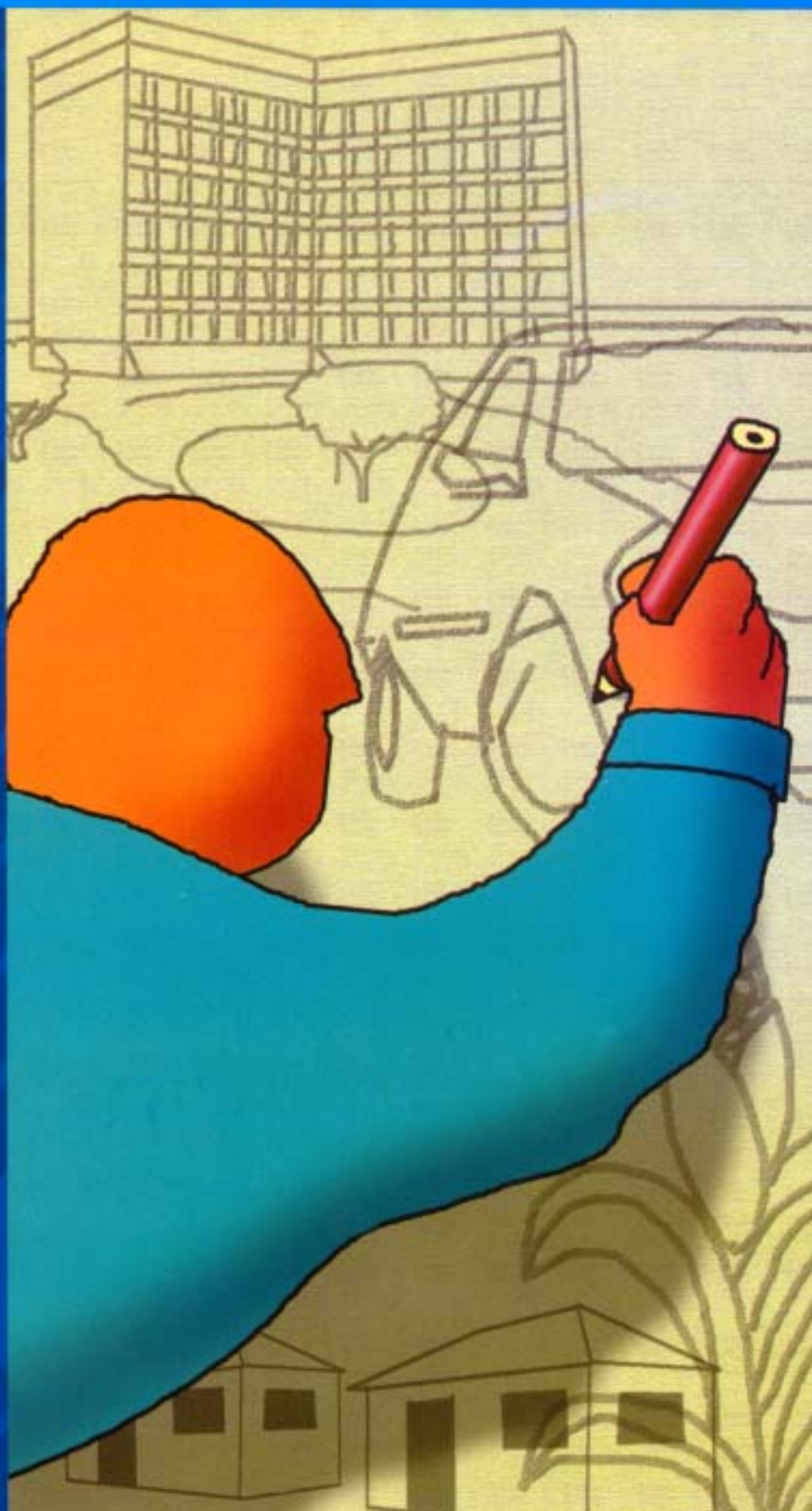
BAHIA ANÁLISE & DADOS

SALVADOR • v.12 • n. 2 • SETEMBRO • 2002

ISSN 0103 8117

PLANEJAMENTO NO SÉCULO XXI

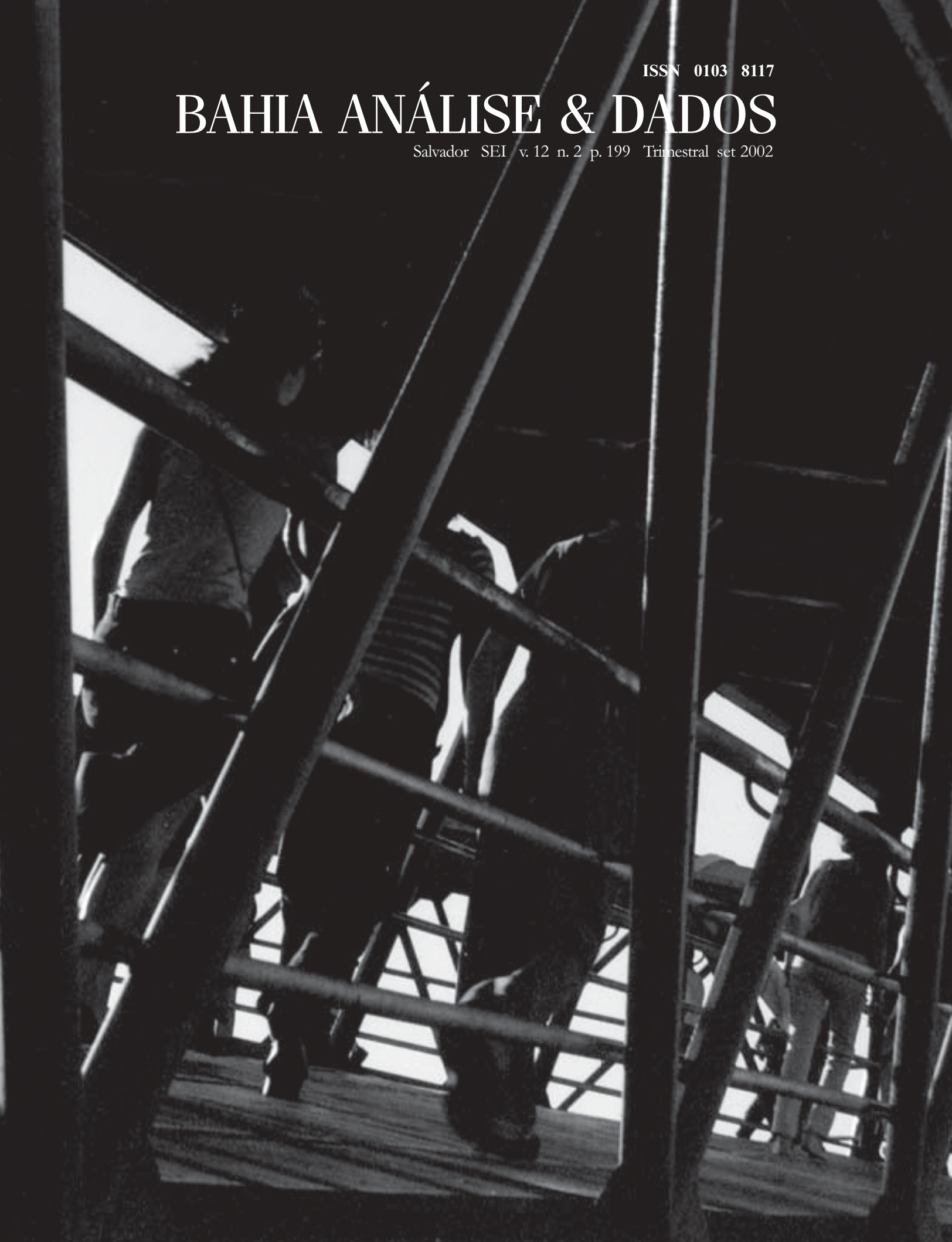


SEI
Informação a Serviço da Sociedade
www.sei.ba.gov.br

ISSN 0103 8117

BAHIA ANÁLISE & DADOS

Salvador SEI v. 12 n. 2 p. 199 Trimestral set 2002



Governo do Estado da Bahia
Otto Alencar

Secretaria do Planejamento Ciência e Tecnologia
José Francisco de Carvalho Neto

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
Cesar Vaz de Carvalho Junior

BAHIA ANÁLISE & DADOS é uma publicação trimestral da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia SEI, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento Ciência e Tecnologia da Bahia. Divulga a produção regular dos técnicos da SEI e de colaboradores externos. As opiniões emitidas nos textos assinados são de total responsabilidade dos autores.

Esta publicação está indexada no *Ulrich's International Periodicals Directory.*

Conselho Editorial
Cesar Vaz de Carvalho Junior
Paulo Hermida Gonzalez
Edmundo Figueroa
Ângela Franco
Carlota Gottschall
Conceição Cunha
Renata Prosérpio
Vitor de Athayde Couto Filho

Coordenação Editorial
Luiz Mário Ribeiro Vieira

Normalização
Gerência de Documentação e Biblioteca – GEBI

Fotos
Ana Rosa Marques
Danilo Scaldaferri

Revisão de Linguagem
Regina da Matta

Coordenação Gráfica
Dadá Marques

Capa
Humberto Farias

Editoração
Designers Associados

Bahia Análise e Dados, v.1 (1991-)
Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2002.

