procedimento das receitas vinculadas foi reforçado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que determinou sua utilização exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso (art. 8º, parágrafo único). Como é alta a representatividade das transferências federais nas finanças dos Estados, o resultado deste perfil de comprometimento das receitas públicas reduziu significativamente o potencial de condução mais autônoma da intervenção dos governos estaduais, induzindo ao estabelecimento das prioridades locais da forma mais próxima possível às diretrizes e objetivos dos programas federais. Sob o ponto de vista do *caixa* dos Estados, as décadas acabaram por ressaltar a importância das denominadas transferências voluntárias, que, em sua maioria, estão vinculadas a programas governamentais federais e, conseqüentemente, atreladas aos seus próprios referenciais, objetivos e metas (qualitativas e quantitativas). Por sua vez, os fundos direcionados (os “recursos carimbados”) têm aplicação restrita às finalidades e atividades específicas previamente estabelecidas, pela legislação ou por convênios, a exemplo da área da Saúde e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Em suma, as possibilidades do planejamento dos entes federados que consubstanciariam a desejada descentralização ficam condicionadas pela disponibilidade e direcionamento dos recursos.

Ao longo de muitos anos, as inúmeras discussões sobre os procedimentos relativos à questão da descentralização não alteraram significativamente a dependência dos Estados federados perante a União com respeito aos recursos financeiros necessários para seu processo de desenvolvimento. Em uma breve reflexão, observa-se um ambiente, no qual, de um lado, as reformas neoliberais, em uma perspectiva de longo prazo, reforçaram a perda da capacidade do conjunto do setor público brasileiro de planejar sua intervenção bem como de gerenciar setores estratégicos da economia. Por outro, as unidades federadas com seus problemas estruturais e disponibilidade financeira insuficiente, defrontam-se com muitas dificuldades no acesso a programas e aos recursos financeiros da União⁴⁴.

No caso do Nordeste, observa-se ainda o sucateamento e o esvaziamento político e operacional de entidades importantes e longevas como o DNOCS de 1909; da CODEVASF, de 1946 e da SUDENE, de 1959. Além destas, destacam-se o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), todas atuando de forma descoordenada (FALCÓN, 2014, p. 247). Constatam-se, ainda, as dificuldades dos Estados em elaborar, analisar e executar planos, programas e projetos e, ao mesmo tempo, proporcionar o devido atendimento às demandas das elites políticas locais e dos movimentos sociais organizados. Como resultado observam-se ações pontuais e segmentadas cujos resultados não afetam o conjunto das causas estruturantes e não alteram os parâmetros e indicadores sócio-econômicos. Em poucas palavras, por mais que os Governos *trabalhem* os resultados não são captados pelo sistema de informações e – aos olhos dos interessados e da comunidade – a impressão é que *nada foi feito*.

Assim, para contornar problemas decorrentes da disponibilidade de recursos, das pressões de grupos corporativos e de segmentos da população, além de carências de gestão e de incapacidade de formulação de propostas técnicas, os Estados passaram a adotar, de forma pragmática, um determinado perfil de planejamento, bastante objetivo e pragmático. No contexto dos órgãos estaduais, utiliza-se a expressão *Planejamento por Negociação* para denominar os trabalhos técnicos e as articulações políticas necessárias à internalização de programas e recursos do Governo Federal. Cabe repetir a observação de que, às vezes, os programas e ações obtidos pelo Estado ou Município, não se adequam às suas prioridades ou

⁴⁴ Em decorrência, inclusive, mesmo que indiretamente, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), que estabeleceu regras rígidas para a gestão fiscal dos entes federados, bem como determinou limites máximos para dívidas e gastos de pessoal e definiu sanções aos responsáveis por desvios.

não atendem às necessidades urgentes locais, haja vista que foram concebidos e estruturados a partir de outros referenciais. É possível considerar que tal procedimento remonte ao início da década de 1970, quando se deu a criação da Secretaria de Articulação com Estados e Municípios – SAREM, criada em 1972, integrada ao Ministério do Planejamento, instituído em 1962. A Secretaria coordenava os

“[...] fundos de participação de estados e municípios, cujas receitas eram repassadas mediante apresentação de programas de investimentos previamente discutidos com os governadores e aprovados pela SAREM (e) organizou um sistema de planejamento envolvendo as secretarias estaduais de planejamento, as agências regionais de desenvolvimento (SUDAM, SUDECO, SUDENE e SUDESUL) e as regiões metropolitanas, como instâncias intermediárias” (BARBOSA, 2010, p 4-5).

Tendo em vista que, na época, as administrações estaduais estavam perfiladas à União, as áreas técnicas das Secretarias estaduais, conscientes de que as propostas de captação de recursos e internalização de programas teriam que ser submetidas à SAREM, elaboravam solicitações com metodologia e objetivos o quanto mais próximas possível da concepção do Governo Federal, visando aumentar suas chances de êxito na negociação. Em poucas palavras: se havia integração política com a Presidência da República, propostas técnicas alinhadas às diretrizes federais melhoravam as chances do proponente na disputa com os demais governos estaduais. Pode-se dizer que os mecanismos de desvinculação de recursos orçamentários implementados pela União e o fato de que as transferências federais voluntárias são importantes para o orçamento estadual mantiveram vivos os procedimentos relatados, mesmo após a extinção da SAREM em 1990. De acordo com Fálcon, até 2007,

Governos estaduais se equilibraram entre manter um canal político aberto para receber as verbas da União e, ao mesmo tempo, não desagradar as oligarquias locais. As oligarquias sempre se reinventam, algumas se transformam em grupos econômicos e ampliam sua área de influência, de estadual para nacional (FALCÓN, 2014, P 247).

Santos (1996) já havia observado que mesmo tendo ampliado significativamente seus gastos – inclusive na área social – os Estados e Municípios, especialmente no Nordeste, se encontravam com alto grau de dependência financeira. Posteriormente, em 2004, Santos e Ribeiro registraram que, tanto a reforma de 1967 como a Constituição de 1988 conduziram a um “[...] modelo de gestão do processo de alocação de recursos públicos” bastante oneroso para a sociedade, visto que sua lógica não obedece a critérios de justiça social ao impor a “[...] homogeneização, em todo o Brasil, dos índices de gastos e da produção pública” (SANTOS e RIBEIRO, 2004, p. 263 e 264).

Tal situação que explicita ao mesmo tempo a incapacidade técnica dos Estados e sua crescente necessidade de recursos financeiros também já havia sido registrada em 1988 pela tecnocracia baiana. De acordo com a SEPLANTEC (1988), o modelo de crescimento econômico brasileiro, “concentrador e excludente” foi implementado com base na “[...] centralização exacerbada pela União do poder decisório e dos recursos da receita pública”. Aos Estados e Municípios caberia, apenas, “[...] a execução de diretrizes federais relativas a programas e projetos de ‘interesse nacional’”. Assim, as ações estaduais no sentido do fortalecimento de suas bases produtivas e atendimento das carências sociais existentes prioritárias perdem visão estratégia perante o privilégio concedido às

“[...] atividades de articulação e negociação, objetivando a busca de recursos em agências de financiamento federais e internacionais, para apoiar programas estaduais adaptados à estratégia nacional de desenvolvimento. O planejamento de médio e longo prazo, que deveria nortear as ações estaduais, foi substituído pelo planejamento por negociação, no qual, muitas vezes, a barganha política e o fisiologismo determinavam a liberação de recursos. Em suma, buscava-se mobilizar recursos de fundos e de programas federais onde estivessem disponíveis, independentemente de corresponderem ou não às necessidades mais importantes que se evidenciavam no âmbito estadual” (SEPLANTEC, 1988, p. 36).

Tal cenário ainda persiste, haja vista a constante peregrinação de governadores e prefeitos aos gabinetes de Ministros e parlamentares em Brasília, buscando internalizar em seus respectivos territórios programas federais existentes e obter financiamentos para equipamentos e obras de infraestrutura. Há, ainda, vários registros de viagens internacionais de governadores, prefeitos e secretários para participar de rodadas de negócios, pleitear recursos para viabilizar investimentos de infraestrutura, bem como o recebimento pelos gestores baianos de empresários estrangeiros interessados nas oportunidades de negócios que são divulgadas nos documentos oficiais.

4.2 REFLEXÕES SOBRE AS AÇÕES GOVERNAMENTAIS NO CAMPO SOCIAL

A seguir são destacados elementos pertinentes ao ambiente onde são delineadas as políticas e programas governamentais no campo social, sem esquecer, porém, as características da nossa sociedade

A economia brasileira constitui exemplo interessante de quanto um país pode avançar no processo de industrialização sem abandonar suas principais características de subdesenvolvimento: grande disparidade na produtividade entre as áreas rurais e urbanas, uma grande maioria da população vivendo em um nível de

subsistência fisiológica, massas crescentes de pessoas subempregadas nas zonas urbanas, etc. (FURTADO, 1974, p. 9).

Inicialmente, cabe destacar que Carta Constitucional de 1988 contém avanços para a sociedade brasileira “em um momento em que o pensamento liberal e conservador se tornara hegemônico em escala mundial, difundindo a busca pelo Estado mínimo em vários países subdesenvolvidos”. Nela estão inscritos “uma série de direitos sociais, buscando promover maior igualdade na participação dos cidadãos no desenvolvimento econômico do país” (CASTRO, RIBEIRO 2009; p. 19).

Por intermédio da garantia dos direitos civis, sociais e políticos, a Constituição de 1988 buscaria construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação. Para tanto, a nova Carta combinaria as garantias de direitos com a ampliação do acesso da população a bens e serviços públicos (CASTRO, RIBEIRO 2009; p 28).

Tais autores, ao analisar a evolução do contexto político e institucional, bem como a política macroeconômica dos Governos Collor e FHC, observam a existência de

[...] um conjunto de programas e políticas caracterizados pelos traços de fragmentação, clientelismo, centralização dos recursos no nível federal, com baixo poder de combate à pobreza e à desigualdade (CASTRO, RIBEIRO 2009; p. 32).

A opção pelo referencial que agrega a unidade tridimensional Sociedade e classes sociais; Mercados e corporações privadas; Estado, políticas e intervenções públicas se justifica, também, por permitir a melhor compreensão das significativas diferenças entre o texto constitucional e a prática das ações governamentais. Fernandes e Borges (2008) alertam:

Se pressupomos que o Estado e as políticas públicas não são nada mais do que uma expressão superestrutural das forças e relações de produção capitalistas e, mais ainda, que o Estado sempre atua no sentido de reproduzir essas mesmas estruturas, devemos concluir que a orientação ideológica dos governos é irrelevante como fator explicativo das políticas sociais produzidas pelo Estado. Isto é, sob condições e constrangimentos estruturais semelhantes, partidos dos mais variados matizes ideológicos serão forçados a implementar políticas muito pouco diferenciadas entre si (FERNANDES, BORGES, 2008, p. 24).

Estes autores destacam a importância do reconhecimento de que o Estado não constitui um mero instrumento de determinadas concepções (a exemplo do neoliberalismo ou do desenvolvimentismo), ou seja, ele não é uma *casca vazia* facilmente amoldável aos interesses e valores dos grupos dirigentes. Conferem forte relevo às questões econômicas e institucionais que determinam constrangimentos às práticas governamentais (FERNANDES e BORGES, 2008, p. 24). Por sua vez, Ouriques, em uma análise acurada, reconhece que as plataformas

partidárias não se propõem a contrapor o subdesenvolvimento e observa que no Brasil, nas últimas duas décadas,

Os partidos políticos se transformaram em máquinas eleitorais de relativa eficácia, e limitam seu funcionamento a um laboratório para a elaboração de “políticas públicas”, ou seja, políticas destinadas à melhoria da administração do estado burguês para, finalmente, terminarem como instrumentos de relativa importância para os interesses dominantes.

O país segue patinando no terreno escorregadio do subdesenvolvimento com seus problemas tradicionais: desigualdade de classe, desequilíbrio regional, opressão racial, subserviência internacional, dependência, etc. (OURIQUES 2014, p 52 e 55),

Tais observações podem ser complementadas pela análise de Sant'Anna e Silva (2008) sobre as ações e gastos sociais de governos declaradamente progressistas na América Latina a partir de 1990. Tendo por base o estudo das ações governamentais do Chile, Brasil, Uruguai e Bolívia, esses autores perceberam a ocorrência de mudanças sofridas pelas concepções e propostas sociais antes preconizadas. Segundo eles, tais transformações foram relativas ao tema da igualdade, que sempre foi central para as esquerdas defensoras de políticas que objetivam tornar mais iguais os desiguais, e decorreram da crise do desenvolvimentismo:

A resposta a essa crise se deu pela redução dos subsídios e das próprias dimensões de um Estado em crise e desmoralizado; da liberalização comercial e abertura ao capital financeiro e investimentos internacionais em expansão num contexto de globalização e descentralização produtiva; e da redução e focalização dos investimentos sociais em meio a uma expansão do desemprego e das formas de trabalho informais e a uma pulverização e renovação identitária (SANT'ANNA, SILVA, 2008 p. 172).

A crise das esquerdas (do “socialismo real”, do marxismo, da social-democracia e da própria noção de esquerda) certamente influenciou na caminhada para um tratamento mais “realista”, moderado e reformador da temática social (SANT'ANNA, SILVA, 2008, p. 173 e 174).

(Os partidos progressistas) teriam igualmente maior flexibilidade teórica e organizativa para operar a relativa diluição da idéia de igualdade em propostas de redução da pobreza e inclusão à cidadania. O socialismo passaria a ser posto na melhor das hipóteses num futuro longínquo, dando espaço a propostas de igualdade de oportunidades, integração, inclusão e democratização, sem necessidade de uma ruptura com o capitalismo

A progressiva aceitação da democracia política – associada a um processo de institucionalização, profissionalização e acúmulo de experiências nos legislativos e no poder local – reforçaria tal tendência “realista”, favorecendo o desenvolvimento de propostas mais elaboradas, com metas e gastos definidos (SANT'ANNA, SILVA, 2008, p. 174).

As conclusões desses autores são interessantes para a compreensão do contexto político brasileiro no qual foram adotadas ações sociais não universalizantes. As intervenções focalizadas para atacar os problemas decorrentes da pobreza foram concebidas e implementadas no contexto dos programas de ajuste macroeconômico da década de 1990. A não priorização de políticas sociais universais possibilitou, do ponto de vista político, a não

correção da significativa regressividade dos gastos públicos, “[...] gerando pouca resistência e claros dividendos político-eleitorais (BACHA, SCHWARTZMAN, 2011). Tal percepção é reforçada por Castro e Ribeiro (2009), que alertam sobre a necessidade da construção de uma agenda que seja simultânea aos âmbitos tributário e social:

é preciso buscar reverter, ou ao menos suavizar, a regressividade do sistema tributário brasileiro, porque isto afeta diretamente a capacidade das políticas sociais no combate às desigualdades. Em outras palavras, mesmo que as políticas sociais protejam os cidadãos mais vulneráveis, seus efeitos redistributivos serão parcialmente comprometidos pelo fato de que os beneficiários das políticas sociais são também seus principais financiadores (CASTRO, RIBEIRO 2009, p 48).

Azevedo e Burlandy (2010), por sua vez, tendo por referência as questões multidimensionais da pobreza, discutem as intervenções focais e/ou universais. Contrapõem, de um lado, as intervenções específicas, pontuais e de curto prazo, focalizadas nos pobres e visando alívio imediato da pobreza e, de outro, a implementação de um sistema de defesa e garantia de direitos universais ou de políticas que conjuguem ações focais e universais de médio e longo prazo. Destacam que as estratégias de proteção social adotadas no Brasil combinam redes de segurança, transferência de renda e ações focalizadas nos pobres para que sirvam de auxílio nos períodos de crise e de “trampolim” para a superação da situação de pobreza. No entanto, mesmo reconhecendo os resultados positivos da unificação dos programas de transferência de renda federais no Programa Bolsa Família, a partir de 2003, observam que,

[...] por si só a presença destes programas não é suficiente para afirmar que existe uma estratégia política de combate à miséria que abarque de forma integrada estas intervenções em função de objetivos mais amplos. Além disso, cabe avaliar se essas iniciativas estão realmente atingindo seus propósitos de inserção no mercado de trabalho, de maior autonomia dos segmentos assistidos e de promoção e garantia dos demais direitos (AZEVEDO, BURLANDY, 2010, p. 205).

Esta dupla de pesquisadores observa que nos períodos 2001- 2004 e 2005-2006 não fica clara a alocação de recursos federais

[...] em algumas funções necessárias para a diminuição efetiva da desigualdade, como educação, habitação e saneamento, em contraposição ao aumento dos programas de transferência de renda e aos gastos totais (há sérias dúvidas se) estamos caminhando para uma política de combate à pobreza, ou para um conjunto de estratégias pontuais e emergenciais de alívio à pobreza sem uma devida responsabilidade com as mudanças de médio ou longo prazo (AZEVEDO, BURLANDY 2010, p. 205 e 206).

Com respeito aos recursos alocados, Castro *et alli* (2012) demonstram a elevação permanente do volume aplicado pelo governo federal nas políticas sociais: o Gasto Social Federal – GSF, em termos reais, medido como percentual do PIB, aumentou no período 1995 / 2010:

Tabela 4 - BRASIL – Evolução do Gasto Social Federal – GSF

Gastos Reais	1995	2010	Variação
GSF	R\$ 234,0 bilhões	R\$ 638,5 bilhões	172%
GSF em % do PIB	11,24%	15,54%	38,2%
GSF per capita	R\$ 1.471,46	R\$ 3.324,84	126%

Fonte: Castro *et alli*- IPEA 2012

Segundo os autores, o núcleo da política social federal manteve-se localizado nas seguintes áreas de atuação: previdência social (que absorve quase a metade do Gasto Social Federal), benefícios a servidores, saúde, assistência social, educação, emprego e defesa do trabalhador. Juntas, essas seis áreas sempre absorveram cerca de 95% do total do GSF no período de 1995 a 2010. Ao longo destes anos, se o conjunto do GSF aumentou de 11% para 15% do PIB, apenas na área de previdência social houve um acréscimo de cerca de 2,4% do PIB.

Há, então, a conclusão óbvia: um significativo montante (crescente) de recursos tem sido aplicado; no entanto, cabe um questionamento evidente: por que são tão lentas as mudanças no panorama social brasileiro, no qual os segmentos da população não-branca, feminina e nordestina destacam-se como as mais carentes e menos atendidas pela disponibilidade de infraestrutura e pela oferta de serviços públicos sociais básicos? Uma possível resposta é apresentada por Druck e Filgueiras, quando verificam que “os gastos sociais que possuem uma maior capacidade para ter impacto estrutural no combate às desigualdades e à pobreza (saúde, educação, habitação e saneamento)” perderam, ao longo do período 2000-2005, participação relativa no orçamento social: de aproximadamente 73% para 62%, excluindo os desembolsos relativos à assistência e à previdência social (DRUCK e FILGUEIRAS 2007, p. 30). Destacam ainda que

[...] a política social do governo Lula, tal como a sua política econômica, é também de natureza liberal, coerente com o modelo econômico vigente e serve de instrumento poderoso de manipulação política de uma parcela significativa da sociedade brasileira, ao mesmo tempo em que permite um discurso *politicamente correto* (DRUCK, FILGUEIRAS 2007, p. 32).

Para Lena Lavinas, tal situação decorre, também, do fato de que o conjunto de medidas de combate à pobreza vigente no Brasil está concentrado em programas focalizados de transferência de renda – sem promover simultaneamente o aumento dos chamados gastos *in kind* (a provisão de serviços públicos de caráter universal) – que são capazes de afetar a grave questão da desigualdade. No início do século, com respeito ao período 2002-2004, segundo a autora, não houve um “[...] esforço coordenado por parte das instâncias federal e subnacionais

na provisão de serviços públicos indispensáveis à **redução das desigualdades no modo de vida** e ao aumento do bem-estar em paralelo à elevação da renda familiar e individual e do consumo” (grifo nosso). Lavinias observa, ainda, que o “[...] chamado investimento social vem diminuindo e não acompanha o crescimento populacional, gerando, portanto, externalidades negativas, deterioração social e ambiental”.

Por sua vez, Pochmann e Amorim ao comentarem a evolução da economia brasileira, entre 2001 e 2007, destacam a rápida expansão da renda nacional, com melhora considerável do mercado de trabalho e ganhos reais do salário mínimo. Nestes anos, o Produto Interno Bruto cresceu, em termos reais, 23,8%, enquanto o aumento da renda familiar per capita foi de 15,6%, considerando a expansão populacional no período. Esses autores observaram a evolução do número de pessoas incluídas no terço inferior da renda como indicador da mobilidade social. Dessa forma, constatam que na realidade nordestina tal melhoria é bastante lenta. Em 2001, a região possuía 57% dos seus habitantes (27,3 milhões de pessoas) no terço inferior da renda. Em 2007, 49% de seus residentes ainda se mantinham nesta situação. Assim, o Nordeste, segundo os autores, apresenta uma “pobreza entranhada”, que se explicita no enorme contingente de pobres, que, por sua vez é consequência da forma e das “opções de políticas econômicas e sociais adotadas ao longo da história”. Para Albuquerque Jr (2011, p 349) os movimentos de parte de sua sociedade para a “conquista ou defesa de vantagens muito particularizadas” e manutenção de “interesses segmentários” faz do Nordeste “poderosa máquina de dissolução da novidade”, à medida que “as positivities da modernidade e do capitalismo parecem ser insistentemente bloqueadas”.

De acordo ainda com Pochmann e Amorim,

A pobreza brasileira retrata sintomas, consequências da ausência de reformas no campo, na ação do Estado e da fraqueza dos movimentos trabalhistas. Em verdade, o país simplesmente – e não por coincidência – evitou fazer as necessárias reformas do capitalismo contemporâneo (agrária, social e tributária).

Os comentários anteriores indicam como conclusão para o período 1995-2010: é clara a percepção de que o país cresceu, houve uma mobilidade social (tímida para o caso do Nordeste) e, apesar dos determinantes da (nefasta) situação não terem sido alterados, a alocação dos recursos públicos no campo social aumentou.

Com respeito aos resultados das ações efetivadas, cabe registrar os comentários de Ernesto Cohen, que, ao tempo em que reconhece o significativo aumento dos gastos públicos sociais entre 1990 e 2000, comenta sobre as possíveis mudanças:

Sin duda, hay restricciones de carácter estructural. La concentración del patrimonio y del ingreso, las enormes diferencias en la retribución, tamaño y densidad ocupacional en las familias, así como la lenta maduración de los efectos del aumento de la cobertura educativa, constituyen verdaderos parámetros en el combate a la pobreza.

Questiona, ainda, o fato das ações governamentais estarem apoiadas em mecanismos de mercado:

[...] la gestión social tradicional, asume que el impacto perseguido (cualesquiera sea) se producirá automáticamente como resultado de la mera entrega de los bienes o servicios a la población destinatária de los programas y proyectos en los que se traducen las políticas.

[...] aparece la masiva introducción de mecanismos de mercado en las políticas sociales, bajo el supuesto que permitirían mejorar su eficiencia e impacto. (Porém) el mercado en modo alguno, actúa de manera milagrosa. Tiene pre-requisitos básicos para su funcionamiento y al mismo tiempo exige su permanente regulación (COHEN, 2005, p. 404).

Cohen desnuda a importância das relações entre as políticas governamentais e o perfil da sociedade quando destaca outros elementos relevantes: o crescimento econômico e a distribuição da renda

[...] cuanto más desigual sea un país, menos efectivo será el crecimiento para reducir la pobreza (no entanto como) la distribución no mejora, por el contrario, há venido empeorando, este proceso no cambiará como una consecuencia “natural” del crecimiento.

Hay que promoverla a través de las políticas públicas, lo que no sólo exige voluntad política de llevarlas adelante, sino que también implica alterar los determinantes de la actual distribución del ingreso, que son de naturaleza patrimonial, demográfica, educacional, ocupacional y de remuneraciones, que resultan difícilmente modificables (COHEN, 2005, p. 408).

Haja vista que na Bahia, independentemente do partido do Governador, entre 2004 e 2011, o perfil da alocação dos recursos orçamentários se manteve praticamente o mesmo, o cenário se manteria desfavorável para a concretização de significativas mudanças no campo social.