Trimestral
ISSN 0103 8117

CDD 338.91
CDU 338.984

CEPO: 0110

Tiragem: 1.000 exemplares
Av. Luiz Viana Filho, 435, 4ª Avenida
CEP: 41.750-300 Salvador – Bahia
Fone: (0**71) 370-4823/370-4704
Fax: (0**71) 371-1853
www.sei.ba.gov.br
sei@sei.ba.gov.br

SUMÁRIO

Apresentação

A consolidação institucional do planejamento na Bahia 7
José Francisco de Carvalho Neto

Informação, planejamento e instituições de pesquisa 15
Cesar Vaz de Carvalho Junior

O planejamento socialmente necessário 23
Fernando Pedrão

Do plano ao mercado e... quem sabe, de volta ao plano? 37
Francisco Carlos Baqueiro Vidal

Desenvolvimento local integrado sustentável no Brasil (DLIS): reflexões 57
José Honório Accarini e Otávio Gondim Pereira da Costa

A retomada do planejamento regional e o desenvolvimento sustentável 71
Jorge Tadeu Dantas Caffé

É possível planejar as regiões para o desenvolvimento sustentável – a experiência da Bahia 75
Carlos Antonio Campos Ribeiro

A avaliação do PPA e do orçamento como instrumentos de gestão –
os desafios para o governo do estado da Bahia 83
Paulo Henrique Lustosa

Avaliação: elemento vital e constituinte do planejamento e da gestão de resultados 91
Roberto Antonio Fortuna Carneiro

A importância do planejamento governamental do turismo: o Prodetur na Bahia 101
Augusta Lorena Santana Gonçalves

Os caminho futuros da geoinformação na Bahia 115
Magda Maria Guimarães de Andrade

A política pública e seu processo de formulação:
o caso da indústria automobilística brasileira na década de 90 125
Nilton Vasconcelos

A industrialização baiana e o Amazon: dos bens intermediários aos bens finais 139
Marcus Alban

Gastos públicos no estado da Bahia: perfil distributivo, natureza e fontes de financiamento 153
Moyses Antônio Carneiro da Silva

Investimento no setor público nos anos 1990: o caso do estado da Bahia 167
Ana Margarethe

Planejar qualidade: em favor dos sistemas urbanos-regionais 179
Maria de Azevedo Brandão

Índice Geral 195

APRESENTAÇÃO

O debate sobre planejamento está de volta depois de quase duas décadas de esquecimento. O modelo de ajustamento do "Consenso de Washington", que predominou por toda a década de 90 do Século XX, reformulara totalmente o conceito do papel do Estado na economia. As intervenções passaram a ser vistas como desnecessárias ou prejudiciais, sendo princípios básicos desse modelo a desregulamentação e a privatização. O agravamento dos problemas sociais e o crescimento medíocre da economia podem ser apontados como os principais fatores que levaram a se repensar tal modelo, sobretudo a função planejamento, que volta a ter importância fundamental nessa redefinição do papel do Estado e da sua relação com a sociedade.

O fato é que a partir dos anos 1990, após a chamada crise da dívida externa, muitos países, inclusive o Brasil, foram obrigados a implementar programas de ajustamento e reformas, com base no ideário neoliberal e nas recomendações do "Consenso de Washington".

O Plano Real recriou as condições mínimas para a recuperação dos investimentos, reduzindo acentuadamente as taxas de inflação para apenas um dígito ao mês. Entretanto, alcançada a estabilização da economia, o que foi um êxito, o governo não elaborou nenhum plano de longo prazo, sendo obrigado, por exigência constitucional, a restringir-se aos Planos Plurianuais (PPA).

As taxas de investimento em relação ao PIB continuaram muito baixas se comparadas às dos anos 1970, que atingiram 22% do PIB, o que pode ser explicado pela resistência ideológica do governo a implementar uma política industrial que contrariasse as recomendações do "Consenso de Washington".

A questão da falta de planejamento de longo prazo do governo federal ficou evidenciada diante da crise energética, em 2001, que culminou com a decretação de medidas para o racionamento do uso da eletricidade.

Tais aspectos constituem-se na temática deste número da *Revista Bahia Análise & Dados*, tendo-se buscado realizar uma abordagem no contexto da atual economia globalizada, do ponto de vista do desenvolvimento sustentável e considerando-se as peculiaridades regionais. Reúnem-se neste volume artigos que analisam as perspectivas do planejamento no Século XXI, valendo destacar-se que as questões aqui debatidas abrangeram tanto a ótica

teórica quanto fatores como a importância da geoinformação, elemento vital para o planejamento governamental estratégico bem-sucedido. Assim, foram também enfocados não só as tendências mundiais de mudanças no setor público concernentes à relação Estado/sociedade, como os novos paradigmas de gestão e de avaliação das políticas públicas, que exigem uma maior eficiência e racionalidade do gasto público.

A edição de mais este número da *Análise & Dados* só foi possível graças à colaboração dos autores, que se apresentaram incondicionalmente disponíveis para a tarefa de realizá-la. Registre-se também a atuação competente da equipe editorial da SEI. A todos, manifestamos nosso sincero agradecimento.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

A consolidação institucional do planejamento na Bahia[1]

José Francisco de Carvalho Neto[*]

Resumo

A tese que orienta este artigo é a de que o planejamento é um instrumento político para promover mudanças econômicas e sociais e, como tal, respaldado em decisão política. Mostra que a consolidação institucional do planejamento no Estado da Bahia ocorreu somente com sua elevação ao primeiro escalão do Governo, com a criação da Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia, em 1971, na primeira gestão do governador Antônio Carlos Magalhães.

Palavras-chave: planejamento, desenvolvimento econômico, decisão política, CPE, institucionalização

Abstract

This paper is based on the concept that planning is a political instrument to foster economical and social changes, and as such, it is supported by political decision. It shows that the institutional consolidation of planning was only possible after having occupied the first government echelon, which took place in 1971, when the former governor Antônio Carlos de Magalhães, during his first term of office, created the Secretariat of Planning, Science and Technology.

Key words*: planning, economical development, policy making, CPE, institutionalization*

O planejamento, como instrumento de orientação do desenvolvimento econômico e social, surge na Bahia nos anos 50 do século passado. Conquanto se possam localizar algumas iniciativas anteriores, o marco institucional do planejamento no Estado foi a criação do Conselho de Desenvolvimento do Estado da Bahia e da Comissão de Planejamento Econômico – CPE, em 1955.

Embora o planejamento seja multidimensional, a literatura disponível sobre o assunto tem privilegiado as dimensões econômicas do processo e dispensado pouca atenção a outros relevantes componentes, principalmente aos de natureza política. Em abono a essa assertiva, observa BUSTEIO (1982) que o processo de planejamento tem sido, em grande medida, relacionado com problemas econômicos e, portanto, "reduzido" aos parâmetros da análise econômica.

As dimensões econômicas envolvidas no planejamento são, sem dúvida, bastante relevantes e, em certa medida, determinantes da viabilidade dos programas e projetos pretendidos. No entanto, o processo de planejamento é essencialmente político. Como salienta Souza (1991), a

> [...] incorporação da variável política como elemento estrutural do processo de planejamento é fundamental para entendermos a tensão necessária entre análise técnica e análise política. A decisão política, embora deva ser baseada em análises técnicas, deve-se manter como processo eminentemente político.

Na realidade, a Bahia, nos fins da década de 40 e início dos anos 1950, já reunia as chamadas "condições objetivas" para o desenvolvimento: de um lado havia, entre os líderes políticos e empresariais, a exemplo de Clemente Mariani e Pinto de

[1] Texto elaborado para assinalar os 30 anos da criação da Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia – Seplantec, completados em maio de 2001. O autor é o atual Secretário. O autor agradece a leitura crítica do texto e sugestões muito úteis pelos Professores Armando Avena Filho, Celina Souza e Aloysio Elias, embora seja da sua responsabilidade o texto final. Agradece também a colaboração das estagiárias Verônica Lorenzo Gouveia Aquino e Débora Lene Marques, da ASCOM/Seplantec, na pesquisa ao Jornal *A Tarde*, edições da época.

[*] Secretário do Planejamento, Ciência e Tecnologia do estado da Bahia.

Aguiar, e do próprio Rômulo Almeida (ex-Chefe de Assessoria Econômica do Governo Vargas, que viria a desempenhar papel fundamental na consolidação do planejamento e do desenvolvimento na Bahia), um certo consenso quanto à necessidade da modernização econômica do Estado, pela via da industrialização, para que se superasse o modelo agrário-exportador que dava sinais evidentes de exaustão; ao lado disso, um conjunto de empreendimentos estratégicos tinha sido definido ou já se achava em fase de implantação, tais como a geração de energia elétrica de Paulo Afonso, com a construção da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), e a exploração do petróleo no Recôncavo, com o advento da Petrobrás e a implantação da Refinaria Landulfo Alves (RLAM). Ademais, os acordos com os Estados Unidos, que asseguraram a participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial, delineando um programa de investimento em setores básicos que viriam a alavancar o projeto nacional de desenvolvimento, eram um outro fator a impulsionar o Estado para a rota da modernização.

Malgrado todo esse cenário favorável, a tese que orienta o presente trabalho é a de que, sem decisão política, não se teria viabilizado um projeto de modernização na Bahia, que, sem dúvida, reclamava institucionalização do planejamento para sua instrumentalização[2]. Tanto é procedente essa observação que o Conselho Estadual de Economia e Finanças, criado pela Lei nº 155, de 31 de dezembro de 1943, e a Comissão de Desenvolvimento Econômico, criada pelo Decreto nº 15.269, de 27 de agosto de 1952, não chegaram a operar. É que o planejamento é um instrumento político para promover mudanças econômicas e sociais e, como tal, respaldado em decisão política.

O PLANEJAMENTO NA BAHIA: UMA DECISÃO POLÍTICA

Com efeito, a sucessão baiana em 1950, a segunda a realizar-se depois da redemocratização do país, ocorreu sob um clima de intensa competição, seria mais próprio dizer, em clima de "paixão", entre as forças políticas da época. A disputa polarizou-se entre as forças da União Democrática Nacional (UDN) ou do "partido do Brigadeiro", como era chamada, tendo como líder o então deputado Juraci Magalhães (um dos "tenentes", que tinha sido Interventor no Estado com o triunfo da Revolução de 30 e, depois, Governador constitucional em 1934, tendo renunciado ao mandato por discordar do Golpe de 1937, que instaurou o Estado Novo) e a aliança do Partido Social Democrático com o Partido Trabalhista Brasileiro (PSD/PTB) – o grupo da concentração autonomista[3], liderada por Lauro de Freitas, conceituado homem público e diretor da Viação Férrea Federal Leste Brasileiro. Ou seja, era o confronto entre autonomistas x forasteiros[4]. Ocorre, entretanto, que no curso da campanha morrem, de forma trágica, os candidatos Lauro de Freitas e Gercino Coelho (este, candidato a Vice-Governador), em desastre de avião, cuja causa foi imputada ao candidato adversário (Juraci Magalhães), que teria mandado "colocar açúcar na gasolina do avião [...]" (GUEIROS, 1996).

Esse episódio teve uma repercussão política notável. Apropriado pelos autonomistas, foi decisivo para a definição do pleito. Realizada a convenção para a escolha do sucessor de Lauro de Freitas, venceu Régis Pacheco, ex-prefeito de Conquista, deputado federal e presidente da seção baiana do PSD, na disputa com o também deputado federal Antonio Balbino[5].

O Governo de Régis Pacheco, na circunstância excepcional em que se elegeu, foi uma gestão atípica e fonte de controvérsias. Observa Ary Guimarães (1966) que, ao lado do quadro econômico desesperador, a máquina administrativa "carregava as influências de um Governo que, desde seus

[2] Por institucionalização do planejamento entendo a existência de órgão ou entidade de competência relacionada às atividades e ao manejo dos instrumentos que lhes são inerentes.

[3] Autonomistas: corrente de homens públicos baianos de forte engajamento político, Octávio Mangabeira, Ernesto Simões Filho – e jovens como Luis Viana Filho, Nestor Duarte, Antonio Balbino, Josaphat Marinho, dentre outros, que se opunham à designação do cearense Ten. Juraci Magalhães, como interventor no Estado.

[4] Conta-se que Simões Filho, ao tomar conhecimento do episódio, ligara para o então Governador Octávio Mangabeira e o teria conclamado a fazer do enterro de Lauro de Freitas mais do que um simples fato, porém um "ato cívico", ou seja "político".

[5] Antonio Balbino de Carvalho Filho, político destacado, advogado e jornalista militante, estudioso de sociologia, economia e finanças, matérias que lecionou nas Faculdades de Direito e de Filosofia da, hoje, UFBA.

primeiros momentos até os últimos dias da administração, se preocupava em fazer política, na pior tradição". Régis Pacheco é sucedido por Antonio Balbino[6], dissidente do PSD (que optara por Pedro Calmon, ex-Ministro da Educação e Reitor da Universidade do Brasil), em coligação com Juraci Magalhães, candidato derrotado no pleito anterior.

Balbino se elegera, pois, com o compromisso de restabelecer a moralidade administrativa e promover a modernização econômica e social do Estado ou "a construção da nova Bahia". Essas bandeiras eram o diferencial a contrastar com o Governo Régis Pacheco. Já no seu discurso de posse e nos atos de saneamento da Administração, que adotaria logo no início do mandato, o Governador deixou clara a política de orientação de sua gestão, ou seja, a necessidade de corrigir

> [...] as deformações para recuperar a plena eficiência da ação pública: a tendência para improvisação, a descontinuidade fragmentada das iniciativas, a descoordenação no planejamento e na execução dos programas de Governo, a complacência com a imperfeição, com a negligência, com a irresponsabilidade, a corrida para o empreguismo, para as sinecuras, para os favores de pronta obtenção.

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

Essas premissas serviram de base para a institucionalização do planejamento, visando "concatenar as soluções mais adequadas para os problemas da Bahia, num plano conjunto, levando em conta não só a ação do Governo do Estado, mas, igualmente, a da União e de outras esferas administrativas e da iniciativa particular". Salientava o Governador, em sua primeira mensagem anual à Assembléia Legislativa (1956), que não se tratava de mero planejamento da ação administrativa, mas um orientador, seja diretamente, seja através da ação catalítica ou persuasiva do Governo, das medidas que outras esferas administrativas e os financiadores deveriam tomar, prioritariamente, em benefício do desenvolvimento econômico do Estado.

O CONDEB E A CPE COMO MARCOS INSTITUCIONAIS DO PLANEJAMENTO NA BAHIA

Desse modo, através do Decreto nº 16.251, de 27 de maio de 1955 (uma das primeiras medidas estruturantes do Governo empossado em 7 de abril), foram criados o Conselho de Desenvolvimento da Bahia (CONDEB) e a Comissão de Planejamento Econômico (CPE).

O CONDEB, instância política, presidido pelo próprio Governador, composto pelos Secretários de Estado, assistência do Reitor da Universidade da Bahia e de um representante de cada uma das federações de indústria e do comércio (depois incluída a Associação Comercial da Bahia), das associações rurais e de uma das entidades legais de trabalhadores, tinha como escopo:

- estabelecer um programa de estudos e pesquisas para a elaboração do programa ou plano de ação do Governo estadual, bem como medidas coordenadas a propor a outras esferas e entidades governamentais e ao setor privado;
- adotar o programa ou plano a que se refere a letra anterior, para efeito das medidas executivas, legislativas ou de coordenação que fizerem mister;
- coordenar permanentemente a ação das diversas Secretarias e entidades sob controle de seus membros;
- rever regularmente os resultados das medidas tomadas e efetuar as correções indicadas pela experiência ou pela superveniência de novos fatores.

A CPE, por sua vez, presidida pelo Secretário da Fazenda, constituída por representantes dos se-

[6] Balbino desincompatibilizou-se do cargo de Ministro de Estado da Educação e Saúde, do último Governo Vargas (1954), para concorrer ao Governo da Bahia.

tores de finanças, energia, transportes, agricultura, indústria (tecnologia) e comércio e especialistas em problemas econômicos, tinha como competência:

- estudar e propor medidas convenientes à estabilidade e desenvolvimento equilibrado do Estado e de áreas econômicas vizinhas, cujos interesses sejam solidários aos da economia baiana, podendo adotar uma programa ou plano integrado de desenvolvimento, reunindo medidas de diversas esferas administrativas e de esfera particular;
- estudar e propor, a quem competir, empreendimentos específicos que reputem interesse fundamental pelo seu caráter demonstrativo, pioneiro ou pela sua influência sobre outras atividades para o desenvolvimento geral;
- promover a colaboração mais estreita entre a administração estadual e a administração federal, as entidades autônomas e as forças da economia privada, tendo em vista acelerar o processo de desenvolvimento;
- promover, diretamente ou através da ação articulada de órgãos ou entidades colaboradoras, a divulgação adequada dos recursos, possibilidades e condições para empreendimentos na Bahia, bem como dos seus trabalhos.

Pelo Decreto nº 17.260, de 28 de janeiro de 1959, a CPE foi transformada em Fundação. A idéia foi dar-lhe maior consistência institucional. Essa decisão, o Governador Balbino tornara mais clara na sua última mensagem anual à Assembléia Legislativa (abril 1959), ao advertir à Casa que, sem restrições partidárias,

> [...] se convencesse de que o planejamento é uma necessidade permanente e de que o órgão que o promove, a entidade incumbida de pesquisar, de analisar, de sugerir, em todos os campos de ação do Estado, econômicos ou sociais, deve sempre existir e deve funcionar sempre,

ressaltando que seria "um erro grave pensar que, concluída determinada etapa do planejamento, deve ele cessar as suas atividades". Assim, concluía o Governador, doutrinando, que "o planejamento é uma função dinâmica e constante".

Vê-se, portanto, que a institucionalização do planejamento na Bahia foi, indubitavelmente, uma decisão política. Uma tarefa de Governo. Além dessas passagens documentais que bem retratam o caráter político da decisão, diz o Governador que, uma vez delineada sua vitória nas urnas, em novembro de 1954, incumbira o então Deputado Rômulo Almeida, Secretário da Fazenda (que viria ser o primeiro Presidente da CPE) de montar o "planejamento sistemático dos objetivos superiores da administração do Estado", tarefa a que se juntaram a Universidade da Bahia, Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Ministério da Agricultura, Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB), dentre outras instituições privadas e públicas relevantes.

A institucionalização do planejamento na Bahia foi, indubitavelmente, uma decisão política. Uma tarefa de Governo. Além dessas passagens documentais que bem retratam o caráter político da decisão, diz o Governador que, uma vez delineada sua vitória nas urnas, em novembro de 1954, incumbira o então Deputado Rômulo Almeida, Secretário da Fazenda (que viria ser o primeiro Presidente da CPE) de montar o "planejamento sistemático dos objetivos superiores da administração do Estado"

Deve ser destacado, contudo, que, como decisão política constitutiva da proposta de Governo do candidato eleito, a institucionalização do planejamento não alcançava consenso, não tanto por razões doutrinárias dos que viam no planejamento uma forma indesejável de intervenção do Estado no domínio econômico, incompatível com o regime da livre iniciativa (àquela época já esmaecidas), mas por posicionamento partidário dos vencidos. A corrente de oposição ao Governador Balbino, tanto na Assembléia Legislativa como na imprensa, que se expressa através do Jornal *A Tarde*, questionava a legitimidade de forma do ato criador do CONDEB e CPE (deveria ser lei e não decreto) e sua ampla composição, colocando sob dúvida os propósitos governamentais de sua implementação. O editorial de *A Tarde*, em 1º de junho

de 1955, já pelo título "Planejamento ou Simulação", evidenciava esse posicionamento, que traduzia as resistências da oligarquia e a cultura bacharelesca dominantes. Embora reconhecesse, em tese, a validade da idéia de "um plano de administração e de soerguimento econômico do Estado", como um roteiro "indispensável a um Governo que deseja não valer-se da improvisação e do imediatismo na resolução dos problemas coletivos", não havia como negá-lo, o editorial ridicularizava a medida como "episódio de incontinência legislativa", "bordado a seda frouxa", e vaticinava que o CONDEB "constituído pelos figurões da administração – aliás de acordo com o padrão oficial é possível que não funcione" e que a CPE possivelmente não funcionaria "por excesso de membros"; e concluía assemelhando o ato governamental aos editados pelo seu antecessor, todos "fogos de artifício (que) impulsionam uma vez, mas não conseguem repetir o efeito [...]".

EVOLUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL DO PLANEJAMENTO

Uma vez implantados e em operação os organismos criados pelo Governo Balbino, inclusive com os estudos que viriam dar sustentação ao Primeiro Plano de Desenvolvimento da Bahia (PLANDEB), editado no Governo subsequente de Juracy Magalhães, em 1966, no contexto da Reforma Administrativa do Estado empreendida pelo Governo Lomanto Júnior, o planejamento adquire uma outra conformação institucional. As premissas que orientavam a reforma administrativa destacavam que o planejamento das atividades do Governo e a racionalização dos serviços que ele presta à comunidade "são fatores indissociáveis do processo de decolagem que rompe o círculo vicioso do subdesenvolvimento social e econômico". Haveria, portanto, necessidade de adequar a Administração Pública às tarefas do desenvolvimento, incumbidas ao Estado, conforme a ideologia então dominante.

O Estatuto da Reforma Administrativa (Lei nº 2323, de 11 de abril de 1966) criou o Sistema de Planejamento, composto pela Assessoria Geral de Programação e Orçamento (AGPO), seu órgão central, e, em cada Secretaria e órgãos, Assessorias Setoriais de Programação e Orçamento (ASPO), além de, regionalmente, Assessorias Regionais de Programação e Orçamento. A AGPO tinha por finalidade assessorar o "Governo do Estado na coordenação das funções de planejamento, programação e orçamento [...]".

Integrando o Sistema, criou-se a Fundação de Planejamento com a "finalidade de estudar e analisar a estrutura e evolução econômica e social do Estado e sugerir diretrizes e metas para o plano de desenvolvimento global do Estado [...]", absorvendo patrimônio e pessoal da então Fundação Comissão de Planejamento Econômico.

Pelo novo desenho institucional, compunham a Fundação de Planejamento a Comissão de Planejamento Econômico, colegiado consultivo do Governo, presidido pelo próprio Governador, absorvendo a competência e a composição do antigo Conselho de Desenvolvimento do Estado (embora a Lei a ele não se reporte); o Conselho Curador e a Presidência, esta de competência relacionada à supervisão geral de todas as atividades da Fundação, exercida pelo Coordenador Geral da Assessoria Geral de Programação e Orçamento, e, ainda, uma Secretaria Geral, autoridade executiva de Fundação, cujo titular era de nomeação do Governador do Estado.