5- BAHIA - ECONOMIA, PLANEJAMENTO, INTERVENÇÕES E INDICADORES SOCIAIS

5.1 TRAÇOS MARCANTES – QUESTÕES ECONÔMICAS EXÓGENAS E CONCENTRAÇÃO

Sabe-se que a própria essência das relações capitalistas determina os processos de concentração e centralização do capital e as crescentes desigualdades, apesar da aparente modernização produtiva das regiões e da homogeneização de padrões de consumo. Considerando a evolução das atividades econômicas no passado recente, cabe, então, observar como tais fenômenos determinaram a *realidade* baiana.

São várias as contribuições de núcleos de pesquisas da Universidade Federal da Bahia e das entidades vinculadas ao governo estadual⁴⁵ para a melhor compreensão das características da economia baiana e de sua evolução. No amplo conjunto de estudos sobre a economia baiana, destaca-se um instigante leque de observações sobre as dificuldades da Bahia em superar seu contínuo e persistente atraso com respeito aos Estados localizados ao sul do Rio Jequitinhonha. Apesar de seu rigor técnico quantitativo, um representativo conjunto de textos acaba por minimizar (ou ainda, nem observar) em seu quadro de referências que a Bahia integra um conjunto maior de relações capitalistas, sendo portadora das limitações estruturais de uma unidade subdesenvolvida produtora de mercadorias e dependente em suas relações comerciais.

A grande extensão da Bahia, sua estrutura produtiva definida pelas relações comerciais - desde os tempos coloniais - e a ocupação de áreas esparsas, em manchas ao longo de seu território, induziram a que os estudos sobre a formação de sua economia privilegiassem seu setor externo, induzindo à concepção de um sistema apenas reflexo do movimento dos preços internacionais. Algumas interpretações parecem estar baseadas na denominada *visão oceânica* (GRANZIERA, 1976), que, ao privilegiar fortemente as relações da economia baiana com o mercado externo (seja internacional ou brasileiro) dão destaque quase que exclusivamente aos

⁴⁵Assim como a UFBA, que, através da Editora da Universidade Federal da Bahia (Edufba), mantém a divulgação de várias obras *clássicas*, a Secretaria do Planejamento do governo estadual tem promovido a elaboração de estudos relevantes (a exemplo da “Inserção da Bahia na evolução nacional 1850 – 1930”) e realizado a reprodução de textos importantes. Cabe destacar as pesquisas sobre temas sócio-econômicos e estudos conjunturais realizadas pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Por sua vez, em 2015, o Conselho Federal de Economia – CORECON publicou um livro sobre as análises da economia baiana visando contribuir para que o planejamento governamental recolocasse a Bahia nos “trilhos do desenvolvimento”.

quantitativos movimentados. São poucos os textos que conferem ênfase às formas dos negócios (a exemplo das atividades financeiras dos comerciantes) e às efetivas relações sociais que se processavam no circuito interno da produção e comercialização das mercadorias. Tais procedimentos adotados pelos autores não permitiam que seus textos captassem a diversas formas de exploração da mão de obra baiana e as relações de poder viabilizadas pela concentração fundiária.

Utilizando-se de outra perspectiva, as pesquisas da CPE relativas ao período 1850 – 1930 indicaram que a vida econômica da Bahia teria como principal agente o comerciante, as *casas comissárias*, que orientavam as atividades produtivas necessárias tanto para atender à lógica da demanda externa como à reprodução de seus próprios *cabedais*. Tais agentes supriam os produtores dos insumos necessários – inclusive escravos – através de mecanismos de crédito que instrumentalizavam sua subordinação. Sendo o comércio o setor hegemônico e a acumulação de capital ocorrendo na esfera da circulação, a atuação de seus agentes é conservadora, mostrando-se indiferente ao processo de mudanças das relações de trabalho em direção ao assalariamento e as transformações estruturais da sociedade engendrada no escravismo e na propriedade da terra como elemento de acesso ao crédito (CPE, 1981, p. 11 e 28). É lógico que tais elementos marcaram fortemente a sociedade baiana e que, ainda hoje, dificultam a superação da injustiça social observada, restringindo o acesso da população pobre a um patamar digno de bem estar e de sua materialidade (SANTOS, 2009).

Recentemente, alguns dos textos mais importantes sobre a formação e a evolução da economia estadual foram revisitados por Spínola (2015) para responder por que a Bahia “perdeu o bonde da História”. Para ele, buscando elaborar uma síntese das proposições dos autores consultados, há uma trama de circunstâncias que engendraram o “vilão responsável pelo nosso atraso”, já que “[...] somos ricos, mas somos pobres, e tudo indica que frente à concorrência das outras regiões do País a tendência é que fiquemos nacionalmente e em termos relativos cada vez mais pobres”. Entre os vários fatores explicativos, o autor relaciona

questões decorrentes de nossa matriz colonizadora⁴⁶; a escravidão e o modelo de exploração agro exportador, além de disputas partidárias e pessoais⁴⁷, bem como

“[...] a incompetência administrativa, o padrão de vida perdulário, e a corrupção, que caracterizaram a elite brasileira e baiana; a má condução da política do Estado durante a Primeira República; as secas e demais condições edafoclimáticas adversas e a política macroeconômica do Governo Federal, ao longo do século XX” (SPÍNOLA, 2015 p. 223-224).

De certa maneira, este autor percorre caminho semelhante ao de Pinto de Aguiar que, em 1958, preferiu citar “[...] fatores inter-atuantes, do que fatores causais, uma vez que agimos como sociedade, em termos de ações e reações, de estímulos e respostas”. Tal autor indica que, além da subcapitalização e o retardamento técnico, a Bahia teria que vencer sua instabilidade econômica causada pela sazonalidade das safras e das flutuações dos preços dos mercados externos e o “desgaste do nosso intercâmbio interno” causado pela política cambial e pela “tendência estrutural da deterioração da relação de preços dos produtos que enviamos para outros estados e das mercadorias que deles recebemos” AGUIAR (1977, p. 125-126).

Cabe registrar que Rômulo Almeida, em 1967, admitia que “[...] as implacáveis indivisibilidades tornam o desenvolvimento forçosamente desequilibrado”, criticando, então o “mito do desenvolvimento equilibrado”. Ao reconhecer o Nordeste como região exportadora de produtos primários, geradora de divisas e financiadora da industrialização do Centro-Sul, justificava a necessidade da intervenção do governo federal em obras e serviços públicos visando amenizar os desequilíbrios regionais (ALMEIDA, 1985).

Além das várias concepções acima relatadas por Spínola, outros autores também se apóiam na ilusão de que uma unidade geográfica de produção de mercadorias poderia ser capaz, por si só, de contrariar, ou ainda, mitigar as *leis* do modo de produção capitalista relativas à tendência à concentração e centralização do capital produtivo e da riqueza social e que continuamente determinam desigualdades. Em outra perspectiva, para CARVALHO (2012 p 162), o capitalismo “[...] pressupõe um determinado modo de distribuição social, setorial e

⁴⁶ É possível que uma parte deste tipo de explicações do relativo atraso da Bahia esteja baseada na ideia que existam sociedades superiores, compostas por indivíduos superiores moral e cognitivamente, e que não são corruptos, residentes na Europa ou nos Estados Unidos, onde haveriam Estados apenas públicos que não sofreriam pressões patrimonialistas. Parece a clara expressão do que Nelson Rodrigues chamava de *complexo do vira-lata*. Ou, conforme dizia Celso Furtado, considerações resultantes de mentes colonizadas.

⁴⁷ De acordo com o autor, “[...] o Estado, nos primeiros cinquenta anos do século XX, foi administrado por 21 governadores; entre titulares, interinos e interventores. Até hoje, toda uma considerável energia e capacidade política, que poderiam convergir para beneficiar o Estado mediante projetos que promovessem seu desenvolvimento, foram desperdiçadas por disputas movidas por interesses pessoais, ciúmes, vinganças políticas, intrigas, conspirações...” (SPÍNOLA, 2015 p. 251).

espacial da riqueza, um modo desigual e combinado de produção”. Por sua vez, OURIQUES (2014, p 144) informa que: “[...] ao longo da história do capitalismo se pode observar que a característica essencial do sistema é a reprodução da desigualdade que impede qualquer desejo de homogeneização”.

A importância e representatividade nacional de cada unidade federativa no conjunto da economia brasileira são resultantes da sua capacidade de integração competitiva ao mercado nacional e mundial. Por sua vez, tal inserção requer a implantação de modernos processos produtivos que atendam a paradigmas tecnológicos e comerciais dinâmicos, determinando impactos regionais sobre as condições de trabalho, as relações sociais e exigindo perfis mais elevados de capacitação técnica da mão de obra e de qualificação da infra-estrutura. Nas últimas décadas, observa-se que a atração de recursos externos, privados ou federais, para estimular o conjunto dos negócios locais tem assumido contínuo destaque entre as ações dos governos estaduais.

Visando atrair empreendimentos que fomentem as atividades econômicas locais, a Bahia tem utilizado mecanismos da denominada guerra fiscal com outros estados, oferecendo facilidades e assumindo custos privados. Assim, como nos demais estados, observa-se o crescente comprometimento de seu orçamento – já limitado pela pressão do custeio, com tais investimentos programados e com o serviço da dívida pública.

Às vezes, a disponibilidade dos recursos fiscais é agravada por impactos decorrentes de crises internacionais, de ciclos produtivos e do movimento dos preços das *commodities*⁴⁸, com a conseqüente diminuição da capacidade estadual de realizar intervenções mais adequadas às suas respectivas necessidades estruturais, sociais e econômicas. Assim, ao atender ao modo de acumulação globalizada, a integração competitiva da Bahia aos principais circuitos comerciais, ao tempo em que moderniza áreas do seu território, tende por intensificar suas conseqüências negativas: a dependência por recursos produtivos e financeiros externos e o aprofundamento das desigualdades territoriais em termos absolutos.

⁴⁸ Em 2015, apesar de o volume embarcado ter aumentado 8,3% em relação a 2014, as exportações baianas registraram seu valor mais baixo desde 2009 (US\$ 7,9 bilhões, com redução de 15,3% em comparação com 2014) devido à redução de preços internacionais do petróleo, soja, petroquímicos, minerais e celulose (SEI, 2015).

Ao longo das últimas duas décadas tem sido estável a participação da Bahia no contexto da economia brasileira: em torno de 4%, tanto do PIB como da corrente de comércio internacional (exportações mais importações). Assim, os esforços governamentais para o aproveitamento das oportunidades estabelecidas pelo mercado têm apenas mantido o patamar alcançado pelas atividades econômicas na Bahia no contexto nacional nas últimas décadas. É bem possível que tal desempenho apenas sinalize o patamar (o nicho) a ser ocupado pela Bahia no contexto da matriz produtiva brasileira, sendo resultante das estratégias econômicas das grandes empresas aqui instaladas e do aporte de recursos federais e estaduais. Este posicionamento indica, também, os entraves estruturais produtivos (econômicos e institucionais) da Bahia como o desempenho dos demais Estados - seus competidores na atração de empreendimentos - que utilizam os mesmos mecanismos da guerra fiscal. Tais elementos demonstram a existência de sérios condicionantes à propalada ação governamental de promover o aumento da representação econômica da Bahia na matriz produtiva nacional e no comércio exterior brasileiro.

Tabela 5 - Participação da Bahia no PIB Brasil
1995 – 2012

ANOS	(%)
1995	3,7
2000	3,9
2005	4,2
2010	4,1
2012	3,8

Fonte: IGBE

Tabela 6 - Participação da Bahia na Corrente de Comércio do Brasil
1980 – 2015

ANOS	(%)
1980	4,50
1990	4,26
1995	3,25
2000	3,77
2005	4,86
2015	4,46

Fonte: SEI; MDIC/SECEX

Como não poderia ser diferente, cabe reconhecer que o setor externo da economia baiana - mesmo tendo proporcionado determinados impactos gerais e regionais positivos - tem

fomentado uma forte concentração geográfica dos setores produtivos, da população, da infraestrutura e da renda⁴⁹.

Historicamente, os elementos dinâmicos que orientam a integração da Bahia aos circuitos produtivos, comerciais e financeiros externos (nacionais e internacionais) têm desenhado ao longo do estado áreas que se destacaram por sua modernização produtiva, constituindo manchas exitosas economicamente⁵⁰. Nestas ilhas de prosperidade se concentram produção, serviços, renda e população. O fato de que as maiores cidades do interior da Bahia estejam localizadas sobre eixos rodoviários nacionais é bem ilustrativo deste processo⁵¹.

O mesmo extenso território baiano que detém potencialidades para a implantação e expansão das atividades econômicas – sendo que as de maior destaque atendem interesses e clientes externos – tornam complexa a redução das disparidades sociais e regionais conhecidas. Assim, a questão em aberto refere-se tanto à possibilidade conceitual como a capacidade operacional do Governo Estadual em estabelecer novos fundamentos para a economia baiana. Os dados disponíveis de fontes oficiais (IBGE, MIDIC e SEI) revelam que a concentração sócio-econômica constitui a principal característica da Bahia.

As tentativas de desconcentração econômica realizadas desde meados dos anos 90 por diversos governos não conseguiu reduzir a concentração espacial, territorial, setorial e empresarial observada. Para Teixeira, Guerra e Araújo (2011, p. 251), o traço marcante da concentração inviabiliza a constituição de bases econômicas sólidas no interior:

[...] vastos territórios do Estado são como desertos econômicos [...] existe uma excessiva dispersão geográfica de aglomerações produtivas incipientes, o que atua no sentido de minar as iniciativas de provimento de infraestrutura comum, fragilizando as especializações regionais e dificultando a adoção de políticas de

⁴⁹ O perfil da concentração econômica existente na Bahia é retratado pelas informações da SEI/SEPLAN. Com respeito às exportações em 2015, apenas 06 municípios concentraram 68% do valor total; cinco segmentos produtivos foram responsáveis por 67% das vendas e seis países absorveram 61% das transações. Com respeito à estrutura produtiva regional, observa-se que, em 2007, apenas seis dos 27 Territórios de Identidade concentraram, aproximadamente, 70% das atividades econômicas estaduais, sendo que 80% do PIB do setor secundário estavam sediados em apenas 18 municípios. De acordo com o Censo de 2010, apenas 15 municípios abrigam mais de cem mil habitantes; por outro lado, 73 municípios são habitados por menos de dez mil pessoas.

⁵⁰ Já em 1990, a CPE reconhecia que, em decorrência das atividades do setor agropecuário, nos últimos vinte anos, algumas regiões do Estado apresentaram “[...] surpreendente crescimento, constituindo-se em verdadeiras ‘ilhas de modernidade’” (AVENA FILHO, 1990, p. 10).

⁵¹ Tais áreas prósperas, fruto da ocupação territorial por modernas atividades produtivas e de serviços, demonstram a viabilidade do capitalismo em uma região periférica, mesmo com suas perversas consequências específicas para parte de sua população e de seus recursos naturais.

dinamização [...] [por sua vez] aglomerações produtivas [...] geralmente não encontram, no território de identidade, atividades complementares que possam induzir uma dinâmica mais virtuosa por meio de relações intersetoriais.

A abordagem anterior buscou traçar um panorama das principais questões da economia baiana que será, em seguida, complementado pelo resultado das entrevistas com profissionais conhecedores da intervenção do governo na sociedade. A ideia é que a conjugação destes saberes (sobre os perfis da economia e da ação pública) conduza melhor as reflexões posteriores sobre o Planejamento na Bahia.

5.2 COMENTÁRIOS DOS ESPECIALISTAS ENTREVISTADOS

Procedimentos adotados:

Em abril de 2013, foi elaborado um texto que, além dos elementos estruturantes do Projeto de Investigação, apresentava o roteiro para a realização das entrevistas com informantes-chave sobre o tema trabalhado. Os especialistas foram escolhidos por possuírem conhecimento sobre a intervenção do Estado na sociedade e por suas experiências concretas como gestores da máquina.

Antes das entrevistas (das quais quatro foram presenciais) foi encaminhada para os especialistas uma correspondência que apresentava uma síntese do projeto de pesquisa e as questões formuladas (cujos conteúdos estão reproduzidos no Apêndice). Assim sendo, os entrevistados tiveram conhecimento prévio do quadro referencial utilizado: de que a pesquisa seria conduzida sob a ótica da *Administração Política*, das considerações do autor sobre o perfil das ações do Governo da Bahia bem como dos pressupostos (suposições prévias) da investigação e seus objetivos (gerais e específicos). Como o autor conhece todos os informantes, o roteiro explicitava as perguntas elaboradas visando permitir flexibilidade ao entrevistador para, através do diálogo, estimular as reflexões solicitadas e compreender melhor as opiniões manifestadas.

Foram apresentadas quatro questões para os entrevistados:

- 1- Qual a sua concepção de desenvolvimento?
De acordo com esta concepção, como você percebe a situação atual da Bahia?
- 2- Na sua visão, o Governo da Bahia tem um modelo/padrão de atuação claro?
- 3- Comente sobre o protagonismo do Governo da Bahia no campo social e o alcance de suas ações no sentido de promover o desenvolvimento estadual.

4- Discuta os entraves enfrentados pelo Governo estadual para promover o desenvolvimento social.

A seguir são comentadas as contribuições mais relevantes destas seis entrevistas exploratórias realizadas. Seu conteúdo proporciona elementos que permitem confrontar as diretrizes governamentais adotadas, questionar o otimismo dos textos oficiais e as constantes repetições nos documentos sobre o que foi alcançado e as próximas ações que serão implementadas – sempre induzindo à crença que as ações seguem o *caminho certo*. Tais pareceres permitem discutir as constantes declarações oficiais relativas à eficiência, à eficácia e à efetividade da ação governamental.

Tais comentários registrados sustentam a observação de que, ao longo das décadas, os textos produzidos pela Secretaria de Planejamento do Governo da Bahia destacam a necessidade de reordenamento institucional e da reabilitação e/ou a valorização das funções de planejamento. Os documentos divulgados utilizam expressões contundentes, dando a impressão que a gestão anterior (mesmo havendo a continuidade do mesmo grupo político no poder) dificultou (ainda que parcialmente) o bom funcionamento da máquina administrativa. Os títulos são fortes: *Reconstrução e Integração Dinâmica* (Bahia, 1991); *O futuro a gente faz* (Bahia, 2003), *Resgatando o Planejamento Estratégico no Estado da Bahia* (Bahia, 2008). No entanto, para a maior parcela da população estadual, as manifestações oficiais (algumas delas mencionadas a seguir) soam como expressões vazias, pois as ações públicas realizadas não alteraram os elementos estruturais da sociedade baiana que condicionam o quadro social. As melhorias observadas, algumas decorrentes de fatores externos, têm acontecido de maneira lenta.

O *Plano Bahia 2020*, divulgado em 2003, reconhecia que “há muito a percorrer”

O Plano Estratégico estabelece novos objetivos – baseados na formulação de propostas consistentes de desenvolvimento econômico e social – e aborda questões cruciais para garantir a continuidade do desenvolvimento estadual e eliminar obstáculos ainda não removidos. Ambicionando transformações ainda mais expressivas, especial ênfase é conferida ao desenvolvimento humano e à competitividade. Com esse foco, formulamos estratégias e linhas de intervenção **consistentes**, que nos permitem vislumbrar uma Bahia **socialmente justa** e coesa, economicamente diversificada e competitiva, **especialmente integrada** e ambientalmente limpa (BAHIA, 2003 p. 11) (grifos nossos).

Em 2008, de acordo com o governador, o *Plano Estratégico 2008-2028*

[...] articula, pioneiramente, a estratégia com os objetivos do governo e encaminha a operacionalização da **intervenção articulada das ações**. Busca a **transetorialidade** e

territorialidade capazes de maximizar os resultados possíveis com a utilização dos poucos recursos disponíveis em relação às enormes necessidades de nossa sociedade (BAHIA, 2008 p. 7) (grifos nossos).

Na apresentação do PPA 2012-2015, o governador destacou que

Essas ações apontam na direção da consolidação de um novo modelo de desenvolvimento para a Bahia, **includente e redistributivo**, que promova o crescimento econômico associado à melhoria das condições de vida de amplas parcelas da sua população.

O PPA 2012-2015 traduz a renovação do nosso compromisso com a população baiana de continuar a execução de políticas públicas buscando o máximo de eficácia, eficiência e efetividade na execução do gasto público. E a efetividade não é apenas categoria fundamental de qualquer processo de avaliação e monitoramento; é, acima de tudo, a capacidade que uma política pública tem de transformar para melhor a vida das pessoas, via otimização do uso dos recursos públicos (Bahia *site* Casa Civil, acesso em 21-02-2016).

Mais recentemente, o Art. 6º do Decreto nº 16.014/2015 definiu as 14 diretrizes estratégicas do Governo que “[...] estarão explicitadas no PPA 2016-2019 e serão a referência para a formulação das políticas públicas e da programação setorial para o período de vigência do Plano Plurianual”. O PPA foi aprovado em 22-12-15 e, de acordo com sua Metodologia,

[...] consolida-se como instrumento de planejamento, (e) é um documento técnico e político, configurando-se como o principal instrumento da gestão estratégica do Estado. Dessa forma, afasta-se de uma peça técnica e orçamentária, ou mesmo um documento burocrático, para cumprir um requisito legal de imposição dos órgãos de controle (Bahia *site* Casa Civil, acesso em 21-02-2016).

Em suma, os anos passam e os gestores parecem querer fugir da percepção comum de que os documentos são apenas burocráticos. Os discursos continuam utilizando expressões técnicas rebuscadas que preservam o tom otimista exagerado para as intervenções relacionadas que, infelizmente, não se concretizam, ou ocorrem de maneira lenta e gradual. Tais elementos ilustram a trajetória do mito do planejamento na Bahia que, ao que parece, será longo. As observações dos entrevistados apresentadas de forma condensada em seguida, permitem o questionamento das declarações oficiais, indicando a preservação de uma realidade social nefasta que os textos, com suas palavras e intenções, não alteram. Como em abril de 2013 os entrevistados ocupavam cargos, ou recém haviam saído de suas destacadas posições, a opção seguida foi resumir os comentários feitos de forma a não permitir a identificação do seu autor.

5.2.1 COM RESPEITO À CONCEPÇÃO DE DESENVOLVIMENTO

Além da importância do processo de planejamento, foi esclarecido que o desenvolvimento econômico é um processo de transformação, de crescimento sustentado e, portanto, de longo prazo, decorrente de transformações positivas na estrutura de produção e que resulta, necessariamente, na melhoria sistêmica dos indicadores sociais. O desenvolvimento deve ser interpretado como garantia de direitos econômicos e sociais, sendo que sua promoção depende de características intrínsecas, entre elas a herança histórico-cultural, recursos humanos e naturais e pode ser induzido através da manifestação de vontade de suas lideranças políticas, sociais e empresariais.

O desenvolvimento deve ser considerado em sua dimensão total, sem adjetivos. Nesta ótica, é a educação seu principal elemento. A política social “[...] sem pensar em alguma coisa nova” é fundamentalmente a educação! A educação como ponto de apoio para a *alavanca de Arquimedes* para o desenvolvimento e elemento democrático para a distribuição da renda.

5.2.1.1 DE ACORDO COM ESTA CONCEPÇÃO, COMO VOCÊ PERCEBE A SITUAÇÃO ATUAL DA BAHIA?

O Estado é o instrumento por excelência para promover o desenvolvimento econômico, através da formulação de uma estratégia de planejamento. Mas o êxito do planejamento econômico não depende apenas de boas formulações técnicas. A Bahia carece de um fator primordial para a promoção ou indução do desenvolvimento econômico: a existência de uma estratégia bem definida e de instituições (arcabouço legal e organizacional) adequadas.

A situação atual da Bahia é precária em relação a vários aspectos. Embora se verifique alguns avanços no âmbito da ampliação da base produtiva, os benefícios dessas empresas tendem a ficar localizados, já que não existe uma política mais efetiva no sentido de aprofundar e verticalizar tais setores.

Padrões de vida mais elevados estão ligados à sobrevivência em condições melhores de alimentação, abrigo, proteção à saúde, acesso à educação, à cultura e ao tempo de lazer. A riqueza gerada deve ser bem distribuída de modo a evitar a concentração individual e espacial.

Com relação à qualidade de vida, o que se vê são deficiências graves, no âmbito da saúde e o aumento acentuado da violência no Estado.