Repare-se que, embora exercendo relevantes atividades políticas e técnicas, tanto a Assessoria Geral de Programação e Orçamento, órgão central do Sistema de Planejamento, quanto a Fundação de Planejamento não tinham a capacidade e a representatividade política dos primeiros tempos, quando o Secretário da Fazenda e depois o Secretário para Assuntos do Nordeste (da Secretaria que, posteriormente, transformada na Secretaria sem Pasta para Assuntos Econômicos e Defesa Contra as Secas, no Governo Juraci Magalhães) presidiam a CPE. Conquanto continuassem como órgãos de cúpula do assessoramento direto ao Governador, formalmente estavam situados no segundo escalão governamental, no plano técnico, e, portanto, infensos ao que se dizia, à época, à influência ou à manipulação política. Esse modelo, contudo, veio a se mostrar ineficiente, porquanto afastava os órgãos do planejamento do efetivo processo decisório de Governo.

A consolidação institucional do planejamento somente vai ocorrer com sua elevação ao primeiro escalão de Governo, com estatuto político de Secretaria de Estado, através da criação da Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia, em 1971, na primeira gestão do Governador Antonio Carlos Magalhães, quando o planejamento readquire sua capacidade política de influir nas decisões de Governo.

Na mensagem nº 13/71, de remessa do Projeto de Lei de criação da Secretaria (que se converteu na Lei nº 2.925, de 3 de maio de 1971) à Assembléia Legislativa, o então Governador Antonio Carlos Magalhães, reafirmando a importância do planejamento como instrumento imprescindível para alcançar o desenvolvimento econômico e social do Estado, salientava que sua ascensão na "hierarquia organizacional do serviço público" visava "criar maior facilidade de contatos com organismos da esfera federal e mesmo internacional, além de lhe dar melhores condições de coordenar a ação de diversos órgãos estaduais".

Um fato novo, adicionado à tradicional conformação institucional do planejamento, foi a inclusão da vertente ciência e tecnologia entre as competências da Secretaria então criada. Considerava o Governador, já àquela época, a necessidade de investir em C&T visando criar condições de dinamismo para superar o subdesenvolvimento

Um fato novo, adicionado à tradicional conformação institucional do planejamento, foi a inclusão da vertente ciência e tecnologia[7] entre as competências da Secretaria então criada. Considerava o Governador, já àquela época, a necessidade de investir em C&T visando criar condições de dinamismo para superar o subdesenvolvimento – e, por isso, destacava que o "esforço em pesquisa científica e tecnológica não pode estar dissociado da realidade econômica em que atua". Esse esforço deveria, pois, estar associado a uma programação global que evidenciasse onde devia ser feito, a fim de que não fossem desperdiçados recursos humanos e financeiros tão escassos. Nessas condições, situada no nível da cúpula político-administrativa do Estado, a Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia recria, sob outras dimensões, as funções de "planejamento, programação e orçamento, organização, estatística e ciência e tecnologia".

Assim, institucionalmente consolidado com o estatuto de Secretaria de Estado, o planejamento tem sido fundamental para viabilizar o projeto político de mudanças sociais e econômicas, fazendo avançar o processo de modernização da Bahia. Como tal, o planejamento tem respondido a quatro requerimentos básicos: a maximização dos espaços que, na Federação, sobram aos Estados subnacionais para implementação de um projeto de desenvolvimento compatível com suas vocações e especificidades; a perscrutação das tendências e transformações da sociedade global para propor e implementar ações conseqüentes, identificando oportunidades e potencializando recursos. Nesse sentido, o planejamento tem sido fundamental na formulação e viabilização de projetos estratégicos para o desenvolvimento do Estado, tais como o Centro Industrial de Aratu nos anos 1960, o Pólo Petroquímico de Camaçari nos anos 1970, a metalúrgica do cobre e o Projeto Amazon da FORD, no final dos anos 1990, que está transformando a matriz industrial da Bahia, visando inseri-la na rota de produção de bens finais. Outro segmento é a formação da elite dirigente, nos seus diferentes escalões, forjando competências duráveis (políticas, técnicas e sociais) exigidas para a atuação na esfera pública, e, por fim, o requerimento de incubação de projetos portadores de visão de futuro, que fazem a Bahia contemporânea com as mudanças da sociedade global.

[7] A Secretaria da Ciência e Tecnologia foi criada no Governo Luiz Viana Filho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUSTEIO, Eduardo S. (Org). *Política x técnica no planejamento*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

BRANDÃO, Maria de Azevedo. *Recôncavo da Bahia*: sociedade e economia. Salvador: Fundação Casa de Jorge Amado.

GUEIROS, José Alberto. *O último tenente*. Rio de Janeiro: Record, 1996.

GUIMARÃES, Ary. *Um sistema para o desenvolvimento*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1966.

CORSI, Francisco Luiz. *Estado Novo*: política externa e projeto nacional. São Paulo: Editora UNESP/ FAPESP, 2000.

SOUZA, Celina. Sistema Estadual de Planejamento. *Bahia – Análise & Dados*, Salvador: SEI, v.1, n. 2, 1991.

AGUIAR, Pinto. *Notas sobre o "enigma baiano*". Salvador; Livraria Progresso, 1958.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

Informação, planejamento e instituições de pesquisa

Cesar Vaz de Carvalho Junior[*]

Resumo

O presente texto tem por objetivo discutir o papel, a importância e os princípios gerais que norteiam as instituições públicas produtoras e disseminadoras de informações econômicas, sociais, ambientais, geográficas e cartográficas, destacando o caso da SEI. O trabalho enfatiza a inserção e importância destes organismos no processo do planejamento e avaliação dos diversos segmentos sociais – governo, famílias, empresas, trabalhadores e sociedade civil organizada.

Palavras-chave: planejamento, informações, instituições de pesquisas, avaliação, programação.

Abstract

The aim of his paper is to discuss the role, the importance and the rational that orient public institutes in the production of economic, social, environmental, geographic and cartographic information, calling attention to SEI's case. The paper stresses the insertion and importance of these organizations in the process of planning and evaluating several social segments – government, families, companies, workers and organized civil society.

Key words: *planning, information, research institute, evaluation program.*

O presente texto busca discutir o papel, a importância e os princípios gerais que norteiam as instituições públicas produtoras e disseminadoras de informações – econômicas, sociais, ambientais, geográficas e cartográficas – e enfatiza o papel das mesmas no processo de planejamento, no qual subsidia os diversos segmentos sociais – governo, famílias, empresas, trabalhadores e sociedade civil organizada.

São abordados três aspectos principais: o primeiro, o que é planejamento e qual a sua relação com as instituições produtoras de informações; o segundo, qual a função social da informação e que princípios as instituições de pesquisa devem adotar para cumprir a missão que lhes cabe no processo de planejamento; e, por último, volta-se o foco para a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI), uma instituição de pesquisa vinculada à Secretaria de Planejamento Ciência e Tecnologia do Governo do Estado da Bahia, observando-se como a mesma realiza sua missão.

O PLANEJAMENTO E AS INSTITUIÇÕES DE PESQUISA

Numa primeira aproximação, pode-se dizer que o planejamento constitui-se em um esforço constante para dirigir a energia humana, objetivando uma finalidade racionalmente predeterminada, ou seja, representa uma ação coordenada de esforços para atingir um determinado objetivo. Para atender a esse fim é necessário que os agentes sociais façam diagnósticos e previsões, procedam a acompanhamentos e avaliações, e construam cenários sobre o presente e o futuro com base na reflexão sobre o passado, nas experiências presentes e nas expectativas de futuro.

O processo de planejamento significa, dentre outras coisas, tomar decisões sobre estratégias,

[*] Economista, Diretor Geral da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais – SEI/Seplantec. cesarvaz@sei.ba.gov.br

sobre rumos, sobre políticas e gastos que serão alocados em projetos para o desenvolvimento de um determinado plano, que pode envolver um indivíduo, um segmento social, um estado, uma região e/ou um país. O planejamento pode ser feito pelo Estado, em quaisquer das suas esferas de poder – municipal, estadual e federal – por uma empresa privada, por uma família, por uma ONG, por associações, ou entidades várias. Trata-se de um processo lógico de preparação para qualquer empreendimento, segundo roteiros e métodos determinados, que levam ao estabelecimento de um conjunto coordenado de ações objetivando a consecução de determinados objetivos.

No discurso, pretende-se que o planejamento seja um mero instrumento técnico que uns especialistas elaboram e outros executam. O fetiche do poder da racionalidade humana e da razão como únicos caminhos para a solução de todos os problemas esconde a natureza política do planejamento. Contudo, o planejamento é, por essência, um processo de natureza política, pois envolve projetos e propostas para países, empresas, famílias, cidades e as mais diferentes coletividades. Esse processo possui três dimensões, a seguir apresentadas.

- De ordem **técnica**, em que planejar significa elaborar diagnósticos e prognósticos sobre a realidade-objeto da intervenção, formular planos e programas, traçar estratégias, estabelecer metas, dentre outras ações. Para tanto, é necessário dominar determinadas metodologias que vão das ciências sociais à matemática e à estatística, empregando-se modelos econométricos, funções matemáticas e estatísticas, além das mais variadas abordagens do social. É preciso uma equipe multidisciplinar e qualificada, que trabalhe com tecnologias de informação modernas e, o mais importante, informações confiáveis – de natureza social, econômica, ambiental, política, cartográfica ou outras.
- De ordem **financeira**, ou seja, é preciso definir fontes de financiamento para garantir a execução do que foi programado. Na esfera governamental esse elemento é de suma importância, pois, além de ser necessário obedecer-se às regras, normas e leis de controle e orientação desses gastos, deve-se levar em conta que uma política fiscal geradora de déficits públicos, isto é, acima da capacidade de pagamento, poderá levar o país a um processo inflacionário que reduzirá a capacidade de planejar de todos os atores sociais. Além das fontes dos recursos financeiros, é preciso produzir análises de custo e benefício, e de taxas de retorno, como subsídios ao planejamento.
- De ordem **política**, que se constitui na mais importante, pois, como já foi visto, o ato de planejar é um ato de tomar decisões sobre ações presentes e futuras, portanto, um ato político que envolve escolha de alternativas, pessoas, grupos de interesse, partidos políticos, relações sociais, disputas de espaço e mercado, entre outras questões. Nesse sentido, a execução do planejamento é função que depende também da habilidade dos executores do planejamento no trato das relações humanas, além de depender de uma boa avaliação da situação social, econômica e política em que esse será implementado.

O ato de planejar significa tomar decisões sobre o futuro com base no passado e no presente, e, nesse ponto, reside uma incerteza e um grande problema para os executores do planejamento, que se relaciona *à certeza de que o futuro não se constitui em uma simples projeção do passado*

A experiência do planejamento governamental, a exemplo do Brasil, mostra que esse ocorre tanto em regimes totalitários (PAEG, I e II PND), como em regimes democráticos (Plano de Metas, Plano Trienal, Plano Real, p.ex.), nos quais os processos de planejamento devem ser elaborados e executados com o consentimento e a participação das forças sociais representativas. A eficácia e a eficiência desses processos têm maior dependência do nível de governabilidade, da ação governamental e sua relação com o resto do mundo, do que da qualidade técnica do mesmo.

Por fim, como último comentário, aponta-se mais um "limite" ao planejamento, a saber: o ato de planejar significa tomar decisões sobre o futuro com base no passado e no presente, e, nesse ponto,

reside uma incerteza e um grande problema para os executores do planejamento, que se relaciona *à certeza de que o futuro não se constitui em uma simples projeção do passado*. Por mais sofisticados que sejam os métodos de projeção, sempre existirá algo, que se denomina *portador de futuro*, que ficará fora das projeções. Há, portanto, a certeza de que existem grandes probabilidades do futuro não acontecer como se planeja.

Onde entram as instituições de pesquisa? Como já foi dito anteriormente, prioritariamente na fase técnica do planejamento, com o objetivo de apoiar, dar subsídios, fornecer insumos, informações de toda natureza – dados estatísticos, indicadores e índices, textos analíticos etc. – aos agentes sociais na elaboração de diagnósticos, prognósticos e avaliações. Essas instituições atuam apoiando as decisões dos governos na elaboração e na avaliação de políticas públicas, projetos e programas; no acompanhamento da política macroeconômica, apoiam empresas e trabalhadores em negociações; e, ainda servem a empresas e famílias na elaboração de orçamentos e investimentos, em sua ação planejadora e de alocação de recursos. Portanto, são as instituições que vão fornecer o insumo básico para a elaboração do diagnostico, do prognostico e da montagem de cenários.

Diante disso, considera-se necessária e imprescindível a existência de instituições voltadas para a produção de pesquisa e estatística. E para que se tenha informação confiável é preciso que as mesmas atuem de maneira transparente, democrática, com credibilidade social em todos os setores da sociedade e com um conceituado quadro técnico no local onde atuam.

O acesso aos dados deve ser facilitado nas esferas mais micro, individual e pessoal da informação, com respaldo jurídico que garanta a obtenção de informações e que regulamente o sigilo estatístico. As instituições devem ter: autonomia para escolha, definição e divulgação de suas pesquisas e informações; imparcialidade no atendimento aos diversos setores e segmentos da sociedade; transparência e que dê acesso irrestrito a todos os interessados à metodologia desenvolvida e aplicada nos seus trabalhos.

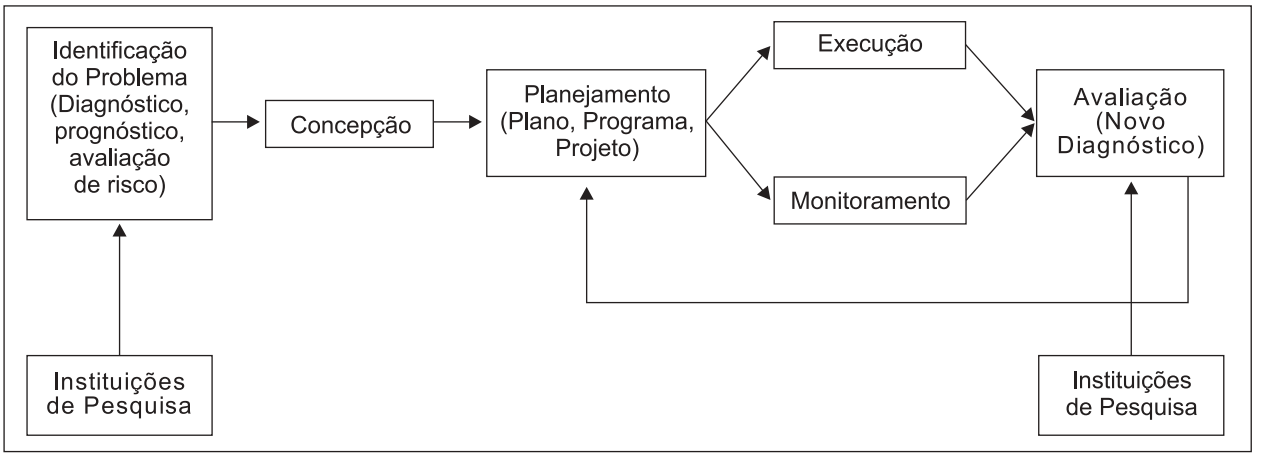
No Brasil dos últimos 50 anos, verifica-se, no âmbito do Estado, que essa relação entre esfera decisória e esfera da produção da pesquisa e estatística teve dois momentos distintos. O primeiro localiza-se no início dos anos 1960, tendo-se esgotado totalmente nos começo dos anos 1990. Nele predominou a centralização na esfera federal de todas as decisões sobre como e em que gastar recursos públicos, qual a pesquisa e qual a metodologia a serem seguidas no sistema de estatística e pesquisa. O segundo é o atual, iniciado nos anos 1990, em que a nova organização social e econômica brasileira e os avanços tecnológicos vêm impondo a necessidade de novas pesquisas e uma nova forma de planejar. No mundo globalizado e dos novos paradigmas técnico-produtivos, as decisões estão sendo tomadas no âmbito dos governos estadual e municipal, colocando como normas de trabalho, prioritariamente, a parceria e a descentralização, a cooperação e a integração. O importante a salientar é que cada vez mais o tema das informações é visto como um elemento estratégico para o desenvolvimento de quaisquer atividades.

Dentro do planejamento, o elemento avaliação vem ganhando mais espaço, o que significa serem imprescindíveis a participação das instituições de pesquisas e estatísticas nesse processo

Cabe destacar mais um item, a avaliação. Dentro do planejamento, o elemento avaliação vem ganhando mais espaço, o que significa serem imprescindíveis a participação das instituições de pesquisas e estatísticas nesse processo. Considerando-se que a avaliação pode-se dar em níveis distintos do processo de planejamento, ou seja, em sua fase de elaboração ou na de implementação e/ou dos resultados, a atuação das instituições de pesquisas e estatísticas é fundamental, em especial na fase da implementação, contribuindo com a pesquisa direta, mediante levantamentos de dados primários e elaboração de análises.

O esquema abaixo explicita como as instituições de pesquisa e estatísticas se inserem no fluxo do planejamento, tanto fornecendo informações para que os diversos agentes e atores sociais façam diag-

Fluxo do planejamento



nósticos e prognósticos e, assim, fundamentem suas decisões, como levantando e fornecendo informações para que esses mesmos agentes atuem na avaliação de resultados de seus planos, programas etc.

No que se refere à informação estatística, Januzzi (2000) afirma:

> a informação estatística é um insumo fundamental para planejamento e formulação de políticas e estratégias no mundo contemporâneo. No ambiente de incertezas e de rápidas transformações que caracterizam o momento atual, não há como uma organização privada ou pública antecipar de modo consistente os cenários futuros, estabelecer metas realistas, definir planos de contingência, ou, enfim, tomar decisões em bases mais técnicas, em qualquer escala, sem o emprego e análise das estatísticas econômicas, sociais e demográficas disponíveis para os domínios geográficos de atuação da organização. As estatísticas públicas permitem às empresas fazer estimativas conjunturais de expansão ou contração de consumo, descobrir oportunidades locacionais para instalação ou exploração comercial, avaliar as taxas de crescimento de mercado. No âmbito do setor público e da sociedade civil, a informação estatística constitui-se, ademais de recursos básico e estratégico para a elaboração de diagnóstico sociais e econômicos ou dimensionamento do público-alvo de planos e políticas, em um instrumento de controle societal do Estado.

QUAL A NATUREZA E QUAL A FUNÇÃO SOCIAL DESSAS INFORMAÇÕES E INSTITUIÇÕES?

Essas instituições produzem informações que se constituem, em sua maioria, em bens públicos, que, pela sua natureza, só devem e só podem ser produzidas no âmbito do setor público. São elas: dados e estatísticas, indicadores e índices, análises, diagnósticos e prognósticos sobre os mais diversos aspectos da vida humana e dos recursos da natureza, ou seja, são informações sociais, econômicas, ambientais, geográficas e espaciais sobre um determinado espaço geográfico antropizado ou não. Sua missão é colocar informações essenciais à disposição de todos os segmentos e setores da sociedade, de forma ágil, oportuna, transparente e com a menor defasagem de tempo possível.

O usuário de informações, como dito anteriormente, é a comunidade em geral, mais especificamente os setores público e privado, a área acadêmica, pesquisadores, instituições nacionais e internacionais, e, portanto, o plano de trabalho de tais instituições deve obedecer às demandas da sociedade mais ampla e, em especial, do governo.

A relação entre as instituições de pesquisas e a sociedade em geral vem, no Brasil, passando por uma nova fase. Esse novo processo de interação é motivado pela democratização da sociedade brasileira e pelo uso intensivo das novas tecnologias da informação, produzidas pela terceira revolução industrial e amplamente difundida no país. Esses dois processos, juntos, criam sinergias e condições para que haja uma maior descentralização, cooperação e democratização da informação. Dessa forma, a democratização da sociedade brasileira vem-se implementando na direção de processos de descentralização, participação social em programas, em orçamentos etc., assim como na direção da

transparência e do maior controle do Estado e de suas ações, por parte da sociedade.

A nova ordem capitalista mundial, capitaneada pelas tecnologias da informação, facilita a implementação dos processos descritos anteriormente. A Internet, por exemplo, leva a uma maior democratização, pois: permite um acesso global e mundial à informação em tempo real e uma maior descentralização com trabalhos em rede; leva a aumentos da produtividade e da confiabilidade nos processos de produção e disseminação da informação; introduz novas formas de relações dentro das instituições; incorpora novos processos produtivos.

É importante salientar que as instituições responsáveis pela produção, gestão e divulgação de informações e conhecimentos devem montar um modelo organizacional pautado em alguns "novos" princípios, uma vez que tais princípios é que levarão as instituições a promoverem reformas e mudanças na sua forma de produzir e prestar serviços, ou seja, de atender e relacionar-se com fornecedores, parceiros e clientes. Somente assim elas conseguirão sobreviver ante as mudanças e manter alto seu padrão de qualidade no cumprimento da missão que lhes é conferida pela sociedade. Por isso, é preciso um salto de qualidade.