No caso da Bahia, o fator educação é o elemento principal que entrava a melhoria social. Observa-se que, sob o prisma da educação, a Bahia não apresenta um sentido coletivo de buscar aprofundar a cidadania; as pessoas não se percebem como cidadãs.

A área de Educação, embora tenha universalizado o acesso à escola, ainda tem sérios problemas no que se refere à qualidade do ensino. Após décadas, já haveria tempo suficiente para que os indicadores da área da educação apresentassem melhorias substanciais. Tal situação demonstra a falta de controle da efetividade das políticas e da avaliação dos Programas.

Em termos efetivos, não há “inclusão produtiva”, pois esta requer bem mais do que simples/pequenas habilidades, haja vista a carência da educação fundamental.

Se, por um lado, observa-se o avanço do processo de atendimento às carências sociais (em direção à materialidade) e avanços nos marcos normativos (leis e procedimentos administrativos), a maior efetividade das ações públicas depende de sua melhor articulação e pertencimento (maior e melhor percepção pelos órgãos de seus respectivos planos e ações).

5.2.2 NA SUA VISÃO, O GOVERNO DA BAHIA TEM UM MODELO/PADRÃO DE ATUAÇÃO CLARO?

Não tem. A Bahia carece de uma estratégia de desenvolvimento bem definida. Não basta a prestação dos denominados “projetos prioritários”, desarticulados de uma verdadeira estratégia. Não se pode promover o desenvolvimento de um estado de grande extensão territorial, que abriga três grandes biomas (mata atlântica, caatinga e cerrado) e apresenta um cenário socioeconômico e cultural tão diverso, através do emprego de um modelo já esgotado que permitiu a implantação do CIA e do COPEC. Entretanto, não se pode negar a importância e o mérito individual de projetos como o Porto Sul, a FIOLE, a ponte Salvador-Itaparica e o Metrô. Mas fica evidente a falta de articulação entre eles.

Não. O que se verifica é uma falta completa de estratégia e de um plano de governo. Infelizmente, no governo Wagner as ações são tomadas de forma isolada e casuística como se pode ver neste momento em relação às ações pontuais de combate a seca. Mesmo as obras de infraestrutura como a Ferrovia Oeste-Leste, o Porto Sul tem sua concepção em base aos interesses de curto prazo, sem qualquer estratégia de longo prazo.

A máquina pública baiana é ineficiente; mantém relações promíscuas com o setor privado e com ONG's em busca de resultados. Vivencia sempre uma crise de execução e não consegue gastar corretamente (seja pelos objetivos definidos ou pelos trâmites legais). Observa-se, também no ambiente das relações público/privadas a forte influência das amizades, do paternalismo e do corporativismo, além da questão da corrupção.

A distribuição das diversas Secretarias de Estado pelos partidos políticos da base aliada, considerada importante para o exercício e manutenção do poder, cria um ambiente de conflito de interesses entre o que cada grupo político deseja e o que poderia advir de um planejamento que objetivasse a otimização dos benefícios sociais, por exemplo. Tudo isso faz com que o modelo de atuação, se existe, não se configure como claro.

O padrão é a contratação e a subcontratação dos serviços, buscando obter resultados. A possibilidade de um maior protagonismo social só será possível com mudanças nas relações de poder; sendo a estrutura agrária parte relevante da estrutura social baiana e das relações de força entre os diversos grupos. Considerando o perfil concentrado das várias frações do capital aqui existente, as ações do Estado “batem e voltam” nas estruturas, sem alterá-las. Por isso, a educação é fundamental para o processo de desenvolvimento.

A atuação do Governo da Bahia é guiada pela demanda política gerada pelas necessidades individuais dos governantes. Prevalece, de um lado, o desejo dos políticos na preservação e do exercício do poder, e do outro, as limitações orçamentárias para realização de investimentos em obras de infraestrutura, vez que parcelas substanciais dos recursos disponíveis têm sua alocação determinada pela Constituição Federal ou têm finalidade relacionada a programas federais (são “carimbados”). O que sobra dos tributos arrecadados, depois das parcelas compulsórias aplicadas em educação e saúde e o pagamento da previdência e dos salários dos servidores ativos e dos profissionais terceirizados, é insuficiente perante as necessidades de

novos investimentos públicos. Predomina a falta de motivação política, escassez de recursos ou a inexistência de projetos.

O padrão de atuação é casuístico, corresponde à ausência de uma política nacional que explicita com clareza os objetivos de um projeto nacional e ao notório esvaziamento dos órgãos de planejamento nacional e regional. O resultado é a visível atuação dos governos como pertencentes a Estados unitários, deixando a “federação ao largo”. Tal padrão implica em formas particulares de negociação e regulação – caso a caso, em uma atuação de *varejo* e a perda da noção do todo. Os Estados acabam acolhendo projetos privados internacionais, sempre não previstos.

Observa-se uma grande desarticulação decorrente do fato de que os dirigentes e técnicos da máquina estadual pensam e atuam considerando apenas seu próprio campo, apesar de se confrontarem com uma realidade complexa. Falta uma estrutura de governança para que as questões sociais e econômicas sejam pensadas e as ações realizadas de forma integrada. É fundamental que os diferentes temas sejam entendidos por todos, tenham significado comum, para que as ações sejam concebidas em conjunto, de maneira a permitir a inter-setorialidade e inter-disciplinariedade requeridas. A questão que se coloca é como as demandas setoriais dialogam com os planos de operação dos diversos órgãos públicos.

5.2.2.1 SOBRE A ATUAÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO:

A gestão pública absorve os efeitos da questão política (número de Ministérios e de Secretarias) decorrente do “presidencialismo de coalizão” que procura equacionar problemas não resolvidos no campo político.

Há ainda, a questão da privatização da máquina pública – o patrimonialismo, o sindicalismo – onde se “esquecem as demandas sociais e a efetividade das políticas”.

A necessidade de melhor controle para o acompanhamento/avaliação das políticas públicas – a herança da associação entre informações para o monitoramento das ações com controle, uma questão maldita; a maturidade da sociedade agora permite a discussão da transparência, do controle e da efetividade.

5.2.2.2 SOBRE O PLANEJAMENTO NA BAHIA

O planejamento deveria ter maior densidade isto é, deve ser maior do que a questão orçamentária, envolvendo gestão, regulamentação e controle para permitir que a máquina governamental perceba qual o tipo – e resultados – de política que se está praticando.

As dificuldades do planejamento impostas pela guerra fiscal, que reforça a importância dos impactos da globalização sobre a Bahia.

Os grandes empreendimentos do Estado surgiram à revelia do planejamento local – Pólo Petroquímico; Arena Fonte Nova; as modernas monoculturas (grãos; eucalipto) em oposição ao que era proposto, em sua época, pela CPE/FUNDAGRO.

5.2.3 COMENTE SOBRE O PROTAGONISMO DO GOVERNO DA BAHIA NO CAMPO SOCIAL E O ALCANCE DE SUAS AÇÕES NO SENTIDO DE PROMOVER O DESENVOLVIMENTO ESTADUAL

A percepção pela máquina pública baiana da importância da questão social pode ser retratada pelo fato desta constituir o último capítulo do trabalho Análise Global da Economia Baiana, de 1978. Ao que parece, nada mudou, a idéia é que as mudanças no campo social seriam decorrentes do crescimento econômico – por “transbordamento”.

Aqui talvez esteja a principal deficiência do governo, uma vez que, embora disponha de recursos expressivos do governo federal, os programas estaduais na área social tendem a se pulverizar em pequenos projetos de agricultura familiar, ou em transferências de renda como as do Bolsa Família que, embora importantes, tendem a esgotar-se em si mesmo. O governo do estado deveria ter programas para potencializar a utilização desses recursos, bem como capacitar a população para que possa no futuro entrar no mercado de trabalho.

5.2.4 DISCUTA OS ENTRAVES ENFRENTADOS PELO GOVERNO ESTADUAL PARA PROMOVER O DESENVOLVIMENTO SOCIAL

São muitos e grandes os entraves enfrentados por quase todos os governos estaduais. No Brasil, os estados federados não dispõem de autonomia para formulação de políticas públicas. O Estado da Bahia, a exemplo dos demais estados não integrantes do eixo política e

economicamente dominante situado no Sul/Sudeste, tem pouco poder de influência na formulação das políticas públicas de alcance nacional.

Observa-se a falta de mecanismos de gestão. A administração pública é muito ineficiente e ineficaz, portanto torna-se improdutiva. O governo baiano carece até de quadros técnicos e administrativos. Grande parte do serviço público é conduzida por ocupantes de cargos de provimento temporário e do Regime Especial de Direito Administrativo - REDA. Assim, torna-se muito difícil a formação de uma cultura e de uma memória necessárias para garantir a continuidade das atividades de estado.

O maior entrave está no próprio governo, no excessivo aparelhamento político da máquina pública. Os sistemas de acompanhamento de projetos não funcionam, e a capacidade gerencial passou a ser secundária na escolha dos dirigentes. As características do governo atual podem ser resumidas na inexistência de uma série de instrumentos indispensáveis à boa condução da máquina pública, a saber: um plano estratégico de longo prazo, prioridades bem definidas, articulação entre o orçamento e o discurso de prioridade, acompanhamento e monitoramento de ações.

Há notória carência de maior disponibilidade de recursos para viabilizar novos investimentos, que dependem das transferências federais e de empréstimos. Observa-se uma atitude pragmática, oportunista, dependente de objetivos, normas e limites das entidades financeiras e Ministérios, ou de surgir (“pingar”) algum empreendimento (de investidores externos) que justifique negociações (específicas, pontuais) com a União.

Assim, de acordo com os comentários anteriores, é possível resumir de maneira esquemática que os entraves seriam:

A questão orçamentária;

A falta de integração para permitir/dar significado às ações dos atores em temas convergentes;

A compreensão do que é gestão pública e daquilo que constitui interesse privado (de pessoas e grupos organizados / aparelhamento);

A falta de capacidade de gestores em compreender os instrumentos disponíveis para executar/dar conta as missões dos órgãos e cumprir metas, abandonando/reduzindo uma perspectiva/interesse personalista. Tal dificuldade potencializa o fato de que os servidores

públicos não têm clara a percepção de suas responsabilidades /comprometimento com respeito às demandas sociais e metas.

5.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PERFIL DO PLANEJAMENTO ESTADUAL

De acordo com a literatura, para sua pertinência e eficácia, as fases do processo de planejamento requerem o conhecimento da realidade nacional / estadual não pela simples observação, mas pelo entendimento racional proporcionado pela ciência (em suas abordagens histórica, econômica e social) visando transformá-la.

Neste sentido, Celso Furtado registra importantes recomendações:

Porque no centro de minhas reflexões estavam problemas reais, a pesquisa econômica foi sempre para mim um meio de preparar a ação, minha ou de outros. **Compreender melhor o mundo para agir sobre ele** com mais eficácia. Isso significa que os fins últimos devem estar sempre presentes ao espírito.

O **planejamento** foi para mim uma *técnica social* de importância muito maior, a qual permitiria elevar o nível de racionalidade das decisões que comandam complexos processos sociais, evitando-se que surjam processos cumulativos e não-reversíveis em direções indesejáveis (FURTADO, *apud* CEPÊDA, 2008, p. 49) (grifos nossos).

Tais considerações definem a necessidade de um mosaico de referências adequado para a leitura e compreensão do espectro das ações do Governo da Bahia, tendo em vista a complexidade da realidade sócio-econômica estadual.

De acordo com SEPLAN (2006, p. 16), três fatos marcaram a emergência do processo de planejamento na Bahia: a criação do Instituto do Cacau da Bahia – ICB, em 1933; a instalação do Escritório do Planejamento Urbanístico da Cidade do Salvador – EPUCS, em 1943 e a instituição da Comissão de Planejamento Econômico – CPE em 1955⁵².

Para Santos, o planejamento leva o Estado a ser regulador e voltado para questões redistributivas e também para o campo da intervenção econômica: o “[...] Estado enquanto capitalista a comandar capitais” (SANTOS, R. 2009, p. 66). O planejamento representa um processo indutor de planos, políticas e estruturas públicas que buscam “regular as relações sociais”. Santos também destaca os determinantes legais que fizeram com que o orçamento

⁵² SPINOLA (2015, p. 215) informa que Octávio Mangabeira (governador no período 1946/1950) encomendou a Ignácio Tosta Filho o primeiro Plano de Desenvolvimento da Bahia, “[...] documento pouco divulgado na atualidade e praticamente desaparecido”.

público passasse a se expressar por meio de programas e que o planejamento fosse considerado como método de ação da administração pública: Lei 4.320/1964 e Decreto Lei 200/1967 (SANTOS, R. 2007, p.196).

O processo de planejamento, mesmo com todas as dificuldades de sua implementação, compõe de maneira relevante o contexto institucional. No caso da Bahia, a Reforma Administrativa de 1966 (Lei nº 2.321/1966; Art. 18), explicitou o planejamento como “[...] técnica administrativa de aceleração deliberada do progresso social, cultural, científico e tecnológico e do desenvolvimento econômico do Estado”. Posteriormente, em 1989, sua Constituição definiu entre as Competências do Estado: “V - elaborar e executar planos de ordenação do território estadual e de desenvolvimento econômico e social” (Seção II, Art. 11).

Ainda na década de 1950, alguns autores registraram interessantes contribuições para delinear as ações planejadas do governo no ambiente sócio-econômico baiano.

Em seu trabalho sobre a “Análise do problema econômico baiano”, de 1957, ao discutir a questão da importância das ações federais para a recuperação econômica estadual, Clemente Mariani destaca que “[...] para ser natural e progressiva, a melhoria das condições sociais deverá correr paralela com o desenvolvimento econômico” (1977, p. 73).

No ano seguinte, Pinto de Aguiar, visando contribuir para o debate sobre o fraco desempenho da economia baiana, reconhece que os indicadores sócio-econômicos locais têm um desempenho inferior ao do sul desenvolvido, relacionando claramente a industrialização com o desenvolvimento econômico global, sendo este “[...] não apenas especificamente econômico, mas em termos gerais, **um problema social e que requer planejamento**” (1977, p.124, 126) (grifos nossos).

Esses dois analistas estabeleceram relações diretas entre industrialização, desenvolvimento e melhoria das condições sociais da população⁵³. A divergência se colocava no perfil das unidades industriais. Mariani propunha indústrias de artigos de consumo corrente que substituiriam as importações de artigos produzidos nos estados do Sul, para garantir o não-vazamento da poupança alcançada na Bahia. Por sua vez, Pinto de Aguiar defendia atividades industriais complementares à matriz produtiva nacional.

⁵³ Que, como se sabe, não se efetivaram no mesmo ritmo observado no crescimento e na modernização das atividades econômicas baianas.

Este autor, em 1958, a partir de sua interpretação sobre a dinâmica socioeconômica baiana, acerca do chamado *enigma baiano*⁵⁴ sugeria explicitamente que: “Se nosso destino cumprir-se dentro das fronteiras da nacionalidade, o nosso desenvolvimento terá de ser realizado dentro de uma melhor integração do mercado nacional” (AGUIAR, 1977, p. 134).

Pode-se inferir que aí estava uma sólida orientação para que o padrão do desenvolvimento econômico do Estado, a *administração política* da Bahia (o modelo de gestão das relações sociais) (SANTOS, 2009, p 37) a partir daquele momento, assumisse o desafio de integrar a Bahia no “[...] processo de acumulação de capital e de homogeneização do espaço econômico do sistema capitalista no Brasil (e internacional)”, conforme destacado por Francisco de Oliveira (1977, p. 25). As décadas revelaram que o planejamento estadual adotou a vertente pragmática proposta por Pinto de Aguiar relativa ao contínuo estímulo à inserção das atividades produtivas baianas na matriz produtiva nacional. Ao longo do tempo, em sua trajetória, o planejamento estadual buscou identificar os obstáculos que poderiam comprometer a evolução do modelo econômico necessário à inserção pretendida, atuando no sentido de racionalizar a ação da máquina pública, orientando seus investimentos para atender tal diretriz.

Com sua criação, em 1971, a Secretaria do Planejamento SEPLANTEC/SEPLAN agrupou-se a várias outras Secretarias que, tanto na época como ainda hoje, agregam e articulam um conjunto de profissionais que, em decorrência de suas próprias atribuições formais, se inserem em um contexto caracterizado por um estreito vínculo do Governo da Bahia com núcleos de pesquisa acadêmicos e empresas de consultoria, além dos órgãos federais e entidades internacionais. O Governo do Estado, desde meados do século passado, tem mantido um significativo protagonismo na vida baiana. Suas ações têm visado à expansão da infraestrutura econômica estadual bem como a modernização da base técnico-produtiva dos segmentos do agronegócio, da indústria e dos serviços, objetivando aproveitar as oportunidades de negócios proporcionadas pelos mercados (nacional e externo).

⁵⁴ Designação dada pelo Governador Octávio Mangabeira para a percepção de um paradoxo, relativo ao atraso da Bahia à época com respeito a outros centros regionais, em meio à prosperidade da economia cacaueteira, às esperanças do petróleo e às promessas da eletrificação. Essa denominação relacionava-se, também, à percepção das elites das perdas econômicas com respeito aos Estados do Sul e da redução do prestígio político perante o governo central.

Cabe destacar que, desde 1990 – quando foi assinado um Convênio de Cooperação Técnica entre a Secretaria do Planejamento e a Associação Comercial da Bahia – tem sido significativo o esforço do governo para atrair empreendimentos privados e fortalecer o “[...] relacionamento entre o empresariado baiano e os órgãos da administração estadual”⁵⁵. A partir de 1991, através de um amplo programa de incentivos fiscais – PROBAHIA, a Bahia entrou “[...] na luta pela atração de investimentos na indústria produtora de bens finais e perseguir empreendimentos de porte médio”, buscando a “diversificação da base produtiva e a interiorização” (GAZETA MERCANTIL, 1991, p. 2).

De acordo com Teixeira *et alli* (2000, 2011) neste esforço de captação de investimentos produtivos, a *máquina* estadual tem assumido e promovido ações que reforçam a importância no território baiano de uma lógica econômica exógena⁵⁶.

Tal fato é reconhecido pela própria SEPLAN em uma edição comemorativa aos 35 anos de planejamento na Bahia:

A contínua profissionalização do segmento de planejamento, iniciada na década de 1950, resultou em [...] uma série de planos e propostas visando a estimular o crescimento e a inserção da economia baiana no processo nacional de acumulação de capital (BAHIA, 2006, p. 16).

É importante ressaltar a existência de significativos limites, determinados pelas próprias características do processo de acumulação do capital, às intenções relacionadas nos Planos Estaduais. Tais documentos – caracterizados por um pragmatismo exacerbado e talvez por miopia teórica e/ou por interesses privados – consideravam a constante ampliação das atividades econômicas como extremamente positiva e que, quanto mais intensa, maiores, mais espalhados e gerais seriam seus benefícios. Seguindo essa lógica, a ação pragmática do Governo proporcionaria aos empreendedores privados condições para o aproveitamento das janelas de oportunidade promovidas pelo mercado e, dessa forma, com maior produção, a

⁵⁵ É interessante observar que o documento elaborado por esta Cooperação afirma: “o Estado é que conduzirá a contínua redução das inaceitáveis disparidades hoje observadas na economia e sociedade baiana” (BAHIA, 1991, p 9, 61).

⁵⁶ Para tanto, ao longo do tempo, as Secretarias Estaduais, além da vertente da geração de informações e elaboração de análises sobre a realidade sócio-econômica, regional e ambiental da Bahia, promoveram a realização de Planos Regionais de Desenvolvimento, perfis de oportunidades regionais, Planos Setoriais, Planos Diretores Municipais, Planos de Logística de Transportes e Planos de Desenvolvimento Rural.

riqueza econômica alcançada transbordaria, e as precárias condições sociais existentes seriam reduzidas.

De acordo com o Planejamento Estratégico da gestão iniciada em 2007,

“[...] a expansão econômica encontra esteio nos movimentos de inserção competitiva e na ação governamental [e que] do ponto de vista socioeconômico, o desafio situa-se em promover e acelerar o **transbordamento** da dinâmica econômica para o social, fazendo com que, ao lado dos grandes empreendimentos e com o maior grau de articulação possível, desenvolvam-se os micro e pequenos empreendimentos e a agricultura familiar, gerando emprego, ocupação e renda (SEPLAN, 2008, p. 17) (grifo nosso).

Inegavelmente, a máquina estadual com suas análises, propostas e intervenções, com seus erros e acertos, tem contribuído para conformar a evolução econômica e social da Bahia. O que se quer ressaltar é o desempenho de órgãos cujo corpo de dirigentes e servidores possibilita o atendimento ao padrão de reprodução do capital no Brasil (independentemente da unidade federada), operacionalizando a crescente inserção do estado na dinâmica nacional, através da formulação, captação e internalização de programas, projetos estruturantes bem como de investimentos corporativos e recursos financeiros. Pode-se dizer que tal corpo técnico operacionaliza com habilidade o *planejamento por negociação*, com significativos reflexos nas relações sociais, na base técnica produtiva das *ilhas de prosperidade*, bem como na infraestrutura. Observa-se ao longo das décadas que, a despeito do partido ou dirigente que ocupa o Palácio de Ondina, o planejamento estadual visa atender às recomendações citadas anteriormente do professor Pinto de Aguiar no sentido de buscar continuamente a integração ao mercado nacional. Infelizmente, não constam propostas alternativas consistentes e coerentes de atividades industriais e comerciais de menor porte de dotação de capital e com foco no mercado baiano e nordestino. Assim, a preocupação esboçada por Clemente Mariani ao final dos anos 1940 referente à retenção na Bahia da poupança aqui gerada não foi acolhida pela estratégia econômica adotada. A denominada *praça comercial da Bahia* ficou fragilizada perante o processo de concentração de capital que direcionou os fluxos financeiros para os estados do Sul, onde estão localizadas as matrizes das empresas comerciais e financeiras que passaram a operar na Bahia no último quarto de século, com evidentes reflexos na oferta estadual de oportunidades de trabalho⁵⁷.

57 Cabe mencionar que observações registradas por Francisco de Oliveira (1977) e Clemente Mariani foram acatadas por Celeste Baptista (1979) para quem “o enigma já era”.

Nesta trajetória, ao longo de 25 anos, na ânsia de captar investimentos, visando sensibilizar e atrair empresários, o governo tem editado documentos sobre as potencialidades do território, além de farta propaganda. No entanto, não tem ao menos observado com o mínimo senso crítico o que está divulgando – tanto para coibir repetições como evitar textos falaciosos. Além disso, não analisa o material que está sendo produzido por outros estados da federação, seus efetivos e potenciais concorrentes no processo da *guerra fiscal* e que seguem este mesmo comportamento. Assim sendo, ao longo de anos e gestões diferentes, é possível registrar a continuidade de publicações com *textos técnicos* que ressaltam o grande dinamismo da economia estadual e que utilizam títulos otimistas⁵⁸: da “Bahia – Terra dos bons negócios” (SICT, 1992) à “Bahia Oportunidades” (SICM, 2014). É imperioso comentar sobre a simplicidade com que o material publicado considera viável que, com o suporte do planejamento estadual, da concessão de (mais) incentivos fiscais e financeiros e dos mecanismos das parcerias público-privadas, em 2020 ou 2023 (aos 200 anos da independência da Bahia), o território já esteja beneficiado pelas atividades econômicas do Pólo Naval de Maragogipe, do Complexo Acrílico, dos Parques Eólicos e da Zona de Processamento de Exportações – ZPE de Ilhéus. Em menos de dez anos, tais segmentos utilizarão uma significativa base logística composta pela Ponte Salvador – Itaparica; pelo Porto Sul; pela Ferrovia de Integração Oeste – Leste (FIOL); pela adequação da malha da Ferrovia Centro Atlântica (FCA); pelas plataformas de integração logística (PIL) situadas na macro região Salvador-Feira de Santana, e em Juazeiro, Itabuna e Vitória da Conquista, além da Hidrovia do São Francisco e dos serviços de transporte aéreo proporcionados pela construção/ampliação/modernização de dez aeroportos, incluindo aqueles situados em Salvador, Ilhéus e Porto Seguro.