É importante salientar que as instituições responsáveis pela produção, gestão e divulgação de informações e conhecimentos devem montar um modelo organizacional pautado em alguns "novos" princípios, uma vez que tais princípios é que levarão as instituições a promoverem reformas e mudanças na sua forma de produzir e prestar serviços, ou seja, de atender e relacionar-se com fornecedores, parceiros e clientes

Os referidos princípios são a seguir discriminados e comentados.

- Descentralização das atividades com estabelecimento de parcerias e cooperação - de trabalhos em rede, trabalhos que gerem sinergias.
- Rapidez e eficiência na produção e divulgação da informação. Deve-se buscar diminuir o tempo entre a produção e a divulgação da informação, realizando-se um esforço crescente para aproximar os agentes que geram registros administrativos e a produção da informação.
- Democratização. Busca de formas, as mais diversas possíveis, para divulgar a informação, como: meio magnético, Internet, seminários, jornais, revistas, TVs, rádios etc. Não se pode fazer discriminação do usuário: a informação é para toda a comunidade interessada.
- Transparência. Informar como os dados, indicadores, taxas, índices e textos foram produzidos, ou seja, qual a metodologia empregada no processo de produção da informação.
- Unicidade metodológica e, portanto, comparabilidade. Os dados devem ser feitos com metodologias as mais globais possíveis para que se possam comparar as informações. Mais uma vez é preciso a parceria, a cooperação.
- Autonomia Técnica e equipe qualificada (credibilidade). É preciso ter uma equipe qualificada que confira confiabilidade ao que produz e que preste contas ao governo e à sociedade da escolha dos métodos de trabalho empregados no processo de produção da informação. Credibilidade para definir metodologias, mesmo que essa contrarie alguns segmentos sociais.
- Continuidade metodológica, administrativa, financeira. Para que se tenha credibilidade, é preciso garantir a continuidade dos trabalhos. Mudanças constantes e instabilidades são fatores negativos nesse processo.
- Cobrança da sociedade. Fazer avaliações do seu produto, ouvindo os atuais e os futuros usuários. Discutir sua metodologia e seus produtos com a comunidade interessada, acolhendo críticas e sugestões.

POR QUE ADOTAR ESSES PRINCÍPIOS?

Atualmente duas questões estruturais vêm modelando e recomendando a adoção desses princípios, já adotados pelo sistema de estatística do Estado da Bahia, coordenado pela SEI.

A primeira diz respeito às mudanças no ambiente social, político e cultural do Brasil. O processo de democratização das relações sociais e políticas, a queda nas taxas de analfabetismo, o aumento da

expectativa de vida do brasileiro, a melhoria na qualidade média da população, o acirramento do debate nos espaços público e privado da vida social, em um país com grande diferenciação regional, levam, inexoravelmente, à criação de demandas de toda ordem, inclusive, em alguns casos, contraditórias. Ou seja, o objetivo não é mais "unitário", como há 30 anos atrás, quando existia um sistema centralizado e com recursos financeiros em expansão. Atualmente os recursos são escassos e a descentralização das ações, iniciada de forma mais objetiva com a Constituição de 1988, dá lugar a múltiplos objetivos, oriundos de uma grande diversidade de agentes sociais, culturais e políticos.

A segunda questão estrutural diz respeito ao desenvolvimento tecnológico, principalmente da microeletrônica, que vem impondo novos investimentos, novas rotinas, formas e conhecimentos para se trabalhar e se relacionar. As novas tecnologias contribuem para facilitar a vida dos habitantes do planeta, as relações sociais e a forma de trabalhar e relacionar-se na sociedade. Essas mudanças são vistas em nossos lares, nas ruas, nos centros de comércio e serviços, nos ambientes de lazer e nos de trabalho.

Frente a essas mudanças, o Estado, em todo o mundo, vem assumindo uma nova postura política e administrativa, com a descentralização, as privatizações, a modernização no atendimento ao cidadão, no relacionamento com o setor privado e com a população em geral.

COMO ESSE PROCESSO VEM OCORRENDO NA BAHIA?

Na Bahia, a SEI, como uma instituição pública, não poderia ficar ausente desse processo, principalmente por atuar em uma área considerada *de ponta* – **informações e comunicação** –, ou seja, em uma área que é atingida fortemente por essas transformações tecnológicas que vêm ocorrendo no mundo. Para dar respostas a tais questões, a SEI elabora um planejamento anual com estabelecimento de princípios, de objetivos, de missão, e constrói metas de trabalho, conforme apresenta-se a seguir.

Vale ressaltar que todos os funcionários, técnicos, colaboradores e outros parceiros sabem que há um objetivo central e geral a ser cumprido, o qual se traduz no slogan adotado por esta instituição como marca de seu trabalho: "Informação a Serviço da Sociedade". Destaca-se também o fato de que se trata de uma instituição pública e que, portanto, deve esclarecimentos à população e ao governo da Bahia, sendo o sistema de planejamento desse governo a prioridade número um. Finalmente, para realizar o seu trabalho com excelência, foram estabelecidos os seguintes pontos:

1. Utilidade da informação	→	Informação tem função social
2. Austeridade administrativa	→	Informação tem custo
3. Excelência no atendimento	→	Pronto e completo atendimento ao usuário
4. Qualidade da Informação	→	Processo produtivo eficiente, moderno, flexível, ágil, interdisciplinar e em parcerias
5. Amplo acesso à informação	→	Informação "na gaveta" não é informação

No cumprimento de seus princípios, a SEI:

- Articulou-se com órgãos estaduais, nacionais e internacionaisà parcerias e convênios com SETRAS, SPE, SICM, SEC, FLEM, SRH, EBDA, UNESCO, IICA, IPEA, IBGE, SEADE, UNICAMP, dentre outras instituições.
- Buscou maior agregação de valor ao seu produto:
  - Menos dados, mais informação
  - Indicadores, análises, testes estatísticos
  - Informações geoespaciais e software de análise para os usuários
- Realizou uma direção participativa com foco no essencial à linhas de trabalho
- Organizou seu orçamento por centro de custos
  - Limites de gastos operacionais por gerência
- Diminuiu custos
  - Utilização de mídia magnética
  - Racionalização do processo de trabalho e produção.
- Ampliou a captação de recursos
  - Venda de produtos
  - Estabelecimento de parcerias
  - Recursos de instituições nacionais e internacionais financiadoras de projetos e pesquisas
- Reformulou o Regimento da instituição e vem buscando sua melhoria física.

- Implantou novas tecnologias e novas formas de relacionamento dentro do órgão, como o Banco de Dados corporativo e a cartografia digital.
- Criou novas formas de apresentação de produtos: meio magnético e Internet/Intranet.
- Incentivou o corpo técnico oferecendo treinamento e participação em eventos.
- Incorporou novos quadros.
- Ampliou a visibilidade/abrangência da SEI como órgão produtor de informações estatísticas e informações geográficas e geoespaciais
- Definiu o seu produto final: informações sociais, econômicas, geográficas e cartográficas dos 417 municípios baianos.

A seguir são listadas as principais linhas de trabalho da SEI:

1. Montagem do Banco de Dados georreferenciado
2. Informações territoriais e de recursos naturais
3. Acompanhamento das estatísticas dos municípios, do estado e de suas regiões
4. Setor público
5. Demografia
6. Emprego e renda
7. Pobreza
8. Turismo
9. Conjuntura econômica, comparações com outros estados do Brasil
10. Assessoria ao Governo
11. Avaliação de políticas públicas
12. Pesquisas aplicadas

Como pode-se ver, ações foram e estão sendo desenvolvidas para este salto de qualidade, ou seja, para um ajuste frente às novas Tecnologias da Informação, à nova dinâmica da globalização e ao processo de democratização do país.

Dentre as ações, destaca-se a implantação de um banco de dados para informações alfa-numéricas, vinculado à Internet e ao processo de trabalho da instituição, e da Base Cartográfica Digital em escala 1:100.000 a ser usada em um banco de dados espaciais.

Uma das áreas mais desenvolvidas, dentro da SEI, no campo das informações é a ambiental ou de recursos naturais. Mapeamentos temáticos – geomorfologia, hidrologia, hipsometria e mapas políticos, por exemplo – bem como levantamentos detalhados sobre: clima, relevo, solos etc. estão sendo desenvolvidos e postos à disposição dos muitos usuários que os procuram.

Nesse aspecto, é necessário que se esteja preparado para o salto de qualidade que se quer dar e que os recursos computacionais permitem. Este é o novo grande desafio: o processo de informatização, já iniciado, e que deverá ser consolidado brevemente, fornecendo a base material para a implantação do Sistema Geográfico de Informações-SGI. Essa aspiração, que se vai alcançar, permitirá unificar as duas vertentes de trabalho básicos da SEI, estatística e recursos naturais, e destacar a vetorização da base cartográfica da Bahia em escala de 1:100.000, uma parceria Governo do Estado-IBGE.

No que concerne ao sistema de informações para o planejamento, particularmente na área econômica, continua-se a produzir e divulgar as estimativas anuais para o Produto Interno Bruto (PIB), no sentido de captar a tendência de evolução do nível de atividade econômica por setores, na Bahia. O Índice de Preços ao Consumidor (IPC) de Salvador continua sendo calculado, incorporando os novos ponderadores derivados da pesquisa de Orçamento Familiar (POF), realizada na Bahia em parceria SEI-IBGE.

Reconhecendo a importância do tema Emprego e Renda, realiza-se a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), em convênio com a Secretaria do Trabalho, o sistema DIEESE-SEADE e a Universidade Federal da Bahia. Essa pesquisa, que chegou a ser implementada na Bahia, foi abandonada por falta de recursos em 1990. Em uma conjuntura de desemprego tecnológico e estrutural crescente, de subemprego e de condições de trabalho cada vez mais informais, a PED é de grande relevância para explicar a realidade e dotar a sociedade de parâmetros adequados de compreensão da problemática.

Uma vertente de trabalho, que será preciso aprofundar é a das informações do setor público. As modificações em andamento na forma de atuação deste setor precisam ser fundamentadas em uma qualidade de informações não-disponível. Co-

nhecer a realidade financeira das diversas esferas de poder será determinante na distribuição de recursos e encargos. Por outro lado, pode-se imaginar que a sociedade quererá saber, muito justamente, o destino daquela parcela de sua renda que lhe é subtraída na forma de tributos.

Paralelamente aos trabalhos finalísticos, acima citados, a SEI vem revolucionando os meios de trabalho e o processo de produção. Assim, novas tecnologias da informação foram implantadas na instituição – as máquinas de escrever e de calcular cederam lugar aos computadores, introduziram-se redes de computadores, bancos de dados, informações georeferrenciadas, imagens de satélite, bases cartográficas digitais, etc. As relações de trabalho e o processo de trabalho também vêm sofrendo modificações com a implementação de treinamentos, parcerias e novos técnicos.