Como mencionado, as intervenções do governo baiano no campo econômico visam manter (e, se possível, ampliar) a participação estadual na matriz produtiva nacional através de sua integração competitiva ao mercado. No entanto, tais empreendimentos, ao tempo em que fortalecerem a modernização das atividades produtivas e a tendência à homogeneização dos padrões de consumo das áreas onde operam, acabam por reforçar no território baiano a

⁵⁸ “Nunca se investiu tanto na Bahia”; “Bahia - Ponto de encontro do mundo dos negócios”; “Viver na Bahia é um grande negócio (que destaca, entre as 10 razões para investir na Bahia, a estabilidade política e econômica)” (SICM, 2014). Em 2015 a revista CARTA CAPITAL produziu encartes sobre o perfil das oportunidades de investimentos em três Estados, com títulos bastante sugestivos: “Ceará – Porta para o mundo” (30-09-2015); “Bahia – O encontro do mar com o sertão” (28-10-2015) e “Minas Gerais – Tradição e modernidade” (16-12-2015).

concentração e as desigualdades⁵⁹. Estimativas divulgadas pela Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração relativas ao período 2007-2020 sinalizam a possibilidade de geração de aproximadamente 85 mil novos postos de trabalhos na indústria baiana, e permitem calcular que a geração de cada vaga requer o investimento, em média, de aproximadamente R\$ 600 mil, explicitando, assim, o significativo porte do empreendimento, o perfil da tecnologia (certamente poupadora de mão de obra) e sua capacidade produtiva. No entanto, considerando que, de acordo com o CAGED/MTE, no período 2007-2014, a indústria de transformação proporcionou o estoque de 54 mil empregos admite-se como bastante otimista tal previsão da SICM (SEI, 2015, p. 27 e 41).

Tais dados sobre o segmento industrial, importante elemento de impulso para os demais setores econômicos, questionam a viabilidade da estratégia adotada pelo governo de que a ampliação e a implantação de atividades produtivas proporcionariam o contínuo aumento da riqueza econômica, que acabaria transbordando e beneficiando tanto áreas do território como parcelas carentes da população baiana.

Cabe observar que experientes gestores e analistas da economia baiana admitem que seja possível através do planejamento – “velho e conhecido aliado” (PESSOTI, 2015, p. 215) – e da maior “[...] participação política dos segmentos mais populares de uma sociedade mais plural e demandante de melhoria dos serviços públicos” (AZEVEDO, 2015, p. 160) manter a diversificação e a descentralização das atividades econômicas, integrar (através da infraestrutura logística) áreas esparsas e *endogenizar* as fontes do crescimento econômico.

Mesmo que a tecnocracia considere que tudo esteja certo, a reflexão teórica, no entanto, confronta o otimismo dos textos e das diretrizes governamentais adotadas. A teoria e a prática servem de alerta e questionam a eficácia das ações governamentais de propiciar facilidades para a internalização de empreendimentos privados de médio e grande portes visando à redução das desigualdades regionais e sociais da Bahia.

⁵⁹ A Região Metropolitana de Salvador concentra 78% da arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e 43% do PIB estadual, enquanto “[...] 53 dos 417 municípios da Bahia representam apenas 1% do PIB” (CARTA CAPITAL- BAHIA 2015, p 10). A expansão do agronegócio nas últimas décadas no extremo oeste da Bahia fez com que São Desidério, com 28 mil habitantes, pareça uma ilha de prosperidade. Entre os 5.564 municípios brasileiros, apresenta a segunda maior produção agropecuária do país, enquanto 30% de sua população vivem em domicílios com renda média *per capita* inferior a R\$ 70,00 (a linha de miséria estabelecida pelo Governo Federal). Considerando o PIB *per capita*, o município está 112º lugar, situando-se entre os 2% mais ricos do país. Porém, analisando-se pelo lado social, situa-se entre os 20% mais pobres. Jornal Folha de São Paulo, 31-07-2011.

Sendo assim, é oportuno retomar algumas reflexões teóricas sobre a base produtiva nacional.

Em 2003, Edmilson Carvalho destacou as limitações da moderna “plataforma de produção e circulação de mercadorias” implantada pelo Estado brasileiro:

[...] a introdução brusca de um segmento industrial em uma região atrasada – ou de desenvolvimento tardio – **não só não elimina** as desigualdades sociais pré-existentes como as acentua. [Tendo em vista que as disparidades não são] meramente acidentais, mas inerentes à forma como se reproduz o modo de produção capitalista, [as variações observadas entre os Estados são] apenas de grau, jamais de essência, são efetivamente **irreversíveis** (CARVALHO, 2012, p. 152 - 153) (grifo nosso).

A partir das características do sistema internacional contemporâneo, Valencia expõe um raciocínio que permite compreender os pólos e distritos produtivos brasileiros (bem como as denominadas *ilhas de prosperidade* localizadas em algumas partes do território baiano) como plataformas de recepção de grandes empresas que se deslocaram para aproveitar vantagens ambientais, o perfil das relações trabalhistas ou, ainda, devido aos atrativos governamentais concedidos. Assim sendo, delinea-se a tendência a que os governos (da União e dos Estados) “[...] aprofundem as políticas neoliberais e ajustem suas economias à lógica mercantilista e de lucros que o grande capital monopolista internacional lhes impõe” (VALENCIA, 2009, p. 129).

Cabe registrar que Marini – já em 1969 – alertava que, em decorrência da difusão de tecnologias poupadoras de mão de obra e de uma estrutura produtiva monopolista surgiram

[...] *islas caracterizadas por um relativo desarrollo industrial y urbano, desperdigadas entre grandes áreas rurales. En la medida en que la extrema concentración de la propiedad y del ingreso frena el desarrollo de las áreas rurales y de las mismas islas industriales, no se há pensado en nada mejor que interligar a éstas entre si y, volviendo la espalda a las hambrientas masas campesinas, integrarlas em um sistema más o menos coherente* (MARINI, 2005, p. 19).

É importante lembrar que quando Guerreiro Ramos (1981) aborda a questão das disparidades tecnológicas entre os setores produtivos dos países periféricos observa que as abordagens convencionais do desenvolvimento “[...] são desorientadoras precisamente porque permitem que o mercado seja a referência principal do processo de alocação de recursos” e, de forma equivocada consideram que o “[...] aumento no volume das atividades de troca e a expansão espacial do mercado se equiparam a desenvolvimento”. Tal referencial legitima “[...] a primazia do PNB sobre a justiça social e a distribuição de renda” (GUERREIRO RAMOS, 1981 p.185, 186).

Próxima às considerações de Guerreiro Ramos há, ainda, outra perspectiva de análise – infelizmente não incorporada plenamente pela tecnocracia governamental – que conduz ao *andar de baixo da economia*, chamado por Gabriel Kraychete (2011) de *economia dos setores populares*, ou que Milton Santos denominava de *circuito inferior da economia*. Tal segmento é responsável pela sustentação da vida de milhares de pessoas e possui uma racionalidade econômica própria, centrada na reprodução da vida da unidade familiar. Segundo Kraychete, há um grande contingente de pessoas que exercem atividades que escapam às estatísticas econômicas, visto que, por exemplo, dentro de casa, são produzidos e vendidos alimentos, produtos de limpeza ou confecções por trabalhadores que, possivelmente, nunca tiveram um emprego assalariado regular. Em 2015, na Região Metropolitana de Salvador, os assalariados com carteira profissional assinada pelo setor privado e os empregados públicos totalizavam 942 mil pessoas, representando, apenas, 29% de sua População Economicamente Ativa (SEI 2016).

Elaborando uma rápida adaptação da metodologia proposta por Kraychete e considerando que o perfil oligopolista das atividades econômicas na Bahia impede que as práticas competitivas da economia popular ou ainda dos pequenos empreendedores sejam exitosas e remunerativas, as informações delineiam um quadro de relações de risco e de precariedade⁶⁰ para os trabalhadores da Região Metropolitana de Salvador que abrange aproximadamente 50% de sua População Economicamente Ativa.

Observa-se que o número de empregos no setor industrial da RMS é apenas 5% superior ao das vagas ocupadas pelos empregados domésticos, indicando os limites de absorção de mão de obra deste segmento produtivo. A abordagem de Gabriel Kraychete demonstra que na realidade baiana há uma ampla economia dos setores populares que é responsável pelo sustento de milhões de pessoas, com uma racionalidade econômica própria, centrada na reprodução da vida da unidade familiar, e que não é contemplada devidamente⁶¹ pelos vistosos programas econômicos governamentais. Possibilita, também, indícios do perfil da exploração dos trabalhadores no Estado.

⁶⁰ Este contingente seria composto pelos trabalhadores assalariados sem carteira profissional assinada, os autônomos, os empregadores, os “demais”, os empregados domésticos e aqueles desempregados

⁶¹ Cabe mencionar programas interessantes e muito importantes para a população, mas que – como outros – têm alcance limitado e sofrem de descontinuidades operacionais: Programa Vida Melhor, atividades dirigidas aos pequenos produtores rurais e ações de Economia Solidária.

Tabela 7 - Região Metropolitana de Salvador
 Estimativa da população em idade ativa, segundo condição e posição de atividade
 Dezembro 2015

Condição / posição	Estimativa (mil pessoas)
População em Idade Ativa	3.243
Inativos com 10 anos e mais	1.398
População Economicamente Ativa (A)	1.845
Ocupados	1.500
Indústria de transformação	123
Assalariados	1.036
Com Carteira (Setores Público e Privado)	932
Sem Carteira (B)	104
Autônomos (C)	276
Empregadores (D)	42
Domésticos (E)	117
Demais (F)	31
Desempregados (G)	345
Pessoas com relações de risco/precárias no mercado de trabalho: (B+C+D+F) = (H)	453
Domésticos + Desempregados + Pessoas com relações de risco/precárias: (E+G+H) = (I)	915
(I) / (A)	49,6%

Fonte: SEI, BOLETIM PED RMS 2016. Nº 11

NOTA: Demais (F): Inclui donos de negócio familiar, trabalhadores familiares sem remuneração, profissionais liberais e outras posições ocupacionais.

Os comentários anteriores visam alertar os planejadores, questionando a coerência e consistência das ações governamentais focadas em proporcionar facilidades para a internalização de empreendimentos privados de médio e grande porte visando à redução das desigualdades regionais e sociais da Bahia. Tal perfil de intervenção passa ao largo das condições concretas de trabalho vivenciadas pela população.

No campo social, área da intervenção pública estadual objeto desta investigação, a despeito da criação da SETRABES, em 1966 ⁶², é possível considerar que, até 2001, as ações governamentais no campo social— apesar de sua importância para os beneficiários - eram pontuais e setoriais, sem forte integração com o processo de planejamento estadual e articulação entre as Secretarias.

⁶² De acordo com a Lei nº 2.321/ 1966, Art. 165 : “A Secretaria do Trabalho e Bem Estar Social tem por finalidade executar a política do Governo no que concerne à mobilização dos recursos humanos para o desenvolvimento global do Estado e à **promoção do bem estar social da população**” (grifo nosso).

Sabe-se que, desde 1964, várias decisões do governo federal impactaram significativamente o contexto social brasileiro⁶³. Segundo Carvalho (2004, p. 10 e 206), “[...] a Constituição de 1988 ampliou, também, mais do que qualquer de seus antecedentes, os direitos sociais”, destacando que, no entanto, “[...] a garantia de sua vigência depende da existência de uma **eficiente máquina administrativa** do Poder Executivo” (grifo nosso).

Em 2001, a Lei 7.988/2001 criou a Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – SECOMP e instituiu o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FUNCEP⁶⁴, no contexto de uma proposta de implantação de um novo *padrão de intervenção* do Estado da Bahia, buscando superar as práticas de perfil assistencialista. Tanto a SECOMP como o FUNCEP resultaram de um novo enfoque político nacional sobre a questão da pobreza, tanto em decorrência da Constituição Federal de 1988 como das influências das organizações internacionais de fomento, principalmente o Banco Mundial.

A seguir serão destacadas algumas das importantes características da realidade socioeconômica baiana e comentados o perfil e a capacidade de efetiva proteção e promoção social deste *padrão de intervenção*.

⁶³ Em primeiro lugar destaca-se a política salarial instituída pelo Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG (agosto/1964 a março/1967) que, no intuito de conter a inflação, determinou a redução dos salários reais e o poder aquisitivo dos trabalhadores, reforçando o processo de concentração de renda de nossa sociedade. Em 1966 foi instituído o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (Lei 5.107/1966) que extingue a estabilidade no emprego e que irá proporcionar uma poupança compulsória sem custos para a União. Tais recursos somados aos da Caderneta de Poupança permitiram que o Banco Nacional da Habitação – BNH estimulasse o setor da construção civil, financiando projetos públicos e privados de habitação e saneamento Também voltados para o financiamento dos programas prioritários de governo, posteriormente, em 1970, foram criados o Programa de Integração Social – PIS e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, unificados a partir de setembro de 1975 (PIRES; 2010, p. 167, 173, 198 e 210). Na década de 90 ocorrem avanços significativos nos programas sociais públicos. Em 1990, o Sistema Único de Saúde - SUS foi regulamentado e, em 1996, através da Norma Operacional Básica – NOB, os recursos repassados para sua operacionalização passaram a requerer a aprovação de uma programação prévia. Em 1993 foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e, em 2011, ocorreu a sanção presidencial da Lei que institui o Sistema Único de Assistência Social – SUAS no país. Por sua vez, a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, em 1996, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, organizou a educação pelos três níveis de governo, estabeleceu critérios para a formação de professores e fixou valores e exigências para o repasse de recursos financeiros. Destacam-se, também, neste período, a implantação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e das equipes dos Agentes Comunitários de Saúde.

⁶⁴ Esta Lei “Cria a Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais, com a finalidade de promover, coordenar, acompanhar e integrar as ações governamentais destinadas a reduzir a pobreza e a desigualdade social e as suas respectivas causas e efeitos”. Define os objetivos do FUNCEP (Art. 4º): “viabilizar à população do Estado o acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço da renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida”. Determina, ainda, a elaboração do Plano Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (Art. 7º) a ser estabelecido pelo Conselho de Políticas de Inclusão Social também criado nesta oportunidade.

5.4 – REALIDADE SÓCIO-ECONÔMICA, PLANEJAMENTO E RESULTADOS

5.4.1 FORMAÇÃO SOCIAL, PROGRAMAS E AÇÕES NO CAMPO SOCIAL

É fácil constatar que o Governo do Estado tem sempre apresentado um discurso mobilizador e progressista, que aponta em direção à ampliação dos direitos sociais e do maior bem estar da população em um contexto marcado pela concentração econômica, desigualdades sociais e disparidades regionais. Cabe observar que, dependendo do documento, tais características da Bahia são tratadas separadamente e com níveis diferenciados de abordagem: ou de forma quase abstrata, com destacada ênfase ou apenas mencionada. No entanto, sempre como se fossem elementos sem relação entre si, como se não conformassem a unidade do real, que é a *síntese de múltiplas determinações*. As décadas se passaram e, como será observado posteriormente, o quadro social não se alterou como os programas governamentais desenharam. Desde 2007, o discurso oficial é que as ações governamentais têm por objetivo o desenvolvimento dinâmico inclusivo. Os atuais gestores consideram ser possível que a internalização de novos empreendimentos corporativos (que objetiva o aproveitamento das *janelas de oportunidade* estabelecidas pelo mercado) promova o transbordamento da riqueza gerada de forma a minimizar as precárias condições sociais existentes (SEPLAN, 2008, p. 17).

Para o próprio Governador⁶⁵,

“Continuaremos trabalhando para a criação de um ambiente de negócios na Bahia com seu fortalecimento no cenário externo, a ampliação dos investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento e com uma clara estratégia de atração de investimentos privados. Da mesma forma, as nossas ações nas áreas social e de inclusão produtiva continuarão sendo prioritárias, pois, só assim, atingiremos o desenvolvimento dinâmico inclusivo”.

Em um recente balanço de atividades relativo ao período de 2007 a 2012, a coalizão política articulada pelo Partido dos Trabalhadores, divulga que

Há seis anos a Bahia consolida um ciclo virtuoso de desenvolvimento, capaz de combinar crescimento econômico, políticas sociais e gestão democrática. O período de 2007 a 2012 aponta para uma Bahia onde a política de desenvolvimento esteve todo tempo vinculada à construção de um estado mais justo, com distribuição de renda, garantia de direitos sociais, fortalecimento dos mecanismos de diálogo e participação da sociedade, grandes investimentos em infraestrutura, estímulo ao setor produtivo, à política de inclusão produtiva e ao fortalecimento da economia [...] a Bahia trilhou um caminho de redução das desigualdades por meio da ampliação de programas sociais de transferência de renda, como o Bolsa Família, e por meio da formalização do mercado de trabalho (BAHIA, 2013, p. 10).

⁶⁵ Cf. Diário Oficial do Legislativo, 16-17/02/2013, p.23

É relevante destacar a importância política do fato do Estado (brasileiro e baiano) reconhecer a existência de milhões de famílias cujos integrantes se encontram expostos a graves riscos sociais. O conjunto de programas e ações dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Desenvolvimento Agrário têm por objetivo atender às parcelas mais vulneráveis da população urbana e rural do país.

Na Bahia, por exemplo, em 2015, os números apresentados pelo MDS são bastante expressivos: aproximadamente 1,8 milhões de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família⁶⁶. Os impactos do repasse de recursos proporcionados pelo PBF nas condições de vida e consumo de seus beneficiários e na área comercial em torno de seus domicílios podem ser avaliados pelo significativo montante acumulado dos recursos transferidos ao longo do ano de 2015: R\$ 3,3 bilhões.

A população baiana é pobre e a renda no Estado é concentrada. Em 2013, uma parcela de 17% de sua população (aproximadamente 2,6 milhões de pessoas) vivia em situações consideradas como de Extrema Pobreza e Pobre, enquanto a média brasileira se situava em 9%. Enquanto os 10% mais pobres obtiveram cerca de 1% da renda, aqueles do decil mais rico se apropriaram de 46%.

Tabela 8 - Bahia Renda e pobreza
Período 2007 / 2013

Indicadores Selecionados	Bahia	
	2007	2013
Apropriação da Renda		
10% mais pobres	1%	0,9%
10% mais ricos	44%	46%
População em Extrema Pobreza (R\$ 84,00*)		
(% da população total)	10%	6,5%
Pessoas (mil)	1.451	986
População Pobre (R\$ 168,00*)		
(% da população total)	22%	10,6
Pessoas (mil)	3.149	1.614
População em Extrema Pobreza e Pobre na Bahia		
(% da população total)	32%	17,1%
Pessoas (mil)	4.600	2.600
População em Extrema Pobreza e Pobre no Brasil		
(% da população total)		9,0%

Fonte: BAHIA Resultados da PNAD 2013 – Rendimento da População. Salvador: SEPLAN/SEI

Nota: (*) A preços de 2013, de acordo com o critério do MDS desenvolvido para o Programa Brasil Sem Miséria

⁶⁶ Criado pela Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

Tabela 9 - Brasil, Bahia Indicadores Seleccionados
2001 e 2014

Indicadores Seleccionados	Unidade	2001		2014	
		Brasil	Bahia	Brasil	Bahia
População estimada	(milhões)	172,7	13,7	203,2	15,1
Taxa de urbanização	(%)	83,9	67,4	85,0	75,5
Pessoas de cinco anos ou mais não alfabetizadas	(milhões)	22,9	3,0	18,0	2,2
Taxa de analfabetismo	(%)	13,2	21,2	10,4	16,0
Pessoas de 10 anos ou mais de idade que receberam até 1/2 SM	(mil)	7,0	1,0	13,0	1,8
• Parcela da população total	(%)	4,0	7,3	6,4	11,2

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

Ao contrapor discursos e relatórios oficiais com a evolução recente de indicadores sociais, revela-se a morosidade da alteração das condições de vida e trabalho da população, a despeito dos programas implementados. É necessário destacar que a taxa de analfabetismo da Bahia, em 2014, supera em 53% a média nacional e que, treze anos depois é ainda 21% superior ao patamar médio do conjunto do país registrado em 2001.

No campo social, ao longo dos últimos vinte, trinta anos, mesmo considerando que as ações públicas estaduais têm sido setoriais e de caráter não coordenado, é possível registrar o avanço (lento) dos indicadores. Além de programas sociais referenciados na orientação de agências internacionais como o Banco Mundial, as intervenções estaduais foram reforçadas pelos programas federais implementados na Bahia, como o FUNDEF, o PETI, o SUS⁶⁷, entre outros, e os trabalhos das equipes dos Agentes Comunitários de Saúde. As ações nas áreas da saúde e educação, mesmo com percalços em suas operações e com limitações financeiras, alcançaram parcelas importantes da população, contribuindo, ao longo dos últimos anos, para a melhoria dos indicadores sociais relativos à qualidade de vida. No entanto, em 2014, a taxa de mortalidade infantil na Bahia ainda é 31% maior do que a média nacional.

A partir das duas publicações da SEPLAN referentes aos Objetivos do Milênio⁶⁸ observa-se que a evolução positiva do quadro social baiano decorreu de um contexto nacional bastante

⁶⁷ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e Sistema Único de Saúde – SUS.

⁶⁸ SEPLAN 2009; SEI/IPEA 2011

favorável: a estabilidade do nível de preços, a elevação real do salário mínimo, a ampliação do número de trabalhadores de carteira assinada, a expansão dos programas de transferência de renda, além da consolidação de programas diretamente relacionados às áreas de educação (financiados pelo FUNDEF) e saúde (como o Programa Saúde da Família – PSF, implantado em 1991).

Tabela 10 - Brasil e Bahia Evolução da Taxa de Mortalidade Infantil
1980 - 2004

Taxa de Mortalidade Infantil (no primeiro ano de vida)	Brasil	Bahia
1980	69,1	83,1
1991	45,1	62,6
2000	30,1	41,3
2004	26,6	36,7
2010	16,0	21,1
2014	14,4	18,9

Fonte: IBGE 2005 - A mortalidade no Brasil no período 1980 – 2004: desafios e oportunidades para os próximos anos. J. C. Oliveira e F. R. P. de C. e Albuquerque; IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios; Ministério da Saúde.

De acordo com informações recentes do IBGE, a Bahia retrata tanto a precariedade das relações contratuais de trabalho no Brasil bem como a concentração de renda existente no país. Em 2013, no Estado, as informações revelam que o rendimento médio das pessoas ocupadas em trabalhos formais (R\$ 1.647,00) é mais do que o dobro daquele alcançado de maneira informal (R\$ 741,00). As condições sociais na Bahia acabam determinando que 68% dos jovens de 15 a 29 anos de idade recebam até um Salário Mínimo por todos os trabalhos realizados, enquanto na média nacional apenas 36% desta fração da força de trabalho tenha tal remuneração. O IBGE registrou também a baixa remuneração das famílias baianas: de acordo com a PNAD 2013, enquanto para o conjunto do Brasil havia 54 % dos residentes em domicílios particulares recebendo até um salário mínimo, na Bahia, tal conjunto alcança 72%.

As disparidades de renda ficam evidentes quando se compara, em 2012, o rendimento entre as famílias situadas no estrato das 20% mais ricas com aquelas pertencentes ao conjunto das 20% mais pobres: quase 20 vezes.

Tabela 11 - BAHIA - Indicadores Seleccionados – 2009 e 2012

Indicadores	2009	2012
Número de vezes que a renda dos 20% mais ricos supera a dos 20% mais pobres	19,5	19,2

Fonte: DATASUS / IBGE

Tabela 12 - Brasil e Bahia Indicadores Estruturais do Mercado de Trabalho
2013

Indicadores	Unidade	Brasil	Bahia
População ocupada	(mil)	95.407	6.745
Rendimento médio	(R\$)	1.605,00	1.143,00
Proporção em Trabalhos Formais	(%)	58,0	40,0
Rendimento médio (a)	(R\$)	1.921,00	1.647,00
Proporção em Trabalhos Informais	(%)	42,0	60,0
Rendimento médio (b)	(R\$)	1.093,00	741,00
Relação (a) / (b)	(%)	76	122
Jornada Total de Trabalho Semanal (c)	(horas)	55,4	52,2
Média de horas semanais trabalhadas no trabalho principal	(horas)	39,2	35,9
Média de horas gastas em afazeres domésticos (d)	(horas)	16,2	16,3
Relação (d) / (c) = peso da “dupla jornada”	(%)	29,2	31,2

Fonte: IGBE - Síntese de Indicadores Sociais Uma análise das condições de vida da população brasileira 2014 nº 34 / PNAD 2013. Rio de Janeiro 2014. - Tabelas 4.1; 4.5; 4.15

NOTAS:

Trabalhos Formais: Inclui empregado com carteira de trabalho assinada, trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada, militar, funcionário público estatutário, conta própria e empregador que contribuíam para a previdência social. Pessoas ocupadas em **trabalhos informais** são aquelas que não possuem carteira de trabalho assinada ou não contribuem para a previdência social. Estão incluídos ainda neste grupo os trabalhadores na produção e construção para o próprio consumo e uso e os trabalhadores não remunerados, inclusive em ajuda a membro da família, cujo conceito da OIT de trabalho informal remonta à noção de precariedade do trabalho e à falta de acesso às políticas de proteção social.

Tabela 13 - Brasil e Bahia -Indicadores Seleccionados
2013

Indicadores Seleccionados	Unidade	2013	
		Brasil	Bahia
População estimada	(milhões)	201,5	15,1
Taxa de urbanização	(%)	87,8	74,0
Jovens de 15 a 29 anos de idade ocupados:			
• que receberam até 01 SM por todos os trabalhos	(%)	36,1	67,6
• com mais de 45 horas trabalhadas por semana no trabalho principal		24,9	19,9
• não trabalham nem estudam		20,3	23,9
Proporção das pessoas de 25 anos ou mais de idade sem instrução e menos de 1 ano de estudo	(%)	12,2	19,7
Pessoas residentes em domicílios particulares	(mil)	200.976	15.029
• Com rendimento mensal familiar per capita até 01 SM	(%)	53,7	71,5

Fonte: IBGE - Síntese de Indicadores Sociais Uma análise das condições de vida da população brasileira 2014 nº 34 / PNAD 2013. Rio de Janeiro 2014. Tabelas: 1.1; 1.4; 1.14; 1.15; 1.16; 3.13 e 5.2

NOTAS:

Rendimento mensal familiar per capita: Resultado da divisão do rendimento mensal familiar pelo número de componentes da família, exclusive os daqueles cuja condição na família é pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico. **Salário Mínimo:** Remuneração mínima do trabalhador, fixada por lei. Para o cálculo dos rendimentos em salários mínimos, considera-se o valor em vigor no mês de referência da pesquisa, R\$ 678,00 (seiscentos e setenta e oito reais) em setembro de 2013.

A complexidade das condições sociais da Bahia pode ser avaliada pelo intenso quadro de risco e de precariedade nas relações que sua população mantém no mercado de trabalho. Como anteriormente foi mencionado, no mais próspero território econômico do Estado, a RMS, cerca de 50% da sua População Economicamente Ativa padece de situações de risco, seja pela incerteza da manutenção dos rendimentos e dos vínculos, ou pelo não acesso aos direitos trabalhistas. Cabe destacar que a maior parte da população baiana ocupada (60 %) está alocada em trabalhos informais, na *contra mão* da situação nacional, onde 58% dos ocupados mantém relação formal com o mercado.

Cabe ainda destacar que, apesar de nas últimas duas décadas o comprometimento do salário para a aquisição da Cesta Básica em Salvador ter diminuído, ainda se situa em um patamar elevado (aproximadamente 40%), indicando o baixo nível do *fundo de consumo* do trabalhador.

Tabela 14 - Comprometimento do Salário Mínimo para adquirir os 12 produtos da Cesta Básica em Salvador
1995-2015 (em R\$ 1,00)

Período	Salário mínimo			Custo da Cesta Básica (C)	Comprometimento para adquirir a Cesta	
	Nominal (A)	Necessário (B)	Relação (B) / (A)		Nominal (C) / (A) (%)	Necessário (C) / (B) (%)
1995	100,00	763,09	7,6	75,24	75,2	9,8
2000	180,00	1.101,54	6,2	84,18	46,8	7,6
2005	300,00	1.607,11	5,4	137,60	45,9	8,6
2010	545,00	2.329,35	4,3	177,36	32,5	5,9
2015	788,00	3.518,51	4,5	292,11	37,1	8,3

Fonte: DIEESE; SEI. Mês de referência: Dezembro

É importante notar que o IBGE, reconhecendo a multidimensionalidade da desigualdade e da pobreza, buscou observar elementos que vão além da perspectiva monetária, “[...] abordando quatro restrições de acesso referentes a dimensões não monetárias importantes na análise de padrão de vida e que, ao mesmo tempo, relacionam-se com o marco jurídico nacional que trata de direitos sociais fundamentais”: São referentes ao acesso restrito à: educação, à qualidade nos espaços dos domicílios, aos serviços básicos de saneamento e iluminação e à proteção social (IBGE, 2013, p. 181-182).

Tabela 15 - Brasil e Bahia - Indicadores de Condições de Vida
2012

Brasil / Bahia	Proporção de pessoas residentes em domicílios particulares permanentes (%)					
	Restrições ao acesso, por tipo					Com rendimento domiciliar <i>per capita</i> inferior a 60% da mediana
	Educação	Proteção Social	Domicílios c/ qualidade nos espaços	Serviços básicos do domicílio	Ao menos uma das restrições	
Brasil	30,6	11,3	17,0	31,6	60,5	29,5
Bahia	36,8	12,8	15,0	44,9	69,9	49,6

Fonte: IBGE, PNAD 2012

O quadro acima revela que, em termos relativos, as condições de vida apresentam-se de forma mais precária na Bahia do que no conjunto do país, principalmente com respeito aos rendimentos monetários e ao “Acesso restrito aos serviços básicos de saneamento e iluminação: moradores em domicílios cujo abastecimento de água não era por rede geral; esgotamento sanitário não realizado por rede coletora de esgoto ou fossa séptica; sem coleta de lixo direta ou indireta; ou ainda aqueles sem iluminação elétrica” (IBGE, 2013, p.182). Tal constatação induz à necessidade de uma apreciação de um contexto mais geral, em um patamar histórico – social, de forma a proporcionar referências que possam permitir sua melhor compreensão.

Em primeiro lugar, cabe uma reflexão sobre o próprio *modus operandi* da administração pública– que, possivelmente, é comum em todos os entes federativos. Uma questão relevante refere-se ao fato de que, como as ações da máquina do poder executivo são dispersas, ao Governo são destinadas queixas recorrentes pelo não atendimento às demandas de grupos sociais e regiões que se consideram sempre “abandonados”. Em outras palavras, por mais que as ações sejam realizadas, os questionamentos aumentam devido ao crescente acesso às informações, à cada vez maior organização dos movimentos representativos, ao reconhecimento das disparidades existentes e à saudável participação social. Assim sendo, é possível que o Governo seja seu próprio algoz ao adotar discursos progressistas e, ao mesmo tempo, preservar seu *padrão de intervenção*, disperso e com vários guetos que determinam tanto a concepção das intervenções como a operação de feudos orçamentários. Por um lado, o Governo cria, elimina ou promove a fusão de órgãos, estabelece instrumentos, estimula o diálogo e a participação social e, de outro lado, não consegue demonstrar à sociedade baiana os resultados efetivos de suas ações. Admite-se que algumas unidades, pelo perfil e

características de seus programas, produzam intervenções positivas para a sociedade baiana que extrapolam significativamente o que é mensurado através do patamar de suas despesas. Sabe-se, no entanto, que os gastos realizados pelos órgãos estaduais são indicadores tanto de sua importância relativa no contexto da Administração como de sua capacidade de ação concreta. Este é o caso de duas entidades que, apesar de serem divulgadas como importantes, não têm demonstrado capacidade operacional: a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial – SEPRMI, e a Secretaria Estadual de Políticas para as Mulheres – SPM que liquidaram despesas da ordem de apenas R\$ 79 milhões (a preços correntes) ao longo do período 2007-2014⁶⁹.

Percebe-se claramente que a comunicação social do Governo ressalta o conjunto de suas intervenções físicas. De acordo com Santos, isso decorre da “[...] cultura da visibilidade e do nosso furor pelo novo, em que o governo só é avaliado de forma positiva se suas ações estiverem expostas aos olhos do grande público”. A realidade demonstra a grande importância para seus beneficiários diretos da prestação de serviços sociais com presteza e qualidade. Infelizmente, no entanto, observa-se que “[...] mesmo que o velho [equipamento] não esteja funcionando a sua plena capacidade, é conveniente que se amplie a capacidade de oferta pela instalação de uma nova unidade de produção” (SANTOS, 2010, p.19).

Como a cidadania não se amplia e se fortalece apenas através de obras, fica sempre o gosto amargo dos comentários críticos de que nos discursos e nos planos sobram boas intenções, porém, falta execução. A lenta evolução dos indicadores sociais, apesar do crescimento dos recursos do FUNCEP e a relevância do aporte dos recursos federais (através, principalmente do Benefício de Prestação Continuada e do Programa Bolsa Família), acaba por corroborar esse quadro.

São conhecidas as (repetidas) críticas aos Planos Plurianuais – PPA e ao Orçamento público que, ao invés de instrumentos orientadores e organizadores das ações públicas, são considerados como “peça ficcional” burocrática dos quais apenas “especialistas” (que constituem uma fechada casta do funcionalismo) têm domínio. São instrumentos cujo objetivo, metodologia e alcance não são conhecidos/reconhecidos inclusive por parlamentares e gestores públicos.

⁶⁹ A Secretaria de Promoção da Igualdade Racial – SEPRMI, foi criada pela Lei nº 10.549/2006 e a Secretaria Estadual de Políticas para as Mulheres – SPM foi instituída através da Lei 12.212/2011.

Observa-se, também, ao longo de décadas, independentemente das alianças políticas que proporcionam suporte às gestões dos governos estaduais, a enorme dificuldade das instâncias administrativas de realizarem um acompanhamento e análise de suas próprias intervenções, a partir do delineamento de metas objetivas e qualitativas. Os relatórios produzidos não permitem ao público externo (que constitui a razão de existência do Poder Executivo e que o financia) compreender o que foi feito e quanto falta avançar para solucionar/mitigar carências. Infelizmente, as peças elaboradas pelas áreas de acompanhamento, avaliação e controle⁷⁰ são pouco consultadas pelo público em geral e, raramente, se tornam fonte, inclusive da própria tecnocracia estadual, de análises críticas relativas à operacionalização da máquina pública. Enquanto programas estaduais são *esfriados* (ou até abandonados), novas ações são continuamente criadas, com títulos sugestivos, porém exercendo sobreposição ou concorrência às já existentes e, em muitos casos, objetivando o atendimento ao mesmo público. Tem-se, então, por exemplo, uma abordagem dispersa na questão da pobreza e em importantes áreas como geração de renda e juventude, entre outras.

Assim sendo, ao longo dos anos, percebe-se que Programas setoriais (tipo *guarda-chuva*) mais amplos que se propõem a articular e integrar ações de governo perdem – ou ganham – destaque no conjunto das despesas liquidadas. No entanto, tal dinâmica não é capaz de explicar se ocorreram alterações nas prioridades do governo, já que podem acontecer em uma mesma gestão, ou se são novas denominações para as mesmas ações a serem operadas em conjunto (algumas de caráter obrigatório, devido às determinações legais ou por força de convênios). Por suas próprias características e importância para a sociedade, as mesmas áreas de intervenção sempre estão (independentemente da denominação dos Programas) entre as cinco que mais absorvem recursos: Educação; Saúde; Infraestrutura (urbana; saneamento; rodoviária); Segurança e apoio a empreendimentos. A Previdência Oficial fica evidenciada a partir de 2002, seja na relação dos Programas mais relevantes ou nas *funções de governo*, como se abordará a seguir.

É interessante destacar uma situação instigante que requer explicações. De um lado, nos anos recentes, sempre é apresentado um auspicioso e amplamente divulgado conjunto de ações – cuja elaboração, segundo a propaganda oficial, teve a participação de centenas de pessoas residentes na quase totalidade dos municípios baianos. De outro existem constantes relatos de grupo sociais sobre a dificuldade, e até impossibilidade, de acompanhar tais intervenções e de

⁷⁰ No Poder Executivo, as Secretarias de Planejamento e Casa Civil e no Tribunal de Contas do Estado – TCE.

analisar os efetivos resultados alcançados. Em outras palavras, caso tenha sido efetivada, a ampla participação na elaboração das propostas de ação não garante o acompanhamento das intervenções e o devido conhecimento dos resultados das intervenções realizadas.

O Conselheiro Relator das contas do exercício de 2013 foi enfático:

“Embora o PPA 2012-2015 tenha sido concebido em uma nova metodologia, não há garantias quanto à adequada aferição dos resultados das políticas públicas, executadas por meio de Programas Governamentais. Os três PPAs predecessores foram concebidos em três diferentes metodologias, o que impacta na maturação dos modelos propostos. Por conseguinte, a sedimentação de um novo modelo requer tempo e isso afeta a qualidade da avaliação da efetividade das políticas públicas” (TCM, 2013, p 30).

Cabe observar que na análise do Plano Plurianual instituído para o período 2012-2015 o Relatório do Tribunal de Contas do Estado, dentre “as principais fragilidades encontradas” em sua elaboração destaca que as ementas dos Programas são “demasiadamente amplas”, a descrição genérica das iniciativas, “sem identificação clara do bem ou serviço a ser disponibilizado à sociedade”. Ressalta também a questão de “indicadores inadequados para o efetivo Monitoramento e Avaliação dos Programas” e que a articulação dos Temas na área social “ainda carece de maior efetividade para o alcance do que foi pactuado” (TCM, 2014, p 294-295).

Outro elemento do contexto mais amplo que permitiria ofertar referências para a melhor compreensão da não continuidade e efetividade dos programas governamentais seria constituído pelas propostas e tentativas de redefinição do papel do Estado e de sua modernização perante questões enraizadas na administração pública brasileira.

Segundo um grupo de pesquisadores, a partir de 1995, a redefinição do papel do Estado foi considerada como relevante para o desenvolvimento econômico nacional, bem como a necessidade de sua modernização, através da denominada Reforma Administrativa do Estado. A partir de então, ocorreram tentativas de implementar técnicas de administração por resultados na máquina pública, bem como a flexibilização da burocracia. Na época, as práticas gerencialistas eram consideradas exitosas na Europa e nos Estados Unidos e seriam capazes de contribuir para o melhor desempenho do setor público brasileiro no contexto das políticas neoliberais. No entanto, de acordo com *Zwicket alli* (2012), o cenário da administração pública do país é caracterizado por elementos enraizados como o personalismo e o patrimonialismo, e por condutas semelhantes ao coronelismo, ao clientelismo e ao

autoritarismo, que se contrapõem à burocracia gerencial, demonstrando a “[...] importação ingênua e acrítica dos conteúdos de países ditos desenvolvidos à realidade brasileira”. Como resultado, a proposta gerencialista foi *tropicalizada*,

[...] transformando-se em *uma administração pública tupiniquim*, uma vez que há uma hibridização das propostas patrimonialista, burocrática, gerencial e social, sendo estas somadas às demais características existentes na realidade do país, de modo a se formar uma configuração de gestão tipicamente brasileira (Zwick, *et alli* 2012, p. 3-4).

Voltando no tempo, revisitando os clássicos, observa-se que as análises elaboradas por Sérgio Buarque de Holanda, em 1936, sinalizam a trilha da compreensão do *ser brasileiro* e permitem um melhor entendimento dos comentários anteriores. Segundo o autor, a colonização portuguesa determinou o traço vigente do nosso personalismo, visto que o valor do homem decorre “[...] da extensão em que não precise depender dos demais, em que não necessite de ninguém, em que se baste” (HOLANDA, 1995, p. 32).

Por sua vez, Antonio Cândido, no Prefácio desta edição, atribuiu a tal personalismo “a frouxidão das instituições e a falta de coesão social” (p. 13), e explicita que a característica predominante do *homem cordial* é não achar “[...] agradáveis relações impessoais, características do Estado, procurando reduzi-las ao padrão pessoal e afetivo”. Assim, o *homem cordial*, “[...] não pressupõe bondade, mas somente o domínio dos comportamentos de aparência afetiva, inclusive suas manifestações externas, não necessariamente sinceras nem profundas, que se opõem aos ritualismos da polidez”. Sendo uma sociabilidade apenas aparente, tal característica obstaculiza a “estruturação de uma ordem coletiva”, tendo por consequência o individualismo, que “se manifesta como relutância em face da lei que o contrarie” (HOLANDA, 1995, p. 17).

Holanda comenta que após 1875 se processa a dissolução da velha sociedade agrária brasileira, atingida pela Abolição, pelas emergentes atividades econômicas – com destaque para o início da industrialização – e pela urbanização, estabelecendo sérios conflitos com nossa base personalista. Esta constituiu marco “peculiar da vida brasileira” com “[...] uma acentuação singularmente energética do afetivo, do irracional, do passional, e uma estagnação ou antes uma atrofia correspondente das qualidades ordenadoras, disciplinadoras, racionalizadoras” (HOLANDA, 1995, p. 61).

O autor destaca o natural espírito conservador português e formula a interessante categoria do ‘desleixo’, o deixar estar, que se sobrepõe à “ambição de arquitetar o futuro, de sujeitar o processo histórico a lei rígidas, ditadas por motivos superiores às contingências humanas”

(HOLANDA, 1995, p. 117). Outro aspecto característico de nossa formação, e comportamento, referem-se à “[...] repulsa firme a todas as modalidades de racionalização e, por conseguinte, de despersonalização”, o que conduz à “aversão às virtudes econômicas”. Assim, é possível a um observador externo notar que “dos amigos, tudo se pode exigir e tudo se pode receber” (HOLANDA, 1995, p. 133). Como consequência, é admissível como perfeitamente normal a aquisição de vantagens por intermédio da camaradagem e a não compreensão “[...] que uma pessoa, por exercer determinada função pública, deixe de prestar a amigos e parentes favores dependentes de tal função” (HOLANDA, 1995, p. 134). Tal conjunto de elementos, segundo Holanda, retardaria o florescimento de uma mentalidade burguesa, capitalista, havendo certa incapacidade de “[...] fazer prevalecer qualquer forma impessoal e mecânica sobre as relações de caráter orgânico e comunal, como o são as que se fundam no parentesco, na vizinhança e na amizade” (HOLANDA, 1995, p. 137). Sua análise destaca o apego aos valores da personalidade dos indivíduos que “difícilmente suporta ser comandada por um sistema exigente e disciplinador”. Neste trabalho que busca compreender melhor o conteúdo das intervenções públicas, a observação do autor é bastante provocativa: “[...] **no trabalho, não buscamos senão à própria satisfação, ele tem o seu fim em nós mesmos e não na obra**” (HOLANDA, 1995, p. 155) (grifo nosso).

Para o autor, “na verdade, a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós”. A aristocracia acabava sempre incorporando, “[...] ao menos como fachada ou decoração externa, alguns lemas que pareciam os mais acertados para a época e eram exaltados nos livros e nos discursos” (HOLANDA, 1995 p.160).

Os comentários de Holanda são reforçados por Falcón (2014), ao expressar que autores como Raimundo Faoro e Roberto da Matta, ao estudarem a relação Estado - sociedade no Brasil revelaram

“[...] por um lado, os efeitos degradantes do uso patrimonialista do Estado por parte de um estamento que se moderniza para permanecer usufruindo de privilégios e, por outro a hierarquia social que trouxe a casa-grande e a senzala para dentro das indústrias e repartições públicas. A lei existe para os cidadãos, não para o estamento com status de nobreza. O Estado tem dono, e cidadão é tratamento impessoal para os sujeitos sem face e sem padrinho” (FALCÓN, 2014, p. 255).

Assim sendo, não se deve esperar que máquina pública proporcione condições técnicas propícias para o devido acompanhamento e para a necessária avaliação de seus programas de intervenção.

Existem algumas referências interessantes sobre as ações públicas na área social. Segundo Creomar Baptista, ao longo do período 1950 – 1990, observa-se que a política social do governo da Bahia teve “estatuto de coadjuvante” e que o planejamento custou a incorporar a “problemática social”, sendo que as ações eram pontuais e seguiam “[...] um enfoque setorializado e disperso do papel do Estado no fomento à melhoria das condições de vida dos cidadãos” (BAPTISTA 2003, p. 267).

Segundo uma das equipes da SECOMP⁷¹, a experiência do Programa Faz Cidadão (implementado entre 2000 e 2006) em alguns dos municípios mais pobres do Estado, com base econômica rural e onde o segmento da agricultura familiar é preponderante, foi exitosa, visto que as ações públicas contribuíram para “[...] melhorar a prestação de serviços de educação, saúde e saneamento básico, coerente com a proposta de melhorar as condições de vida como condição para encarar o crescimento”. Os técnicos destacam também os focos de atuação do Programa: o atendimento aos Direitos dos Cidadãos, o estímulo à geração de renda e a criação de condições que “[...] facilitem reduzir as desigualdades econômicas” (TINOCO, 2003, p. 293).

Cabe mencionar a lenta evolução da prestação de serviços de assistência social no Brasil, na trajetória da ampliação da Cidadania para a população carente de seus direitos sociais. Das atividades da Sra. Darcy Vargas no contexto dos serviços de assistência social⁷² aos anos posteriores à Constituição Federal de 1988, em vários governos e a partir de diversas políticas e programas importantes alterações ocorreram no perfil da pobreza e da desigualdade da sociedade brasileira⁷³. Atualmente, é indiscutível a importância do Programa Bolsa Família,

⁷¹ A SECOMP deu origem à Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SEDES) que, por sua vez, foi incorporada à Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS), criada pela Lei nº 13.204/2014.

⁷² Criação da Legião da Caridade, durante a Revolução de 1930, para “produzir roupas, coletar e distribuir alimentos para os soldados e suas famílias”; instalação de ambulatórios, refeitórios, salas de aula, oficinas para ensino profissionalizante e áreas de esporte na Casa do Pequeno Jornaleiro, para o atendimento de menores ambulantes vendedores de jornais (1940); instalação da Casa de Férias do Pequeno Jornaleiro, em Jacarepaguá (1941); criação da Cidade das Meninas no município de Duque de Caxias (1943) e da Fundação Abrigo Cristo Redentor. Por sua importância, destaca-se a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que tinha por finalidade “promover a proteção à maternidade, à infância e à velhice, o incentivo à educação e a atenção à saúde e à habitação popular”. Em 1944, “o Brasil tinha 1.740 municípios, a LBA atuava em 1.562 deles” (CALLADO; 2011; p. 75, 144, 165, 166, 173-174 e 183).

⁷³ Alguns exemplos: em 1990 o Sistema Único de Saúde (SUS) foi regulamentado; em 1993 foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em 1996, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Registre-se, também, a implantação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI e das equipes dos Agentes Comunitários de Saúde.

como também as ações e repasses relativos à Proteção e à Promoção Social. Mais recentemente, o governo federal instituiu o Plano Brasil sem Miséria (Decreto 7.492 / 2011). Logo em seguida, o Governo da Bahia, de acordo com o seu divulgado compromisso de *fazer mais para quem mais precisa*, buscou alinhar sua administração a este Plano, instituindo o Programa de Inclusão Sócioprodutiva – Vida Melhor ⁷⁴.

Tendo em vista que as análises da intervenção pública não podem desconsiderar o padrão de reprodução do capital na economia brasileira, as intenções anunciadas no início do mandato da presidenta de priorizar ações visando à erradicação da miséria e à redução da pobreza extrema no Brasil, utilizando o *slogan* ‘País rico é país sem miséria’, sob uma perspectiva crítica, foram analisadas por especialistas com base nas características inerentes ao modelo vigente,

Essa luta contra a miséria tem um lado ligado à própria expansão do capital internacional, da atuação do Banco Mundial, de uma nova filantropização. Mas também resulta de pressões e lutas de setores populares fortes. Só que, para não ter miséria nesse modelo, é preciso ser cada vez mais rico, o que significa que atacar a miséria é garantir a produção crescente da concentração da riqueza (FONTES 2011).

Por sua vez, de maneira menos contundente, o economista Paes de Barros considera o Plano Brasil Sem Miséria como uma

grande parceria público-privada, que criará portas de saída mediante obras públicas, tocadas por empresas privadas vencedoras de licitações do Estado, ou via qualificação dos trabalhadores para ingressarem, por sua conta, nas vagas criadas espontaneamente pelo setor privado, aproveitando o crescimento econômico (Paes de Barros, 2011).