Pelo exposto, depreende-se que a Bahia, com esse esforço, vem realizando, já há algum tempo, um significativo trabalho de desenvolvimento de um sistema de informações eficaz. Neste momento, isso significa um leque de indicadores econômicos conjunturais capazes de apontar, com rapidez e em curtíssimo prazo, os desdobramentos das decisões adotadas, bem como sinalizar atitudes a serem tomadas e/ou demandadas por seus formuladores de política.

Na área social, podem-se obter dados, suficientemente atualizados, que permitem a avaliação das políticas públicas e a interferência imediata no sentido de minorar suas graves urgências, compreendendo sua complexidade e a necessidade da constante atualização de tais políticas.

No que se refere aos recursos naturais, tem-se um conjunto de informações que permitem avaliar qualidade e impactos das intervenções antrópicas, subsidiando tanto os responsáveis pelas decisões quanto os agentes fiscalizadores. Tudo isto, é de se destacar, com a mais absoluta transparência e com participação social, em construtivo processo de colaboração. Esta é a ambição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GONZALEZ, Paulo. Estatística e planejamento. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 5, n. 1, p. 29-36, jun. 1995.

GOTTSCHALL, Carlota; CARVALHO JUNIOR, Cesar Vaz; GONZALEZ, Paulo. As possibilidades do planejamento. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 2, n. 1, p. 147-150, jun. 1992.

JANNUZZI, Paulo de Martino; GRACIOSO, Luciana de Souza. *A produção e a disseminação da informação estatística pelas agências estaduais no Brasil*: relatório de pesquisa. Campinas: PUC, 2002. 51 p.

MALIN, Ana B. Economia e política de informação: novas visões da história. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 5, n. 1, p. 5-19, jun. 1995.

PRETTO, Nelson; BANDEIRA, Messias. A Bahia e as redes planetárias de comunicação. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 5, n. 1, p. 24-27, jun. 1995.

REIS, Frederico Santana dos. O papel da informação e os indicadores da SEI. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 5, n. 1, p. 37-42, jun. 1995.

RUBIN, Antônio Albino. A era das comunicações. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 5, n. 1, p. 20-23, jun. 1995.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

O planejamento socialmente necessário

*Fernando Pedrão**

Resumo

Numa visão em retrospectiva da experiência do planejamento, ressaltam alterações na relação entre a percepção de problemas, a linguagem das políticas e a capacidade de lidar com incerteza e autodeterminação. O significado histórico das instituições situa as experiências específicas do planejamento no tempo e no espaço, mostrando como se combinam os aspectos tecnológicos e ideológicos de uma teoria da ação que se reporta às condições específicas em que se planeja. No Brasil, vimos como surgiram aspectos positivos e negativos das tentativas de conduzir os interesses públicos segundo padrões de racionalidade diferentes daqueles regem a reprodução do sistema político.

Palavras-Chave: Planejamento, Estado, política econômica, equilíbrio, acumulação.

Abstract

Looking backwards to the experience with planning, some changes stand out as far as the relationship with problem perception, policy language and the ability to deal with uncertainty and self-determination are concerned. The historical meaning of institutions places specific planning experiences in time and space, showing how the technological and ideological aspects of a theory of action can be matched, regarding the specific planning conditions. In Brazil, we see how the outcome of positive and negative aspects of the attempts of carrying out public interests according to patterns of rationality that are different from the ones that control the political system reproduction.

Key words: *Planning, State, economic policy, balance, accumulation.*

A EXPERIÊNCIA E A TEORIA

O ponto de partida destas reflexões é que a gestão do capital requer seqüências e conjuntos de decisões racionais e interdependentes, que correspondem ao que, geralmente, se entende por planejamento. Assim, em qualquer circunstância, há planejamento, seja ele realizado pelo Estado ou por empresas; e o planejamento efetivamente realizado sempre é o resultado de uma composição de poder que aparece, simultaneamente, no plano político e no econômico. A falta de planejamento significaria a ausência de conjuntos de decisões significativas frente a problemas essenciais, podendo resultar na perda do capital acumulado e na desvalorização do trabalho que hoje se realiza.

* Livre docente da Universidade Federal da Bahia, Diretor do Instituto de Pesquisas Sociais. fcpedrao@terra.com.br

Por isso, o planejamento é, essencialmente, uma questão de interesses. Não pela simples destinação de recursos escassos, senão porque as decisões que são progressivamente tomadas alteram a capacidade de atender a interesses atuais ou de prever soluções futuras.

Esses problemas de gestão aparecem sob novas formas, porque alargou-se o controle monopolístico da economia mundial. As modificações na estruturação mundial do poder econômico nas últimas décadas impõem a retomada de alguns aspectos de um estilo de trabalho que se desenvolveu nas décadas de 40 e 50 do Século XX, cujos fundamentos vêm das duas décadas anteriores. Trata-se de desenhar e realizar políticas públicas capazes de superar tendências seculares de atraso, pobreza crônica e crítica e desigualdade, portanto, de trabalhar com objetivos globais das economias nacionais.

O planejamento moderno surgiu na década de 1920, como uma intervenção sistemática na economia e na tecnologia, alcançando o campo social em geral. Essa atividade exprime uma perspectiva moderna, ao identificar bem-estar com prosperidade material e com elevação tecnológica. Assim, o planejamento promoveu uma industrialização homogeneizadora, cujo sentido de finalidade é muito mais amplo que o captado pela organização fordista. O planejamento supõe uma teoria da ação social e uma compreensão crítica do contexto em que ela se dá. É um modo de realizar políticas sociais e um modo de trabalhar em geral. Há um aspecto prático, relativo às experiências que sustentaram a concepção de planejamento; e um aspecto teórico, relativo aos fundamentos doutrinários do planejamento, compreendendo sua base em Economia, Sociologia, Demografia, Geologia, com sua fundamentação lógica e matemática. Trata-se do projeto de autodeterminação surgido na Europa no período entre as duas guerras mundiais, desenvolvido principalmente na esfera da União Soviética e, depois, esposado pelas políticas de Lord Beveridge de combate ao desemprego. Diversas outras experiências de planejamento, na França, nos Países Baixos, nos países nórdicos, na Índia, constituem um notável acervo de experiência que não pode ser descuidado, tendo, de algum modo, influído no que em algum momento se fez na América Latina.

Depois da Segunda Guerra Mundial houve um apoio generalizado das potências ocidentais ao planejamento, principalmente para a reconstrução da Europa e para controlar os movimentos de independência na Ásia. Os planos qüinqüenais da Índia tornaram-se uma referência. Nesse campo, a experiência latino-americana foi bem mais complexa que parece hoje, porque envolveu tentativas de restauração da riqueza já alcançada, principalmente nos países do Cone Sul, e tentativas de transformação, tal como no Brasil e no México. No entanto, as primeiras iniciativas de planejamento surgiram na década de 1930, antecedendo as européias na criação de instituições especializadas para financiamento do desenvolvimento, tais como a Corporação de Fomento, no Chile e a Nacional Financeira, no México. A experiência latino-americana foi a única a produzir um corpo doutrinário integrado, que se renovou durante algum tempo[1].

O debate entre os defensores de políticas de desenvolvimento equilibrado e não-equilibrado já prenunciava a maré conservadora da década de 70 do Século XX, mas então a prioridade concedida às transformações econômicas modernizadoras, geralmente identificadas como desenvolvimento, favorecia as opções de desenvolvimento não-equilibrado, fazendo-se uso do conhecimento da engrenagem da produção como base para a transformação e não como um fim em si mesmo. A insistência de Prebisch em encontrar soluções de desenvolvimento sem inflação, bem como o entendimento generalizado de que os países latino-americanos deveriam encontrar um caminho próprio de desenvolvimento, representava um descolamento do pressuposto ortodoxo de que, finalmente, a economia mundial deveria seguir um mesmo padrão, que seria o dos países hegemônicos.

A partir da década de 1970, o planejamento praticamente deixou de ser discutido nos meios acadêmicos, como resultado da hegemonia da combinação análise neoclássica com políticas neoliberais. Passou a ser visto unicamente por suas versões simplificadas ou como uma disciplina que interessa primordialmente às empresas. O fundamento desse descrédito foi inegavelmente político, ao mesmo associando-se os preconceitos difundidos pela Guerra Fria. Nos meios acadêmicos o fundamento para esse descrédito está associado à sua suposta fundamentação keynesiana, que é uma contradição mais que um equívoco. O planejamento depende de uma visão dinâmica do processo econômico, que

[1] Nos últimos anos voltou-se a escrever sobre a CEPAL, geralmente focalizando-se a doutrina centro-periferia e a ênfase da CEPAL na industrialização. Passaram-se por alto as contribuições da CEPAL em estudos do comércio internacional, da agricultura e do planejamento rural, dos transportes, do planejamento regional, do planejamento do setor público e da educação, além de no apoio aos países latino-americanos em seus esforços próprios de planejamento. Atribuiu-se indevidamente à CEPAL a política de substituição de importações do Brasil, que de fato se iniciou antes da criação daquele órgão. Mitificou-se o desenvolvimentismo da CEPAL, que, em grande parte, foi um esforço de recuperação da prosperidade que os países do Cone Sul desfrutaram entre 1890 e 1914. Ao mesmo tempo, deixou-se de registrar o enorme esforço despendido nas décadas de 1950 e 1960 para criar um corpo de conhecimento consistente e comparável dos países latino-americanos. Finalmente, subestimou-se a contribuição de diversos intelectuais, espanhóis e hispano-americanos na formação do pensamento da CEPAL, destacando-se, dentre muitos, os nomes de José Medina Echevarria, Carlos Oyarzún. Jorge Ahumada, Julio Melnick e Aníbal Pinto.

só se foi encontrar em Harrod (1961, 1972), justamente num ponto em que se distancia da estrutura keynesiana básica de equilíbrio instantâneo. A participação dessa corrente de pensamento refere-se a uma atividade pública compensatória, que, levada a suas últimas conseqüências, resulta numa doutrina de economia do setor público, mas não responde pela complexidade das propostas de planejamento, que pertencem a outras matrizes conceituais anteriores e essencialmente diferentes da dos seguidores de Keynes[2].