Tais considerações não reduziram as expectativas positivas do governo com respeito a que as atividades econômicas sejam capazes transformar as condições sociais da população. Na oportunidade da leitura de sua Mensagem à Assembléia Legislativa em 2013, o Sr Governador declarou

Continuaremos trabalhando para a criação de um ambiente de negócios na Bahia com seu fortalecimento no cenário externo, a ampliação dos investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento e com uma clara estratégia de atração de investimentos privados. Da mesma forma, as nossas ações nas áreas social e de inclusão produtiva continuarão sendo prioritárias, pois, só assim, atingiremos o desenvolvimento dinâmico inclusivo (Diário Oficial do Legislativo, 2013, p. 23).

⁷⁴ Segundo o Decreto nº 13.167 de 12-08-11, sua finalidade é “[...] incluir socioprodutivamente, pelo trabalho decente, pessoas em situação de pobreza e com potencial laborativo, com vistas à sua emancipação”.

A seguir serão observadas duas intervenções do Governo estadual no campo social que, por suas concepções iniciais e amplas ações, são consideradas e divulgadas oficialmente como relevantes: a atuação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FUNCEP e as realizações do Programa Água para Todos - PAT.

5.4.2 OBSERVAÇÕES SOBRE O FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA E O PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS

Apesar de sua urgência e relevância, observa-se que a construção de uma sólida Política Social na Bahia tem sido lenta. Como foi assinalado anteriormente, os fatos institucionais marcantes nesse campo são estanques e as intervenções significativas foram espasmódicas. Da criação da SETRABES, em 1966, à criação da SECOMP e do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FUNCEP, em 2001, observam-se ações pontuais. Cabe destacar que a própria Lei que os instituiu determinou a elaboração do Plano Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza que, caso tenha sido realizado, não teve ampla divulgação. Tal situação ratifica a percepção de Santos de que, infelizmente, a administração pública brasileira se caracteriza por programas e projetos improvisados e inconclusos e que deveria ser compreendida e adotada como lei geral a proposição de que “só se deve construir/fazer o novo quando as condições de produzir do velho estiverem plenamente estabelecidas” (SANTOS, *et alli*; 2007, p. 19). Admite-se que tal assertiva aplica-se tanto às obras, quanto a equipamentos e a programas que orientam as ações públicas.

Assim, a partir de 2001 observa-se o início de mais uma tentativa governamental de prover maior articulação e integração das ações governamentais no campo social. A partir de 2005, os recursos do FUNCEP, antes executados apenas através da SECOMP, puderam ser alocados diretamente nas Secretarias para financiar suas ações relativas à redução da pobreza, o que permitiu maior facilidade em sua aplicação ao tempo em que afetou seu controle por parte da SECOMP (OLIVEIRA, 2006, p. 261).

Ao longo do período 2002/2011, se observa que o aumento dos recursos executados do FUNCEP (decorrente do incremento da arrecadação e da não execução integral dos valores programados nos períodos anteriores) – de R\$ 52,3 para R\$ 399 milhões, foi acompanhado pela ampliação do número de Secretarias que os utilizaram: de cinco para treze Secretarias. Cabe observar o significativo aumento dos recursos orçamentários do FUNCEP, que evolui

de um patamar de, aproximadamente, R\$ 120 milhões em 2002 para cerca de R\$ 455 milhões em 2015.

Tabela 16 - Estado da Bahia - FUNCEP Recursos Orçados e Pagos 2002 – 2015
(em R\$ milhões)

ANOS	Recursos Orçados (A)	Recursos Pagos (B)	Parcela Realizada (C)= (B / A)
2002	119,7	52,3	43,7
2003	140,8	83,4	59,2
2004	279,1	150,6	54,0
2005	380,4	297,1	78,1
2006	304,3	262,9	86,4
2007	364,3	222,2	61,0
2008	342,3	273,2	79,8
2009	352,5	255,2	72,4
2010	416,5	363,2	87,2
2011	441,5	399,0	90,4
2012	460,1
2013	-
2014	367,9
2015	455,2

Fonte: SEPLAN/SPO; Portal da Transparência (2012 a 2015).

Nota: As solicitações feitas à Coordenação do FUNCEP para a atualização das informações não foram atendidas, possivelmente em decorrência do fato de que, em virtude da queda da arrecadação do ICMS em 2013, não houve aporte de recursos para o Fundo.

Além do maior número de Secretarias executoras, o crescente volume de recursos foi acompanhado pela maior capacidade destes órgãos em utilizá-los, visto que a relação entre os pagamentos realizados e as quantias orçadas evoluiu de 44% em 2002 para 90% em 2011.

Tabela 20 - Estado da Bahia - FUNCEP recursos pagos e número de Secretarias executoras
2002 - 2011

ANOS	SECRETARIAS	R\$ milhões
2002	5	52,3
2006	13	262,9
2011	13	399,0

Fonte: Seplan/SPO

Outro elemento que se destaca é o grande número de ações financiadas com recursos do FUNCEP. Assim, é interessante observar em quais áreas de intervenção tais recursos foram alocados entre 2004 e 2011. No trabalho em que analisa os recursos aplicados pelo FUNCEP

em ações de assistência e inclusão social, Oliveira (2006) adota a própria ordenação das intervenções utilizadas pela SECOMP⁷⁵ no período 2004/2006.

Tabela 21 - Estado da Bahia - FUNCEP - Alocação dos Recursos Orçados
2004 – 2006 (em %)

Área de Atuação	2004	2005	2006
Assistência e Inclusão Social	27,6	27,2	35,6
Inclusão Sócioeconômica	37,2	28,7	26,5
Habitação	24,9	20,7	25,1
Terra e Água	9,5	8,8	9,4
Outras	0,8	14,6	3,4
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: SEPLAN; *apud* Oliveira, 2006, p. 271

A partir de 2007, a Diretoria Executiva do FUNCEP passou a integrar a estrutura da Casa Civil (Lei 10.549/2006), passando a organizar a alocação dos seus recursos de acordo a quatro Eixos de Intervenção⁷⁶.

Tabela 22 - Estado da Bahia - FUNCEP - Recursos Orçados
2007 – 2011 (em R\$ milhões)

Eixos de Intervenção	2007	2008	2009	2010	2011
Infraestrutura	119,9	110,7	142,4	132,2	162,3
Geração de Renda	119,7	112,6	90,3	115,6	134,2
Formativas	42,4	44,8	53,0	63,8	22,5
Compensatórias/Inclusivas	82,3	73,8	66,5	104,6	122,3
Total	364,3	342,1	352,2	416,2	441,3

Fonte: Casa Civil- Funcep

⁷⁵**Assistência e Inclusão Social:** Segurança Alimentar, Inclusão Social, Cidadania, Desenvolvimento Comunitário, Inclusão Digital. **Inclusão Sócioeconômica:** Projetos Produtivos, Qualificação do Trabalhador, Inserção no mercado de Trabalho e Crédito. **Terra e Água:** Oferta hídrica e irrigação, reestruturação e crédito agrário. **Habitação:** produção de habitação e melhorias habitacionais e urbanas; e

Outras: Artesanato, Energia Elétrica e Base de Informações.

⁷⁶**Infraestrutura:** Habitação; Luz para Todos; Água para Todos. **Geração de Renda:** Agricultura Familiar e Pesca Artesanal; Economia Solidária. **Formativas:** Alfabetização; Aumento de Escolaridade e Qualificação Profissional; Trilha/Programa Jovens Baianos; e **Compensatórias/Inclusivas:** Assistência Social e Segurança Alimentar.

Tabela 23 - Estado da Bahia - FUNCEP - Alocação dos Recursos Orçados
2007 – 2011 (em %)

Eixos de Intervenção	2007	2008	2009	2010	2011
Infraestrutura	33	32	40	32	36
Geração de Renda	33	33	26	34	30
Formativas	12	13	15	15	6
Compensatórias/Inclusivas	22	22	19	19	28
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Casa Civil- Funcep

Apesar das diferenças na metodologia de agrupamento das intervenções, é possível considerar que, de maneira geral, ao longo do período 2004 - 2011, os recursos do FUNCEP foram alocados em três grandes áreas, cada uma com aproximadamente um terço dos recursos: obras, geração de renda e assistência e inclusão social.

Cabe observar que, desde a sua origem, os recursos do FUNCEP sempre foram alocados em inúmeras ações cujos agrupamentos nunca se referiram explicitamente às estruturas dos Planos Plurianuais – PPA dos períodos 2004/2007 e 2008/2011. Assim, torna-se muito difícil o acompanhamento das intervenções custeadas pelo FUNCEP tendo por referência as diretrizes, estratégias e programas aprovados pelo Legislativo estadual em cada período de quatro anos. Seria necessário um árduo trabalho para organizar e compatibilizar as informações para permitir analisar se as intervenções realizadas propiciaram o alcance das metas traçadas nos Planos.

A aplicação dos recursos do FUNCEP em ações numerosas e dispersas reflete a facilidade das Secretarias em acessá-los como fonte orçamentária (número 28) que não sofre contingenciamentos, sendo utilizada a partir de uma concepção ampla e irrestrita do que constitui o “combate à pobreza”, obstaculizando a percepção das ações consideradas como prioritárias. Em nenhum momento questiona-se a importância social de tais intervenções públicas; o que se quer ressaltar é que boa parte delas não terão a capacidade de alterar os fundamentos do processo da “produção social da pobreza” (PEDRÃO, 2003, p. 236). Além disso, segundo depoimentos dos técnicos da área, o acesso aos recursos da citada fonte 28 é mais fácil e rápido do que cumprir com os vários procedimentos inerentes à internalização de recursos (através da captação de programas federais) e à prestação de contas dos valores utilizados.

Em poucas palavras, apesar de ser um bom instrumento para a aplicação de recursos financeiros, a prática tem demonstrado que sua diluição em ações dispersas tem impacto pontual, específico à comunidade atendida, cujos efeitos não são captados pelas pesquisas relativas às condições sociais do município ou do Estado.

Por sua importância social, cabe explicitar os traços gerais do Programa Água para Todos – PAT em cujo lançamento foram destacados os arranjos institucionais propostos bem como observar sua evolução no período 2007/2014. Tal leitura é necessária para analisar se tal Programa poderia ser considerado como uma nova política do campo social (na área de Saneamento), ou seria apenas a continuidade de processos e intervenções anteriores, com as devidas alterações determinadas pelo contexto de uma nova gestão, eleita sob fortes expectativas de mudanças.

Através do Programa Água para Todos, o Governo da Bahia marcou sua intenção de trabalhar de

“[...] forma consistente e intensa em uma de suas principais prioridades: ampliar a oferta de água de qualidade e dos serviços de esgotamento sanitário à população. As intervenções consubstanciarão a integração das Políticas de Recursos Hídricos, Saneamento e Meio Ambiente do Estado e de Segurança Alimentar e Nutricional”.

A justificativa do Programa teve como base o notório reconhecimento dos benefícios proporcionados pelas ações de saneamento: a redução das doenças que ocorrem por veiculação hídrica e a *oferta* para os beneficiários de um número maior de dias ao longo do ano⁷⁷.

A dúvida se tal Programa constituiria efetivamente uma nova política pública decorre do ambiente político da sua formulação e lançamento. A eleição do candidato Jacques Wagner, em 2006, no primeiro turno das eleições para Governador, constituía uma sinalização de possíveis alterações no padrão da administração estadual, após décadas.

Conforme comentado anteriormente, desde 2007, em seus documentos e discursos, o Governo do Estado tem se apresentado como progressista e direcionado à “construção da Terra de Todos Nós” na “Terra-Mãe do Brasil”. Nos últimos anos, a perspectiva da adoção de novas políticas e procedimentos foi reforçada por elementos institucionais, com a criação de

⁷⁷ De acordo com a ASA (Articulação do Semi-Árido), a existência de água no domicílio rural representa para a população a disponibilidade de “mais” 36 dias no ano, em decorrência das horas de trabalho “poupadas” que seriam dedicadas à busca e transporte de água. Em outras palavras, dispor de água representa para as famílias carentes do semi-árido a existência do 13º mês para um dos membros do grupo. Cf. Secretaria do Meio Ambiente. Nota técnica 01/2011.

Programas, Conselhos, Superintendências e Comissões bem como pela instituição dos Decretos relativos aos Programas “Água para Todos”⁷⁸ e de “Inclusão Sócioprodutiva – Vida Melhor”⁷⁹ e da elaboração, encaminhamento e aprovação de Leis. Nestes dois Programas citados estão previstas ações que atendem elementos componentes da Proteção e da Promoção Sociais e apontam para o trabalho transversal e integrado de onze Secretarias e oito entidades descentralizadas.

Como não poderia ser diferente, todo este processo de trabalho nem é recente nem foi estruturado de forma isolada⁸⁰, como demonstram os elementos a seguir apresentados. É evidente o consenso de nossa sociedade relativo à importância do combate ao denominado “flagelo da seca” e das intervenções que fortaleçam a “estratégia de convivência com o semiárido”. Segundo o Sr. Governador, a concepção e as intervenções do Programa estão alinhadas às idéias dos “grandes pensadores do Nordeste”, como Josué de Castro e Celso Furtado (Diário Oficial do Legislativo, 2013, p. 20).

No entanto, o perfil das intervenções do Programa “Água para Todos”, anunciadas em 2007, tem sido alterado ao longo dos anos. Um de seus componentes iniciais mais relevantes (o IV, acima citado) restringe-se, atualmente, a projetos do Governo relativos à educação ambiental, restauração de nascentes, monitoramento da qualidade das águas e equipamentos de dessalinização.

Mesmo que as intervenções do PAT com respeito à perfuração de poços e a construção de cisternas de abastecimento indiquem a simples continuidade dos procedimentos anteriores ao

⁷⁸ O Decreto nº 10.436 de 31-08-2007 instituiu o Programa Água para Todos, objetivando: I - proporcionar o atendimento ao direito humano fundamental de acesso à água em qualidade e quantidade, prioritariamente para consumo humano, numa perspectiva de segurança alimentar, nutricional e de melhoria da qualidade de vida em ambiente salubre nas cidades e no campo; II - ampliar, com vistas à universalização, o acesso e elevar significativamente a qualidade dos serviços prestados, relativos ao abastecimento de água e às demais ações de saneamento básico; III - garantir a oferta e o acesso à água, por meio de uma gestão integrada, sustentável e participativa, incorporando esta ação no campo das políticas sociais e de crescimento econômico; IV - articular e integrar os diversos componentes da sustentabilidade ambiental relacionados ao saneamento básico - o abastecimento de água; a coleta e tratamento adequados de esgotos e resíduos sólidos; manejo de águas pluviais - a proteção e recuperação de matas ciliares, nascentes, mananciais e áreas de recargas; educação ambiental, melhorias habitacionais e projetos socioeconômicos; V - apoiar os municípios que administram diretamente os seus serviços de água e esgoto, promovendo a melhoria das suas condições técnicas, operacionais e financeiras para implementar o programa.

⁷⁹ Segundo o Decreto nº 13.167 de 12-08-11, sua finalidade é “[...] incluir socioprodutivamente, pelo trabalho decente, pessoas em situação de pobreza e com potencial laborativo, com vistas à sua emancipação”.

⁸⁰ De acordo com as formulações de Easton (1957), Capella (2007), Silva e Melo (2000) relativas aos fluxos (*multiple streams*) de informações, as questões políticas e o perfil dos atores políticos envolvidos, bem como suas conexões, são relevantes para a observação da originalidade das intervenções do governo (*agend setting*).

início da gestão do Partido dos Trabalhadores, tendo em vista as ações realizadas – porém dispersas – por outros Programas, como o PRODUZIR, o Pró-Gavião, e o de Combate à Pobreza Estrutural é importante ressaltar o expressivo número de suas ações. Em nove anos, entre 2007 e 2015, o governo implantou aproximadamente 87% das cisternas de consumo construídas nos doze anos do período 1995-2006. Tais ações, sem dúvidas, melhoraram as condições de vida de moradores de áreas rurais.

Tabela 24 - Estado da Bahia - Intervenções de oferta hídrica
1995 – 2014

TIPO	PERÍODOS	
	1995-2006 (12 anos)	2007-2015 (9 anos)
Cisternas de Consumo	25.582	93.648
○ Média anual	2.132	22.092
Poços	4.396	3.375
○ Média anual	366	567

Fonte: SEMA, CASA CIVIL

5.6 PERFIL DA ALOCAÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DO ESTADO

Dado que qualquer ação requer a utilização de recursos financeiros, é interessante observar tanto as despesas por *Função de Governo* que, “[...] constitui o maior nível de agregação das [diversas áreas de despesa relativas às] ações governamentais, através da qual se busca identificar setores ou área de atuação do Governo para fins de programação e orçamento público” (BAHIA, TCE 2011, p. 260), como a Receita Corrente Líquida⁸¹, considerada como a *disponibilidade de caixa* da Administração.

O objetivo desta seção é avaliar o nível de importância atribuída pela Administração a uma determinada *Função de Governo* ao longo do período 2000 – 2014. Além dos recursos alocados nas *Funções* selecionadas, observou-se a evolução de sua representatividade (sua importância relativa) na Receita Corrente Líquida – RCL do Estado da Bahia. Admite-se que

⁸¹ Receita Corrente Líquida, segundo o art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Municípios, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei. “No caso do Estado da Bahia, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional e a contribuição dos segurados para o custeio de sistema de previdência e assistência social dos servidores, as receitas provenientes da compensação financeira entre os regimes de previdência social e o aporte financeiro do Estado ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação” (BAHIA, TCE 2011, p. 263).

tal procedimento retrata com maior fidelidade o grau da prioridade que lhe é atribuído, do que a evolução, ao longo do tempo, da relação entre os desembolsos em uma *Função de Governo* e a Despesa Total do Governo. A RCL constitui o parâmetro utilizado para a definição de limites e patamares mínimos pela Constituição, pela própria LRF e resoluções do Senado, a exemplo da despesa de pessoal (inclusive inativos), dívida, operações de crédito e pagamento de encargos da dívida (TOLEDO JR 2011, p. 4 e 5). A LRF definiu em 48,60% como o máximo da RCL a ser utilizado nas despesas com pessoal, estabelecendo um limite prudencial de 46,17% para tal alocação. Em 2015, o Estado da Bahia comprometeu 47,12% dessa Receita⁸².

Nesta investigação foram consideradas as seguintes *Funções de Governo*: Saúde; Educação; Previdência Social; Assistência Social; Segurança Pública; Saneamento; Urbanismo e Habitação. Ao longo do período 2001-2014 ocorreu uma alocação crescente de recursos neste subconjunto de oito *funções*, determinando o aumento de sua participação relativa de 69% para 82 % no total da Receita Corrente Líquida – RCL estadual. As tabelas construídas para o período permitem observações interessantes. Entre 2000 e 2003, as despesas relativas à Educação foram as maiores. A partir daí, os gastos com Saúde tornaram-se preponderantes. Assim, ao longo do período 2000 – 2014, o conjunto Educação & Saúde, em decorrência de determinações institucionais, sempre foi o mais relevante, representando aproximadamente 42% da RCL ao longo desses anos.

Nos anos considerados, a terceira maior despesa está relacionada à Previdência Social. Os gastos nominais do governo estadual relativos aos servidores públicos inativos e aos pensionistas quintuplicaram entre os anos de 2000 e 2014, aumentando de cerca de R\$ 740 milhões para R\$ 5,0 bilhões. Assim, a absorção de recursos da RCL por esta função evoluiu de 14%, em 2001, para 19% em 2014. Por sua vez, de acordo com os relatórios do Tribunal de Contas consultados, a *Função* Segurança Pública ganhou crescente destaque, visto que sua importância relativa na RCL evoluiu de 10%, em 2001, para 15% em 2014.

É possível considerar que as *Funções* Saneamento, Urbanismo e Habitação configurem parte relevante da oferta de serviços de infraestrutura social (*habitabilidade*). Os recursos nominais alocados neste grupo apenas dobraram no período 2001 – 2014, observando-se a redução de

⁸² No período recente, as despesas com Pessoal do Estado da Bahia comprometeram 44,2% da RCL em 2012, 44,9% em 2013 e, em 2014, 45,0% (*Cf site* Transparência Bahia, acesso em 19-02-2016).

sua importância relativa no total da RCL: de 7,4% em 2001 para 4,4% em 2014. Tal constatação é bastante preocupante visto que, como citado anteriormente, de acordo com a PNAD, em 2012, quase metade da população baiana vivia em domicílios com restrições de acesso adequado aos serviços básicos de abastecimento de água e iluminação.

Ante esta séria questão social, uma possível explicação (tecnocrática) seria o fato de que como são despesas de investimento, geralmente estariam mais propensas a cortes orçamentários.

Tabela 17 - Estado da Bahia - Despesas liquidadas por *função* selecionada
2000 - 2014 (R\$ Milhões)

Anos	Previdência Social	Saúde	Educação	Segurança Pública	Assist. Social	Urbanismo	Habitação	Saneamento	Sub total (08 funções)	Receita Corrente líquida	Funções / RCL
2000	741,3	837,7	1.196,1	449,1	167,4	217,3	48,0	371,3	3.812,5	...	
2001	787,2	870,5	1.552,0	598,5	107,1	162,2	22,1	236,6	3.936,5	5.715,5	68,9%
2002	1.151,1	1.057,7	1.518,8	760,6	96,0	176,2	7,4	226,3	4.994,1	6.693,3	74,6%
2003	1.466,5	1.357,5	1.608,7	857,6	93,6	210,9	4,5	165,9	5.765,2	7.506,5	76,8%
2004	1.663,5	2.073,1	1.731,9	1.019,6	73,3	175,4	70,7	124,7	6.932,2	9.075,4	76,4%
2005	1.382,0	2.246,5	2.045,8	1.242,8	84,2	100,3	117,4	160,3	7.379,3	10.329,1	71,4%
2006	1.629,1	2.414,2	2.150,2	1.429,2	98,1	123,6	128,4	140,1	8.112,9	11.360,2	71,4%
2007	1.827,8	2.647,4	2.621,4	1.598,9	138,0	114,2	51,2	114,5	9.113,4	12.584,6	72,4%
2008	2.108,7	3.000,3	2.744,7	1.773,5	148,7	247,6	87,3	212,8	10.323,6	14.237,8	72,5%
2009	2.442,6	3.511,5	2.900,4	1.953,1	191,2	194,6	77,0	278,1	11.548,5	14.671,4	78,7%
2010	2.781,0	3.994,2	3.405,1	2.292,5	280,3	370,8	133,5	448,6	13.706,0	17.372,6	78,9%
2011	3.293,2	4.356,5	3.660,4	2.554,3	308,1	336,8	157,4	399,8	15.066,5	19.227,0	79,2%
2012	3.906,2	4.879,2	4.020,1	3.035,3	415,4	433,8	146,1	298,8	17.134,9	21.624,2	80,4%
2013	4.654,7	5.073,4	4.590,3	3.338,2	320,4	464,4	123,3	415,4	18.890,1	23.080,0	82,2%
2014	4.973,3	5.826,0	4.963,2	3.999,6	303,6	506,1	52,4	585,7	21.209,9	25.870,5	82,0%

Fonte: Secretaria da Fazenda – Balanço Geral do Estado

Nota: Dados trabalhados pelo autor.

A comparação das Despesas Financeiras e de Propaganda do governo com os dispêndios nestas *funções* demonstram claramente que a alocação de recursos na área social não conforma ao longo do tempo a prioridade anunciada. Entre 2011 e 2014, observa-se que as Despesas Financeiras chegaram a montante quase três vezes maior que os investimentos em Saneamento e que os gastos com Propaganda sempre foram maiores do que os valores aplicados em Habitação.

Tabela 18 - Estado da Bahia - Despesas e *funções* selecionadas
2001-2014

DESPESAS / FUNÇÕES	MÉDIA DO PERÍODO		
	2001 / 2003	2007 / 2010	2010 / 2014
JUROS E ENCARGOS / FUNÇÃO SANEAMENTO	2,6	2,6	1,2
PROPAGANDA / FUNÇÃO HABITAÇÃO	2,1	1,1	1,5

Fonte: Relatórios TCE

Nota: Juros e Encargos das Dívidas (interna e externa); Gastos com Propaganda, Promoção e Divulgação da Ação Governamental: gastos relacionados com o planejamento e a execução das ações destinadas a divulgar as realizações do Estado, contemplando a publicidade legal, institucional, mercadológica e de utilidade pública, considerando as empresas que integram o Orçamento de Investimentos

Cabe ainda mencionar a *Função* Assistência Social, que, entre 2001 e 2014, utilizou recursos que representaram menos do que 2% da RCL durante todo o período considerado.

Por último, é interessante registrar que as *Funções* Encargos Especiais (que incluem os serviços da dívida interna e externa, as transferências constitucionais a municípios, além de outros encargos) e Administração reduziram sua importância relativa com respeito à RCL de 46% para 32% entre os anos de 2001 e 2014.

Tal conjunto de informações permite delinear o cenário das condições sociais na Bahia em médio prazo perante a disponibilidade dos recursos orçamentários.

Pelo lado da receita governamental, a primeira observação refere-se à sua composição, onde se destacam o ICMS e o Fundo de Participação dos Estados - FPE (equivalente a cerca de 40% do ICMS) cujas possibilidades de crescimento são determinadas por

fatores que independem das decisões do Palácio de Ondina⁸³. Assim sendo, é possível admitir que a capacidade do Estado em promover intervenções públicas relativas à melhoria das condições sociais seja condicionada (para não dizer dependente) à lógica dos programas federais bem como de seus montantes financeiros. Tal situação e determinações institucionais acabam por fazer com que o governo estadual siga uma “pauta” de trabalho definida ou, no mínimo, bastante influenciada pela União. Ou seja, é preservada a necessidade do *planejamento por negociação*.

Outra percepção refere-se ao fato de que o atual perfil de gastos não é capaz de melhorar (alavancar) os indicadores sociais da Bahia, e, conseqüentemente, alterar significativamente sua posição relativa no contexto da região ou do país. Os quadros anteriores demonstram tanto a maior disponibilidade de recursos como o significativo crescimento da importância relativa de suas despesas nos segmentos da Previdência Social e da Segurança Pública. Estas duas *funções*, em 2014, absorveram um terço da Receita Corrente Líquida estadual. Cabe frisar que os recursos despendidos na Previdência Social são dirigidos apenas aos servidores públicos inativos e pensionistas da administração estadual⁸⁴. Na área da Segurança Pública as ações são realizadas para coibir e reprimir delitos, preservar a vida e o patrimônio e manter a *ordem*. Assim sendo, a *fatia* de mais de 30% dos recursos alocados nestas duas *funções de Governo* não proporciona diretamente as condições necessárias para alterar o padrão de vida e trabalho da população. Em suma, ao longo do período considerado, a análise da utilização de sua Receita indica que a Bahia prima pela estabilidade previdenciária de

⁸³ Em decorrência da crise que afeta a atividade econômica e o pagamento de impostos e contribuições, a receita tributária estadual e as transferências federais registraram queda nominal (sem ser descontada a inflação). Entre 2013 e 2015, a arrecadação do ICMS diminuiu de R\$ 15,7 para 15,6 bilhões, enquanto a transferência relativa ao FPE caiu de R\$ 6,3 para R\$ 5,7 bilhões (Cf. Transparência Bahia, acesso em 21-02-2016).

⁸⁴ O Governo da Bahia tem, aproximadamente, 264 mil servidores, entre ativos, aposentados e pensionistas (Cf. Portal do Servidor, acesso em 22/01/2016). Cabe lembrar que a Lei Federal 9.717/1998 dispôs sobre a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos indicando, posteriormente, que os Estados “são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras dos respectivos regimes próprios”. Na Bahia, a Lei 11.357/1999 organizou o Regime Próprio dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (RPPS). Em decorrência da Lei 12.597/2012 foi estabelecida a alíquota de contribuição mensal do Estado para o RPPS de 24% para o Fundo de Custeio da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (FUNPREV) e 15% para o Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (BAPREV) (Cf. Relatório TCM 2012 p. 57).

seus servidores inativos (19%)⁸⁵ e pela segurança pública (15%). Em palavras fortes: para a parcela majoritária da população baiana, tais gastos são estéreis com respeito à melhoria significativa de suas condições sociais.

Neste contexto, considerando a evolução das despesas tanto no binômio Saúde e Educação como na oferta de infraestrutura de serviços (Saneamento, Urbanismo e Habitação), é difícil esperar que se concretizem mudanças significativas nos próximos anos. A distribuição do crescente volume de recursos disponíveis (inclusive porque as *Funções* Encargos Especiais e Administração têm perdido importância relativa) impõe o questionamento do atual *padrão de intervenção* adotado pelo governo estadual, visto que a questão parece não se resumir à carência de disponibilidade financeira. Como era de se esperar, os quadros indicam que as melhorias no campo social demandam intervenções governamentais sobre os pilares da estrutura socioeconômica e política estadual, impondo, assim, mudanças do atual perfil inelástico da alocação de seus recursos.

A observação dos gastos públicos sob outro ponto de vista permite perceber as dificuldades para a concretização das intenções de uma melhor ação pública visando ao desenvolvimento social. A realidade tem demonstrado que as propostas de mudanças efetivas defrontam-se com várias e significativas dificuldades, tanto no campo político como na distribuição de suas despesas por *Funções*.

A primeira delas refere-se ao ambiente político institucional marcado tanto pelo fato do Estado não ser uma “casca vazia” facilmente amoldável aos interesses e valores dos grupos dirigentes (FERNANDES e BORGES, 2008, p. 24). Outra restrição decorre do fato de que os partidos progressistas na América Latina, a partir a década de 1990, no contexto de políticas macroeconômicas de natureza, perfil e conteúdo liberal acabaram diluindo a idéia de igualdade, convertendo-a em propostas de redução da pobreza e inclusão à cidadania (DRUCK e FILGUEIRAS 2007; SANT'ANNA e SILVA, 2008).

Há ainda, como foi comentado anteriormente, as dificuldades impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal bem como pela dependência do governo estadual de recursos da União, de transferências e de fundos direcionados, que, em sua maioria, determinam

85 Apenas para ilustrar: grosso modo o governo baiano direcionou, em 2014, aproximadamente R\$ 5 bilhões para a Previdência Social de menos de 300 mil pessoas, enquanto o Programa Bolsa Família dispôs R\$ 3,3 bilhões para 1,8 milhões de famílias em 2015.

que sua utilização esteja condicionada aos seus próprios referenciais, objetivos e metas (qualitativas e quantitativas).

À guisa de uma conclusão preliminar, o contexto político-institucional e a estrutura da alocação dos recursos disponíveis constituem, ao lado dos pilares da estrutura socioeconômica baiana, os limites à intervenção estadual para incrementar as condições sociais da população. Cabe ao governo do Estado, considerando sua autonomia relativa, ações para alterar o perfil de suas despesas.

6 CONCLUSÃO

A seguir são explicitadas as conclusões do processo de investigação, considerando o quadro referencial teórico adotado bem como os elementos de contextualização do panorama social baiano e do perfil da intervenção pública estadual. Assim, ao fim do processo, cumpre-nos responder à questão de partida, norteadora de todo o trabalho aqui exposto: O padrão de intervenção adotado pelo governo da Bahia é capaz de realizar na área social o que foi proposto e divulgado pelo planejamento estadual?

Para cumprir esta derradeira tarefa, pode-se apresentar uma resposta simples e óbvia: não, o Estado não consegue realizar as intervenções planejadas na área social, portanto não alcança a transformação em direção a uma sociedade que indica querer desenvolvida. Ou, como dito anteriormente, não atinge o pretendido bem comum. Esta resposta é simples e também é óbvia caso considerássemos a norma jurídica consubstanciada no Código de Processo Civil (art. 334, inciso I). Caso tal diretriz – que afirma que o fato público e notório não carece de provas – fosse invocada neste trabalho, certamente não seria necessário um projeto de pesquisa para concluir sobre a concretude das mazelas sociais ainda vivenciadas por grande parte da sociedade baiana.

No entanto, esta resposta sintética, ainda que em consonância com o real e à legislação vigente, centra-se nas consequências aparentes: em nossa volta, a realidade nos envolve e responde por si e em si mesma a questão. Sendo assim, para compreendermos melhor esta realidade, e sua manutenção explícita ao longo de séculos, nos posicionamos não no lugar da resposta perseguida, mas no momento da formulação da pergunta motivadora do trabalho. Aprofundando a reflexão sobre os temas que a questão envolve, pretende-se elaborar uma resposta um pouco mais completa, que respeite a complexidade do problema e tenha a capacidade de despertar novos questionamentos e oportunidades para novas investigações acadêmicas e debates políticos.

Podemos, nesta perspectiva, sistematizar a questão em pelo menos três dimensões: o planejamento, analisado como um sistema mítico; os limites da ação governamental, atentando para as questões estruturais que conformam o cotidiano da Administração Política baiana (*inserção subordinada à matriz econômica nacional; contexto institucional brasileiro; perfil de sua estrutura sócio-política-econômica e modus operandi dos órgãos públicos*); e o perfil dos gastos e investimentos realizados pelo

Estado, traduzindo enfaticamente distorções jurídico-administrativas (como o sistema previdenciário) e preferências políticas (gastos com propaganda).

Quanto à primeira dimensão, o planejamento como mito, concluímos que a análise semiológica possibilita a compreensão do uso contínuo do instrumento planejamento, ainda quando os seus resultados são pífios. Um questionamento imediato poderia ser formulado nestes termos: por que o Estado planeja se não age em consonância com o que propõe a si mesmo? Para que serve o planejamento, afinal? Se as respostas a estas questões não estão à mostra, evidentes devem ser buscadas em mecanismos que não se revelam assim tão facilmente. Então, surge o mito para brincar com o sentido e a forma; para usar a realidade histórica e sobre ela despejar outros conteúdos. O planejamento como mito significa que a sua função de catalisador de interesses, organizador primordial da ação estatal, é mais importante e perene do que os avanços que porventura promova ou não. A intenção do mito é o que importa. O planejamento, portanto, é justificado e permanece do jeito que está porque convence a respeito de sua origem progressista, sua estrutura democrática e a impossibilidade de se fazer diferente. O mito paralisa a intenção e impede a criatividade. E, nesse caso, não altera o quadro social vigente com a mesma rapidez com que as transformações econômicas acontecem.

Podemos citar o caso da educação. Conforme o resumo consolidado das entrevistas, exposto anteriormente, foi reconhecido os avanços na área, sobretudo no que tange à universalização do acesso. Contudo, a educação ainda enfrenta graves problemas, alguns deles decorrentes da própria universalização (é possível ser muito bom para poucos, mas não para muitos). Talvez o mais grave e explícito de todos seja justamente a qualidade do ensino e do aprendizado oferecido nas escolas da rede pública estadual. Acontece que este é um entrave que se perpetua no tempo: os entrevistados ressaltam que os indicadores educacionais relativos à qualidade do ensino, pelo tempo transcorrido, já poderia ter alcançado patamares superiores. Diante da constatação deste fato *baixa qualidade do ensino*, mensurável por diversos testes, torna-se difícil justificar a elaboração de um planejamento que insiste em não atingir os seus objetivos, caso seus problemas fossem apenas o cumprimento das metas estabelecidas. Eis aqui o mito: o planejamento educacional usa o sentido da realidade expressa em suas sentenças, transmutando-o em forma; num processo de apostasia do real, oferta o conceito da vontade política racional, organizada e democrática como saída única, sendo o próprio

planejamento a sua transubstanciação. É preciso ousar planejar de outra forma. Para tanto, é preciso mudanças nas relações de poder.

Para o segundo item, Administração Política: a Bahia carece de um fator primordial para a promoção ou indução do desenvolvimento econômico: a existência de estratégias alternativas (tendo em vista que a vertente da integração competitiva já demonstrou claramente suas limitações) e de instituições (arcabouço legal e organizacional) adequadas. Na superfície desta problemática, de maneira rápida, citamos as intervenções públicas que atendem interesses de grupos privados de grande porte, a adaptação local do presidencialismo de coalizão e a distribuição dos cargos mais destacados a partir do enfoque partidário, como mecanismo de reforço à base política articulada.

Outra perspectiva interessante é a pulverização e falta de articulação entre os programas descritos nos documentos de planejamento. Isso se torna evidente a partir de uma leitura – mesmo que superficial – do Plano Plurianual, por exemplo. São inúmeras ações que se repetem e se confundem. O Estado atua forma isolada e casuística. Observamos a necessidade de um grande esforço de governança para que as questões sejam tratadas de forma integrada. Percebemos, então, o significativo desafio para qualquer governo que se apresente (independentemente de sua cor partidária e de suas articulações políticas): como relacionar as importantes demandas setoriais e regionais de maneira integrada com o funcionamento do todo. Em outras palavras, como os grupos sociais irão perceber que em suas intervenções, a administração as reconheceu e dará as respostas principais, estruturantes e necessárias, atendendo-as de maneira articulada, de maneira não pontual e específica para tal e qual comunidade. Ou ainda, no caso do extenso semiárido baiano, quando as propaladas ações em prol do desenvolvimento agrário poderão garantir a propriedade da terra (em qualidade e quantidade suficiente), o acesso às condições adequadas de produção e de comercialização (insumos, equipamentos, tecnologia, financiamento) e a disponibilidade hídrica necessária aos pequenos produtores rurais e suas famílias? Quando as cisternas, os poços e os tubos deixarão de ser moeda política?

Para finalizar, cabe reafirmar a necessidade do planejamento para a racionalização das intervenções públicas. No entanto, como as ações públicas não são neutras, e qualquer delas requer recursos, trata-se de poder. O planejamento, portanto, é justificado e

permanece do jeito que está porque legitima a autoridade que o implementa ao convencer ao público em geral a respeito de sua origem progressista, sua estrutura democrática e a impossibilidade de se fazer diferente. Como mito, paralisa as intenções (mesmo e até as melhores) e impede a criatividade. Sua prática no passado recente proporciona mais dúvidas do que certezas para o futuro próximo. Como foi comentado ao longo do texto, suas bases conceituais são frágeis (seus mapas estratégicos que sempre indicam a esperança do transbordamento da riqueza— impregnados pela lógica do mercado — estão desorientados e parecem apenas abastecer o *moinho satânico*) e suas bússolas são descalibradas — dada a impossibilidade do acompanhamento e da avaliação de seus programas ditos prioritários. E, assim, infelizmente, não é capaz de alterar o quadro social vigente com a mesma rapidez com que as transformações econômicas acontecem e que, mesmo indiretamente, intensificam as dificuldades existentes.

Assim, tal Planejamento no Estado, considerado como sistema semiológico, ao tempo em que constata a realidade (principalmente suas características que podem ser quantificáveis), omite a história e despolitiza os procedimentos que serão adotados, reforçando de modo não democrático a alienação dos marcos estruturantes da realidade social baiana, síntese de múltiplas determinações.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. 6ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

AGUIAR, Manuel Pinto de. **Notas sobre o “Enigma Baiano”**. Revista Planejamento, Salvador, CPE, v.4, p.123-136, out/dez, 1977.

ALMEIDA, Rômulo. **Nordeste, desenvolvimento social e industrialização**. Rio de Janeiro e Brasília: Paz e Terra, CNPq, 1985.

AVENA FILHO, Armando. **A Bahia dos anos 90**. In: BAHIA. Secretaria do Planejamento. **A Bahia na década de 90: Temas Estratégicos**. Salvador: Fundação Centro de Projetos e Estudos, 1990, p. 09-20.

AZEVEDO, Darana Carvalho de; BURLANDY, Luciene. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 201-209, jan. 2010.

Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802010000200007/15104>>. Acesso em: 09 out. 2016.

AZEVEDO, José S. G. **Bahia: setenta anos do Enigma Baiano ao desafio do crescimento com distribuição de renda: futuro transformado, presente pujante, passado estruturador** In: PESSOTI, Gustavo (Org.). **A Economia Baiana em análise retrospectiva e perspectiva**. Salvador: CORECON-BA, 2015, p. 111-166.

BACHA, Edmar Lisboa; SCHWARTZMAN, Simon (orgs.). **Brasil: a nova agenda social**. Rio de Janeiro: LTC, 2011. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?page_id=2327&lang=pt-br>. Acesso em: 09 out. 2016.

BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Fundação de Pesquisas - CPE. **A inserção da Bahia na evolução nacional: 1850 – 1930**. Salvador: 1978.

BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. **Plano Estratégico de Açã: 1988-1991**. Salvador: SEPLANTEC, 1988.

BAHIA. **Bahia soluções: oportunidades de investimento**. Salvador: Governo do Estado da Bahia, Associação Comercial da Bahia, 1991.

BAHIA, **Reconstrução e Integração Dinâmica**. Salvador, 1991

BAHIA. Secretaria do Planejamento. **Trinta e cinco anos de planejamento na Bahia**. Salvador: SEPLAN, 2006.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. **Resgatando o planejamento estratégico da Bahia: 2008-2028**. Salvador: SEPLAN, 2008.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. **Planejamento Estratégico do Governo**, 2008.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. **Monitoramento das Metas do Milênio**. Salvador, 2009.

BAHIA. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia; INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. **Relatório de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio**. Salvador, 2011.

BAHIA. Diário Oficial do Legislativo, 16-17/02/2013.

BAHIA. Casa Civil. **Balço das ações Governo do Estado – 6 anos**. Salvador, 2013.

BAHIA ANÁLISE E DADOS. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, v. 25, n. 1, jan/mar, 2015.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Boletim de Comercio Exterior, dezembro 2015. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/images/releases_mensais/pdf/bce/bce_dez_2015.pdf> . Acesso em: 20 jan 2016.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **PED - Pesquisa de emprego e desemprego na Região Metropolitana de Salvador**: resultados do ano de 2015, n. 11, Salvador, 2016.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. **PPA 2016-2019**. Disponível em: <<http://www.pparticipativo.ba.gov.br/>> Acesso em: 12 fev2016.

BAPTISTA, Celeste Maria Pedreira Philigret. A intervenção planejada do Estado: uma interpretação do caso baiano. Planejamento, Salvador, v. 7, n. 1, p. 51-70, jan./mar. 1979.

BAPTISTA, Creomar. **Bahia**: das políticas sociais setorializadas ao combate à pobreza e às desigualdades sociais. *Série Estudos e Pesquisas*, Salvador, v. 63, p. 267-296, 2002.

BAPTISTA, José Murilo; ARAÚJO, Ubiratan Castro de. **Notas sobre a importância da intermediação comercial e financeira na Bahia (1850-1930)**. In: Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Comissão Planejamento e Estudos. A economia baiana de 1850 a 1930: algumas questões. Salvador: Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia, Edições CPE, 1981.

BAPTISTA, José Murilo. **A oferta de fumo no Estado da Bahia**: discussão dos modelos de defasagens distribuídas. 1977. Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

_____. **A questão do combate à pobreza e às desigualdades sociais**. In: BAHIA. Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais. Encontros SECOMP: Alternativas para combater a pobreza e as desigualdades sociais. Salvador: SECOMP, 2003, mimeo.

_____ **Ações contra a miséria: alcances e limites das Políticas Sociais.**
Revista Brasileira de Administração Política- REBAP, Salvador, v. 4, out, 2011.

_____ **BAHIA – trilhas da intervenção governamental. Notas sobre a alocação de recursos nas Funções de governo no período 2001-2013** In: PESSOTI, Gustavo (Org.). *A Economia Baiana em análise retrospectiva e perspectiva*. Salvador: CORECON-BA, 2015, p. 283-307.

BARBOSA, Waldir. **Planejamento e IPEA no Brasil: de 1964 aos Anos 2000.** A reconstituição de um itinerário por meio de entrevistas. Disponível em: <<http://www.goiania.ifg.edu.br/cienciashumanas/images/downloads/artigos/planejamento%20e%20ipea%20no%20brasil.pdf>> . Acesso em: 04 jan 2014.

BARROCAL, André. **Por geração espontânea.** *Carta Capital*, São Paulo, n. 744, 17abr2013.

BARROS SILVA, Pedro Luiz; BARRETO DE MELO, Marcus André. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil.** *Caderno NEPP*, Campinas, n. 48, 2000.

BARTHES, Roland. **Mitologias.** 11ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BELLUZZO, Luiz. Gonzaga. **Feliz ajuste fiscal.** Disponível em: <<http://cartacapital.com.br/revista/832/feliz-ajuste-fiscal-1731.html>>. Acesso em: 11jan2015.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil:** um desenho conceitual. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 729-747, dez, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Institucional. Brasília, DF, janeiro 2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **O caráter cíclico da intervenção estatal.** *Revista de Economia Política*, v. 9, n. 3, p. 115-130, jul/set, 1989.

CAPELLA, Ana Cláudia. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas.** In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2007, p. 87-122.

CAPUTO, Orlando. **A economia mundial e a América Latina no início do século XXI.** In: MARTINS, C.E.; VALENCIA, A.S. (Org.). *A América Latina e os desafios da globalização*. Rio de Janeiro: Ed PUC Rio; São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política**. 2ª ed. Campinas: Papyrus, 1988.

CARVALHO, Edmilson. **A cidade do capital e outros estudos**. Salvador: Arcádia, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTRO, J.A. *et alli*. **Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010**. Brasília: IPEA Nota Técnica 09, set, 2012.

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (orgs.). **Situação social brasileira: 2007**. Brasília: IPEA, 2009.

Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_SituacaoSocialBrasileira_2007.pdf>. Acesso em: 09 out. 2016.

CEPÊDA, Vera. **Celso Furtado e a interpretação do subdesenvolvimento**. In: LIMA, M.C.; DAVID, M.D (Org.). *Atualidade do Pensamento de Celso Furtado*. São Paulo: Francis, 2008.

_____ **O lugar da teoria do subdesenvolvimento no pensamento de Celso Furtado**. In: CORSI, F. L.; CAMARGO J. M. (Org). *Celso Furtado: os desafios do desenvolvimento*. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2010, p. 137-160.

COHEN, Ernesto. **Los desafíos de las políticas y la gestión social en América Latina**. Revista do Serviço Público. Brasília, v. 56, n. 4, p. 403-417, out./dez. 2005. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1500/2005%20Vol.56%2cn.4%20Cohen.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 09 out. 2016

D'ARAÚJO, Maria Celina; DE FARIAS, Ignez Cordeiro; HIPOLITO, Lucia (Org.). **IPEA – 40 Anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2005.

DOMINGUES, J. M. **Federalismo fiscal brasileiro**. *Nomos*: Revista do Curso de Mestrado de Direito da UFC, Fortaleza, v. 26, jan./jun., p. 137-143, 2007.

DOWBOR, Ladislau. **O poder corporativo dos intermediários financeiros**. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano2, jul/ago, 2012.

DUARTE, P. H. E. **Superexploração da força de trabalho e política sindical no Brasil 2010**. Dissertação (Mestrado) - PGE CME IE Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.

DUFOUR, Dany Robert. **O Divino Mercado: a revolução cultural liberal**. Rio de Janeiro: Companhia de Freud, 2008.

DYE, Thomas R. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. Políticas Públicas e Desenvolvimento. Brasília: Editora UnB, 2010.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 7ª ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1992.

EASTON, David. **An approach to the analysis of political systems**. *World Politics*, vol. 9, n. 3, apr, 1957, p. 383-400

FALCÓN, Maria Lúcia de Oliveira. **Estado e planejamento regional: perspectivas e entraves ao desenvolvimento do Nordeste**. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz; AGUIAR, Rodrigo Almeida de; LASTRES, Helena Maria Martins; SILVA, Marcelo Machado da (Org.). Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, n. 51, fev., 2003, p. 21-30.

FERNANDES, Ninon F. S. **Políticas Públicas e Recursos Orçamentários: Uma Análise dos Planos Plurianuais do Governo da Bahia 2004-2011**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; BORGES, André. **Idéias fora do Lugar: o neoliberalismo como categoria de análise das políticas sociais no Brasil**. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 46, p. 13-37, jul.-set. 2008.
Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v15n46/01.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2016.

FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. 3ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006

FIORI, José Luís. **A propósito de uma “construção interrompida”**. In: LIMA, M.C.; DAVID, M.D (Org.). **Atualidade do Pensamento de Celso Furtado**. São Paulo: Francis, 2008.

FONSECA, Francisco. **Políticas públicas: armadilhas às reformas sociais profundas**. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Politicaspublicas-armadilhas-as-reformas-sociais-profundas/4/26436>>. Acesso em: 24 dez 2012.

_____ **Políticas públicas no capitalismo contemporâneo: alcances e limites**. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/Politicaspublicas-no-capitalismo-contemporaneo-alcances-e-limites/27469>>. Acesso em: 06 fev 2013.

_____ **Travas do sistema político às políticas públicas**. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/Travas-do-sistema-politico-as-politicaspublicas/27468>>. Acesso em: 26 fev 2013

FURTADO, Celso. **Dialética do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964

_____. **Teoria e política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Ed. Nacional, 1971.

_____. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975

_____. **Criatividade e Dependência na Civilização Industrial**, São Paulo: Círculo do Livro; 1978

_____. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Cia Editora Nacional; 1980.

_____. **Auto retrato intelectual**. In: OLIVEIRA, F. (Org). Celso Furtado, São Paulo: Ática, 1983.

_____. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1984.

_____. **O Subdesenvolvimento Revisitado**, *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 1, agosto, p. 5 -119, 1992.

_____. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GAZETA MERCANTIL. **Bahia**: Novos cenários de negócios. Salvador, 19 nov 1991.

GERBELLI, L.G. **Classe A tem a maior fatia da renda do país**. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,classe-a-tem-maior-fatia-da-renda-do-pais,10000007285>>. Acesso em: 16 jan 2016.

GOMES, Fábio Guedes. **2014: Vinte anos do Plano Real**. In: xxx Ensaio sobre o subdesenvolvimento e a Economia Política contemporânea. São Paulo: Hucitec, 2014

GRANZIERA, Rui. **Moeda e Crédito no Limiar do Capitalismo no Brasil**. 1976. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. **As três versões do neo-institucionalismo**. *Lua Nova*, n. 58, 2003, p. 193-223. (Traduzido de: Political Science and the three New Institutionalisms. *Political Studies*, v. 44, 1996, p. 936-957).

HAM, C.; HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state**. 2 ed. Brighton: Wheatsheaf Books, 1984. Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino. Adaptação e Revisão: Renato Dagnino.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes** (Título original: Rebel Cities: From The Right to The City to The Urban Revolution [Verso, 2012]). São Paulo, Martins Fontes - selo Martins - 2014 ISBN 9788580631616 tradução: Jeferson Camargo 1ª edição 296 páginas

HAYECK, F. A. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

IMMERGUT, Ellen M. **O núcleo teórico do novo institucionalismo**. In: SARAVIA, Enrique, FERRAREZI, Elisabete (Org.). Políticas Públicas. Coletânea Volume 1, 2007.

JUNIA, Raquel. **Um país de ricos e miseráveis**. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/index.php?Area=Noticia&Num=519>> . Acesso em: 20 jun 2011.

KEYNES. John Maynard. **A Teoria geral do emprego, do juro e da renda**. 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

_____ **O fim do “laissez-faire”**. In: SZMRECSÁNYI, T. Keynes. São Paulo: Ática, 1984.

KHAIR, A. **O embuste fiscal**. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,o-embuste-fiscal,10000006094>>. Acesso em: 03 jan 2016.

KRAYCHETE, Gabriel. **Comentários do conselheiro Gabriel Kraychete após apresentação da Política Industrial Baiana III PLENO DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOCIAL DA BAHIA – CODES**. Salvador, novembro, 2011.

LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. **Econômica**, v. 4, n. 1, p. 25-59, jun. 2002 - Impressa em out. 2003. Disponível em: <<http://www.uff.br/revistaeconomica/v4n1/lavinas.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2016.

LAVINAS, Lena. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. **Ciência & Saúde Coletiva** [online]. 2007, v.12, n. 6, p. 1463-1476.

Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232007000600009>>. Acesso em: 09 out. 2016.

LIMA, Venício. **12 de agosto de 1798: nasce a chama da liberdade republicana**. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/12-de-agosto-de-1798-Nasce-a-chama-da-liberdade-republicana/28613>> Acesso em: 12 ago 08.

LUCE, M. S. **A superexploração da força de trabalho no Brasil.** *Sociedade Brasileira Economia Política*, São Paulo, n. 32, jun., 2012.

MALVEZZI, R. **Semi-árido: uma visão holística.** Brasília: CONFEA, 2007

MARIANI, Clemente. **Análise do Problema Econômico Baiano.** *Planejamento*, Revista da Fundação de Pesquisas CPE, Salvador, v.1, n.1, 1977

MARINI, Rui Mauro. **Subdesarrollo y revolución.** 9ª ed. México DF: Siglo XXI Editores, 1978.

MARINI, Rui Mauro. **Dialética da Dependência.** In: TRASPADINI, R; STEDILE, J. P. (Org.). Rui Mauro Marini: Vida e obra. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

MARINI, Rui Mauro. **Sobre o Estado na América Latina,** In: TRASPADINI, R; STEDILE, J. P. (Org.). Rui Mauro Marini: Vida e obra. São Paulo: Expressão Popular 2005.

MARREIRO, Flavio. **Série inédita brasileira mostra salto da desigualdade no começo da ditadura.** Disponível em: <http://brasil.elpais.com/m/brasil/2015/10/29/economia/1446146892_377075.html>. Acesso em: 04 nov 2015

MARTINS, C. E. **A superexploração do trabalho e a economia política da dependência.** In: MARTINS, C.E.; VALENCIA, A.S. (Org.). A América Latina e os desafios da globalização. Rio de Janeiro: Ed PUC Rio; São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da Economia Política.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista.** 2 ed. São Paulo: Ed. M. Claret, 2009

MATOS, Lara. **Geometria de um nó: administração política e formação social no Brasil.** 2015. 146 fl. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; CASTRO, Fábio Ávila. **O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: Primeiras Estimativas com Dados Tributários e Comparação com Pesquisas Domiciliares (2006-2012).** *Dados*, v.58, n.1, Rio de Janeiro, jan/mar, 2015.

MÉSZÁROS, István. **O século XXI socialismo ou barbárie?** São Paulo: Boitempo Editorial, 2009

MINEIRO, João. **Por uma esquerda que lute contra a austeridade.** Disponível em: <www.cartamaior.com.br/?/editoria/primeiros-passos/por-uma-esquerda-que-lute-contra-a-austeridade/42/30135> Acesso em: 29 jan 2014.

- MUNTEAL, O. **Ser ou não ser subdesenvolvido: a dialética da dependência e a história do Brasil.** In: MARTINS, C.E.; VALENCIA, A.S. (Org.). *A América Latina e os desafios da globalização.* Rio de Janeiro: Ed PUC Rio; São Paulo: Boitempo Editorial, 2009
- OLIVEIRA, Francisco. **Elegia para uma Re(li)gião.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OLIVEIRA, Fabrício. **Política econômica, estagnação e crise mundial: Brasil, 1980-2010.** Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2012.
- OURIQUES, Nildo. **O colapso do figurino francês: crítica às ciências sociais no Brasil.** Florianópolis: Insular, 2014.
- PAPA FRANCISCO. **Exortação Apostólica *EvangeliiGaudium*.** Novembro, 2013.
- PEDRÃO, Fernando Cardoso. **Superar a pobreza ou reverter o empobrecimento? Uma revisão das raízes da pobreza na Bahia.** *Série Estudos e Pesquisas*, Salvador, v. 63, Pobreza e Desigualdades Sociais, SEI, 2003, p. 235-247.
- PEDRÃO, Fernando. **Condições e perspectivas da economia baiana.** In: PESSOTI, Gustavo (Org.). *A Economia Baiana em análise retrospectiva e perspectiva.* Salvador: CORECON-BA, 2015, p. 55-109.
- PELEGRINI, Elisa; TINOCO, Jesús Enrique; MATOS, Soane; MASCARENHAS, Carina; MATOS, Lara; ROCHA, Pedro. **Desenvolvimento local sustentável e combate à pobreza.** *Série Estudos e Pesquisas*, Salvador, v. 63, Pobreza e Desigualdades Sociais, SEI, 2003, p. 285-293.
- PIMENTA, Eli. **A intervenção do Estado no desenvolvimento rural: Estudo do Projeto Integrado de Desenvolvimento da Bacia do Paraguaçu.** 1998. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- POCHMANN, Marcio; AMORIM, Ricardo L. C. Pobreza e mudanças sociais recentes no Brasil. In: Jorge Abrahão de Castro; José Aparecido Carlos Ribeiro (orgs.). **Situação social brasileira: 2007.** Brasília: IPEA, 2009. cap. 7, p. 129-149. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5590>. Acesso em: 09 out. 2016.
- RANGEL, Ignácio. **Obras Reunidas.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.
- REIS, Elisa. **Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, n. 51, fev., 2003, p. 11-14.
- RIST, Gilbert. **El Desarrollo, historia de una creenciaoccidental.** Madri: Los Libros de La Catarata, 2002.
- ROSSI, Pedro. **A democracia não cabe no orçamento.** Disponível em:<<http://www.brasildebate.com.br>>. Acesso em: 27 fev 2016.

SACHS, Ignacy. **A terceira margem: em busca do desenvolvimento**. São Paulo: Cia das Letras, 2009.

SAMIS, Alexandre. **Introdução**. In: CHOMSKY, Noam. *Notas sobre o Anarquismo*. São Paulo: HEDRA, 2011.

SAMPAIO F.T. **Notas sobre a experiência baiana de planejamento (1ª parte: Governos Balbino / Luiz Viana)**. Salvador: SEPLAN-COCEPLAN/NDRH, 1989 (mimeo)

SANTANA, Carlos H. Vieira **Intelectuais, Planejamento e Clientelismo** – Salvador: Contexto e Arte Editorial, 2002

SANT'ANNA, Julia; e SILVA, Fabricio Pereira da. Esquerdas Latino-Americanas e Gasto Social – há coerência entre propostas e práticas? **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 2, n.1, p. 150-178, jan.-jun. 2008. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/3084/2886>>. Acesso em: 09 out. 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Produzir para Viver: os caminhos da produção não-capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002

_____. **A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2010

_____. **Para refundar a esquerda**. *Caros Amigos*, São Paulo, n. 225, janeiro, 2016.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SANTOS, Reginaldo de Souza. **Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil**. Garanhuns: 2010.

_____. **Planejamento e investimentos públicos no setor agropecuário baiano**. 1982. Dissertação (Mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro

_____. **Em busca da apreensão de um conceito para a Administração Política**. In: SANTOS, R.S. (Org.). *A Administração Política como campo do conhecimento*. 2 ed. Salvador: FEAUFBA; São Paulo: Hucitec – Mandacaru, 2009.

_____.; RIBEIRO, Elizabeth Matos; GOMES, Fábio Guedes; BAPTISTA, José Murilo; RIBEIRO, Mônica Matos. **Outro modo de interpretar o Brasil (I)**. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Outro-modo-de-interpretar-o-Brasil/4/33780>> Acesso em: 20 jun 2015.

_____.; RIBEIRO, Elizabeth Matos. **A administração política brasileira**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 102-135, out./dez, 1993.

_____; RIBEIRO, Elisabeth Matos. **As discussões originárias**. In: SANTOS, R.S. (Org.). *Administração Política como campo do conhecimento*. 2 ed. Salvador: FEAUFBA; São Paulo: Hucitec – Mandacaru, 2009.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à Teoria da Política Pública**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Coletânea Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006, v. 01, p. 21– 42.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. **Entre o combate à seca e a convivência com o semi-árido**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Vol. II. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOUZA, Celina. **Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, n. 51, fev, 2003, p.15-20.

_____. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias*, vol. 8, n. 16, jul/dez. 2006, p. 20-45.

_____. **Condicionantes políticos e institucionais do orçamento federal**. In: RESENDE, F; CUNHA, A. (Org.). *A reforma esquecida II: obstáculos e caminhos para a reforma do sistema orçamentário*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

SOUZA, Jessé **A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015

SOUZA, Matheus O. **Organizações Internacionais: um diálogo entre a administração e as relações internacionais**. *Revista Brasileira de Administração Política- REBAP*. Disponível em: <<http://www.rebap.ufba.br/arquivos/55artigo1.pdf>>. Acesso em: 04 jan 2016.

SPINOLA, Noelio D. **Por que perdemos o bonde da história?** . In: PESSOTI, Gustavo (Org.). *A Economia Baiana em análise retrospectiva e perspectiva*. Salvador: CORECON-BA, 2015, p. 219-281.

SWEIG, Julia Sweig. **Equilíbrio entre Mercado e Estado**. Folha de São Paulo, 25 abr 2012, p. A 16.

TEIXEIRA, Francisco; Guerra, Oswaldo; Araújo, Silvio. **Limites para uma dinâmica endógena na economia baiana**. *Bahia Análise e Dados*, Salvador, v. 21, n. 2, p. 235-252, abr/jun, 2011.

TEIXEIRA, Francisco; GUERRA, Oswaldo. **50 anos de Industrialização Baiana: do Enigma a uma Dinâmica Exógena e Espasmódica**. *Bahia Análise e Dados*, Salvador, v. 10, n. 1, p. 87-98, jul, 2000, p. 87-98.

TEIXEIRA, José Raimundo Baganha. **O atual desequilíbrio no sistema de repartição de receitas tributárias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

TRASPADINI, R; STEDILE, J. P. **Introdução**. In: TRASPADINI, R; STEDILE, J. P. (Org.). Rui Mauro Marini: Vida e obra. São Paulo: Expressão Popular 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. **Relatório e Parecer Prévio Contas do Estado da Bahia**. Salvador: Tribunal de Contas, 2011

VIDAL, Francisco C. B. **Nordeste do Brasil – atualidade de uma velha questão: vicissitudes da teoria do subdesenvolvimento regional no contexto do capitalismo contemporâneo**. Salvador: F.C.B. Vidal 2001.

VALENCIA, A.S. **Neo-imperialismo, dependência e novas periferias na economia mundial**. In: MARTINS, C.E.; VALENCIA, A.S. (Org.). A América Latina e os desafios da globalização. Rio de Janeiro: Ed PUC Rio; São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

VILLAS-BÔAS, Marcos Aguiar. **A concentração de renda é maior do que se imaginava**. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/brasil-um-dos-paises-mais-desiguais-do-mundo>> . Acesso em: 14 jan 016

VILLVERDE, João. **Redução da miséria ocorre via mercado de trabalho, mostra estudo**. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/976794/reducao-da-miseria-ocorre-mercado-de-trabalho-mostra-estudo>>. Acesso em: 13 ago 2011.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. 18 ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

ZWICK, Elisa; TEIXEIRA, Marília Paula dos Reis; PEREIRA, José Roberto; VILAS BOAS, Ana Alice. **Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos**. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v.10, n.2, jun, 2012.

APÊNDICE

RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Tabela 24 – Perfil dos Especialistas e datas das entrevistas

Entrevistados	Experiências	Data
ADARY OLIVEIRA	Gestor público – IPEM-BA; BNDESPAR; SICM; Presidente de empresas petroquímicas: Nitrocarbono; CPC; Professor Universitário	10-04-2013
ANTONIO ALBERTO PIRES VALENÇA	Gestor público – Assessor Especial SEPLAN e Secretário do Planejamento; Professor Universitário	05-04-2013
ARMANDO AVENA FILHO	Gestor público–Secretário do Planejamento; Professor Universitário	05-04-2013
FILEMON NETO MATOS	Gestor público – Secretário Estadual; Deputado Estadual; Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado; Professor Universitário	21 e 22-04-2013
MARA MORAES DE CARVALHO MOTA	Gestora pública – Secretária Executiva do FUNCEP; Secretária da SECOMP	24-04-2013
VITOR DE ATHAYDE COUTO	Consultor e Professor Universitário	02-03-2013

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

1 Apresentação

Este documento apresenta uma síntese do projeto de pesquisa para a elaboração da tese de doutorado “**Alcances e Limites da Administração do Estado da Bahia para o Desenvolvimento**”, que pretende identificar as condições do Governo da Bahia para a promoção do desenvolvimento no campo social, considerando o planejamento como instrumento norteador das ações públicas, ao longo do período 2000 / 2012.

A pesquisa será conduzida sob a ótica da *Administração Política*, que analisa a forma pela qual o Estado se organiza e se estrutura para gerir o processo de relações sociais (produção, circulação e distribuição). A *Administração Política* reconhece o Estado como ator relevante na cena social e econômica, que acolhe demandas de partidos políticos e grupos de pressão e que deve resolver questões cruciais. Compreende o Estado como gestor, dada sua incumbência de conceber e escolher os padrões de administração mais adequados ao processo de desenvolvimento social. O Estado é, também, executor, pois é um empreendedor relevante nos marcos do processo de reprodução capitalista, gerenciando os dois componentes da demanda: o consumo e o investimento.

Nesta perspectiva, serão abordadas as intervenções do Governo do Estado da Bahia no período 2000 / 2012 para analisar sua capacidade de promover o desenvolvimento social. Serão consideradas, de um lado, as amarras e limitações determinadas pela integração da Bahia de forma subordinada e dependente ao mercado internacional e à matriz produtiva brasileira. Por outro, admite-se que o planejamento estadual seja capaz de orientar as intervenções públicas relativas tanto ao dinamismo econômico da Bahia como à melhoria das condições sociais do Estado.

2 Tema e Contextualização

2.1 Sobre a intervenção pública

Consideramos que as intervenções públicas na Bahia (assim como a falta de ações governamentais) têm por base articulações políticas, alianças e acordos. Sob a perspectiva de cada membro, ou segmento organizado da sociedade, as políticas, programas e projetos do governo são cruciais, pois, ao sinalizar áreas prioritárias para a

alocação dos recursos públicos e realizar ações, consubstanciam tanto a lógica da reprodução do capital como, no contexto da democracia burguesa, atendem pleitos e interesses de grupos sociais.

Assim, a realidade do cotidiano das relações público/privadas revela a existência de uma ampla e variada gama de interesses defendidos por grupos diversos, localizados (ou não) na própria máquina institucional – tanto no que concerne ao vigor de sua temática, ao número de pessoas que mobilizam, quanto à força e perfil do capital que representam. Inclusive, parte das demandas é externa ao território baiano, visto que os países e unidades federadas não constituem ilhas.

Cabe destacar que existem vários condicionantes que restringem a autonomia relativa do Estado para implementar programas e projetos articulados e negociados com os vários grupos sociais. No caso brasileiro, o mecanismo de funcionamento do regime político-institucional vigente, denominado “presidencialismo de coalizão”, torna ainda mais complexa a questão da autonomia do Estado.

Nesta pesquisa, considera-se como **padrão de intervenção da administração pública estadual** a síntese das articulações políticas do Governo que determina áreas prioritárias para a alocação dos recursos públicos, materializadas em planos, programas, projetos e disposições institucionais.

2.2 Sobre o perfil das ações do Governo da Bahia

A literatura disponível relata que o planejamento estadual tem orientado as intervenções públicas relativas ao dinamismo econômico da Bahia e às condições sociais, regionais e ambientais integradas a esse movimento modernizante, tendo o Governo assumido um significativo protagonismo na dinâmica sócio-econômica da Bahia.

Nos últimos cinquenta anos, os sucessivos planos de Governo buscam operacionalizar a crescente inserção do estado na dinâmica nacional e mundial, através da formulação, captação e internalização de programas, projetos estruturantes e recursos financeiros. Assim, a própria máquina estadual tem assumido e promovido ações que reforçam a importância no território baiano de uma lógica externa - com seus inerentes impactos locais - que conformam a subordinação e dependência do Estado ao mercado

internacional e à matriz produtiva brasileira, através de um modelo econômico exógeno e concentrador.

São vários os exemplos de que as ações do Governo estadual, como indutor e fomentador do processo de crescimento econômico (através do financiamento de projetos corporativos e viabilização de infraestrutura e programas de apoio), ampliam a concentração do poder econômico e as disparidades sociais e regionais. Além disso, a implantação de grandes projetos – especialmente em regiões relativamente mais carentes – deflagra um ciclo vicioso de degradação social, urbana e ambiental.

Sob esta perspectiva, a Bahia apresenta dois traços marcantes.

De um lado, uma participação estável na economia brasileira. A mobilização dos órgãos estaduais buscando a modernização e a integração de suas atividades econômicas às oportunidades de mercado, ao longo dos últimos trinta anos, tem proporcionado à Bahia uma participação no contexto nacional de 4% a 4,5% do PIB e da corrente de comércio internacional (exportações mais importações). Não há dúvidas que tal desempenho resultou das estratégias econômicas das grandes empresas aqui instaladas, bem como do aporte de recursos federais e estaduais.

Por outro, diferentemente da esfera econômica, as ações de Política Social na Bahia, apesar de sua urgência e relevância, têm resultado no lento processo de melhoria de seus indicadores sociais. Além disso, os fatos institucionais marcantes neste campo são estanques e espasmódicos, como demonstram a criação, há décadas, de órgãos e fundos específicos, como por exemplo, a Secretaria do Trabalho e Bem Estar Social – SETRABES, em 1966; e, posteriormente, a Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais - SECOMP e a institucionalização do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FUNCEP, em 2001.

3 Temática do Estudo

O tema a ser trabalhado é relativo à capacidade da gestão estadual em superar os obstáculos estruturais determinados pelo modelo econômico exógeno e concentrador vigente e que resulta na concentração econômica, nas desigualdades sociais e nas disparidades regionais conhecidas,

Considerando as competências institucionais do Estado, o Projeto de Pesquisa pretende contribuir para a melhor compreensão das ações governamentais no campo social a partir da análise da evolução de indicadores selecionados relativos à:

- oferta de infraestrutura social (saneamento, energia, moradia, mobilidade, comunicações);
- ações de proteção e promoção social;
- projetos estruturantes sócio-econômicos que, simultaneamente, sejam viáveis e possuam potencial de caráter emancipatório.

4 Pressupostos (suposições prévias)

- A maior e melhor oferta de bens e serviços sociais públicos representam o efetivo alcance da intervenção pública estadual, dentro de suas esferas de autonomia. Tais ações concretizam a ruptura (ou a redução) do círculo vicioso do atraso, da pobreza e do aumento das disparidades sociais, bem como a possibilitam a alteração do quadro social existente.
- Os campos institucional, político e econômico determinam limites para a ação pública estadual. A lógica dos programas federais e dos projetos corporativos e a força dos interesses privados (locais, nacionais e estrangeiros) que atuam em seu território reduzem a possibilidade de um padrão autônomo de desenvolvimento social.
- O planejamento estadual é capaz de orientar as intervenções públicas relativas tanto ao dinamismo econômico da Bahia como à melhoria das condições sociais do Estado.
- As Políticas Sociais podem ser prioritárias, com o Governo da Bahia protagonizando ações com o apoio de programas e recursos financeiros de órgãos federais e entidades internacionais.

5 Propósitos da pesquisa

Questão da pesquisa:

Considerando as conseqüências da integração subordinada ao mercado, será a gestão estadual capaz de conceber um novo padrão de intervenção que estabeleça a Política

Social como centro das ações públicas estaduais de forma a proporcionar melhorias efetivas no campo social?

Objetivo Geral

Identificar e compreender os elementos que conformam o padrão de intervenção do Governo da Bahia, implementado no período 2000 / 2012, no campo social (ações de proteção e promoção social da população baiana) e na esfera econômica (condições propícias à expansão da acumulação capitalista em seu território).

Objetivos Específicos

Identificar os traços marcantes do contexto institucional, político e econômico relativos à intervenção (ou da falta de ações) do Governo da Bahia no campo social;

Verificar o alcance efetivo das ações públicas relativas ao desenvolvimento social, retratado pela evolução de indicadores selecionados;

Observar as possibilidades de o Governo avançar naquelas áreas do campo social em que o Estado tem competências institucionais;

Identificar, com base na literatura existente, as conseqüências econômicas e sociais da integração subordinada da Bahia ao mercado internacional e à matriz produtiva brasileira.

6 Questões para os entrevistados:

1 Qual a sua concepção de desenvolvimento?

De acordo com esta concepção, como você percebe a situação atual da Bahia?

2 Na sua visão, o Governo da Bahia tem um modelo/padrão de atuação claro?

3 Comente sobre o protagonismo do Governo da Bahia no campo social e o alcance de suas ações no sentido de promover o desenvolvimento estadual.

4 Discuta os entraves enfrentados pelo Governo estadual para promover o desenvolvimento social.