Hoje, só podemos reconstituir uma visão geral do problema, revendo os fundamentos teóricos da década de 1940. Como sabemos, o *Equilíbrio monetário* de Myrdal (1932) foi o documento que quebrou o preceito de análise instantânea do marginalismo, que prosseguiu com Keynes, mas nenhum desses movimentos pôr-se-ia à altura do trabalho em marcha desde a década de 1920 na União Soviética, representado pelas contribuições de Fel'dman, com o desenvolvimento das técnicas de balanço de materiais e com a criação de complexos industriais[3]. A tentativa de equacionar o planejamento em termos da análise keynesiana resultaria em reduzi-lo às determinações do mundo saxão, que seria uma contradição de termos.

Há uma diferença inicial entre a concepção de planejamento como atividade do Estado ou como atividade social, isto é, cuja realização depende de participação social, que, finalmente, levanta uma questão decisiva sobre a representatividade social do Estado. Uma visão retrospectiva das experiências com planejamento mostra que todas essas questões sempre estiveram presentes, que não podem ser ignoradas, sob pena de reduzir-se o planejamento a suas formas operacionais. Planejamento não é uma simples técnica, que pode ser aplicada, indistintamente, em qualquer circunstância e por qualquer sujeito social, nas esferas macro ou micro, a longo ou a curto prazo. Pelo contrário, pressupõe condições históricas concretas e uma visão de totalidade, que compreende os planos macro e microeconômico, bem como uma visão das inter-relações entre o curto e o longo prazo com um sentido dos espaços envolvidos nas decisões do planejamento. Também há relativo consenso quanto a que se trata de uma atividade contínua, com efeitos progressivamente mais consistentes, segundo se criam seqüências de atividades. As sociedades desenvolvem a capacidade de planejar à medida que planejam. Por isso, o planejamento é uma atividade do possível, que se desenvolve entre o limite da simples repetição do que já existe e a mudança utópica, que não se pode realizar procurando uma trajetória previsível. Todo o uso das técnicas de projeção depende desse princípio, de identificar rotas previsíveis e margens de erro controláveis.

Não há planejamento sem ideologia, porque todo planejamento envolve seqüências de escolhas, que, em seu conjunto, põem a sociedade frente a questões tais como a distribuição da renda e o uso de recursos naturais

Igualmente, não há planejamento sem ideologia, porque todo planejamento envolve seqüências de escolhas, que, em seu conjunto, põem a sociedade frente a questões tais como a distribuição da renda e o uso de recursos naturais, resumindo o esforço que a sociedade se decide a empreender, que vem a ser a imagem objetivo do planejamento (ILPES, 1972).

Em sua essência, o planejamento procede de uma matriz militar de modo de agir e corresponde a um modo de funcionamento do Estado moderno da industrialização, que pretende combinar resultados de eficiência e de desenho social com uma concepção de poder. Planejamento e estratégia são termos que se referem à identificação de objetivos e ao modo de realizar atividades bélicas. O planejamento é o modo de alcançar a melhor mobilização de recursos e a estratégia é o modo de usar esses

[2] Nesse ponto, são de especial interesse os ensaios de Maurice Dobb reunidos em *Capitalism, development and planning* (1968), que examinam a experiência soviética à luz da perspectiva ocidental.

[3] Os balanços de materiais foram posteriormente desenvolvidos por Wasily Leontieff na forma da análise de relações inter-industriais – o quadro de insumo-produto – que foi, primeiro, utilizado para fins militares, e, depois, incorporado à análise de sustentação do planejamento. O sistema de análise usado pela CEPAL consistia na combinação do esquema de análise representado pelo modelo Harrod/Domar com o quadro de relações interindustriais e, mais tarde, com a programação linear e com análises de sensibilidade. Dependia, portanto, de um conhecimento direto do funcionamento dos setores da produção, o que em parte deve explicar a forte tendência de pesquisas setoriais de apoio ao planejamento, tanto no âmbito nacional como no estadual.

recursos frente aos usos de recursos de algum oponente. A relação umbilical entre planejamento e estratégia jamais pôde ser negada. Desde Sun Tzu até von Manstein, o planejamento é o modo de executar as estratégias. O aspecto econômico da questão também sempre esteve presente, desde Napoleão às atuais guerras do petróleo. A diferença é que nos tempos da economia industrial a estratégia envolve o planejamento da totalidade dos recursos humanos e materiais (LIDDELL HART, 1963).

Assim, para entender o significado e os resultados do planejamento, é preciso referir-se ao campo de problemas que ele enfrentou – e que, aparentemente, continua enfrentando – e às leituras que dele foram feitas, por homens de Estado e por instituições públicas e pela academia e por empresas, ao longo do século XX. No sentido hoje dado a planejamento, trata-se de uma atividade do Estado industrial na condução de homens e recursos para finalidades nacionalmente escolhidas. A industrialização da produção acentuou a relação entre as escolhas do planejamento e o tempo em que elas devem ser adotadas, em grande parte porque o atraso ou o desvio de decisões geram custos, que não necessariamente o sistema de produção pode absorver. Os exemplos dos programas de financiamento agrícola e do calendário de obras em transportes e energia são reveladores das margens de flexibilidade com que a economia nacional opera. Decisões executadas fora de prazo podem ser inúteis ou prejudiciais.

Subjacente em toda a literatura sobre planejamento, teórica e desenvolvida a partir de experiências práticas, a questão do tempo é fundamental. Tempo no sentido da duração das ações e de seus efeitos e tempo no relativo ao momento em que essas ações podem ser empreendidas ou em que levam ao alcance dos resultados pretendidos. Daí, a noção de que deve haver planos com duração definida, ajustada aos tempos das principais variáveis. Os períodos das colheitas, as taxas de crescimento da população, a duração prevista dos bens de capital, os períodos orçamentários, os tempos da dívida externa, são referências necessárias. Esses são os tempos em que o planejamento se insere, que se completam com os tempos das iniciativas constitutivas dos planos.

No conjunto, é preciso ver quais são os elementos principais e quais são os secundários. No essencial, o planejamento como sistema e os planos como estruturas são modelos lógicos, que só oferecem os resultados inerentes a suas premissas. O planejamento baseado em modelos econométricos simplificados – que são sempre complicados e comportam margens de erro e incerteza de difícil controle – representa uma margem de risco adicional, conseqüente da falsa certeza que sugere[4].

O planejamento ou planificação, que foi seu nome moderno original, envolve um compromisso da sociedade, isto é, significa compromissos, que são assumidos ou aceitos para realizar o que se pretende. Assim, é uma atividade que tem que ser socializada de algum modo, isto é, tem que envolver margens de compromisso dos diversos grupos constitutivos da sociedade. Tal acordo pode ser mais ou menos espontâneo ou realizar-se sob pressão de uma dada concentração de poder. Num extremo ou no outro, pode significar maior confiabilidade das ações e menor capacidade de refletir os interesses dos grupos.

O ATUAL CAMPO DE PROBLEMAS

O planejamento surgiu, como atividade reitora do Estado, no Século XX, nos países que pretenderam conduzir a modernização fundamentando-se em certas interpretações que deveriam embasar o estabelecimento dos rumos da sociedade. Em todos os casos, esteve ligado a uma compreensão do papel do Estado na transformação da sociedade burguesa, entendendo que aí se encontrem alguns problemas que não podem ser ignorados. O planejamento seria uma modalidade, tecnicamente melhor articulada, para realizar políticas públicas – econômicas, sociais, ambientais – analisando explicitamente a estruturação política em que opera ou que representa. Mas não substitui nem restringe o campo das políticas públicas, no qual se definem diretrizes e na qual se trata, explicitamente, da articulação entre a esfera política e a da administração.

[4] Uma visão geral ordenada das referências e das limitações da elaboração de modelos para planejamento foi-nos dada por Jan Tinbergen, em seu *Política econômica* (1961), em que trabalha com a relação entre os tipos de modelos e seus usos previstos.

Nesse sentido, o planejamento trata justamente das questões inevitáveis e inadiáveis que a sociedade enfrenta. Não porque os recursos sempre sejam escassos, mas porque se tornam escassos em certos momentos, em certos lugares, para certos grupos e para certas finalidades; e porque há problemas de escassez absoluta de recursos insubstituíveis. O Brasil não pode prescindir de um planejamento energético nem dos transportes e, como a experiência vem demonstrando, esses temas não podem ser deixados por conta de um mercado progressivamente monopolístico, no qual simplesmente se substituem os interesses da sociedade pelos de algumas empresas.

Planejar significa fazer escolhas entre rumos de ação, isto é, distribuir prioridades no tempo. A rigor, é possível pensar em termos de um planejamento propositivo e de um planejamento defensivo, em que o primeiro procure formular planos que ampliassem a capacidade de decidir e o segundo procure remover obstáculos ou estrangulamentos. Em ambos os casos, olhando a experiência brasileira, pode-se concluir que tanto o planejamento propositivo como o defensivo enfrentaram um problema central de mudança, representado pelas transformações do ambiente econômico mundial, que obrigam a pensar em termos de mudança bem como de distingui-las e de verificar suas velocidades.

Por isso, planejar significa adiar ou negar reivindicações de alguns grupos sociais, parcial ou integralmente, implicando, portanto, que os planejadores incorram em impopularidade. Toda política social envolve custos. Decidir pelo planejamento pressupõe que se reconhece que os custos de não planejar serão maiores que os de planejar, assim como se reconhece que as decisões imediatas afetarão as decisões futuras. Há nisso uma teoria da ação social, que envolve as intervenções dos diversos participantes no processo social e que, muitas vezes, tem sido confundida com uma teoria das decisões, a qual pressuporia se tratar de decisões unilaterais do Estado, que ignoram as margens de poder dos participantes da sociedade.

Decidir pelo planejamento pressupõe que se reconhece que os custos de não planejar serão maiores que os de planejar, assim como se reconhece que as decisões imediatas afetarão as decisões futuras

Sinteticamente, o campo de problemas do planejamento pode ser colocado em três grandes tópicos: a necessidade de políticas públicas e a impossibilidade de substituí-las por qualquer outro tipo de ação; as contradições da racionalidade na esfera pública, que neutralizam decisões adotadas ou anulam decisões por sua não-realização em tempo útil; e o referencial político, cultural e técnico da ação do Estado, que pré-determina suas relações com as empresas e com a cidadania. Todos esses elementos requerem uma ampla e fluida comunicação na sociedade, que é o ambiente da ação dialógica proposta por Habermas em sua *Teoria da ação comunicativa* (1987). As condições históricas – reais – de diálogo em cada sociedade indicam as possibilidades de progredir na direção de soluções socialmente adequadas.

O tratamento desses temas no plano econômico propriamente dito envolve alguns problemas operacionais, pelo menos em três aspectos, que são os de determinação de preços, conversibilidade da moeda e política tecnológica (DOBB, 1960)[5]. Encontrar um conjunto de preços representativo da demanda é um problema quando se trabalha com os valores insumidos na produção dos bens e dos serviços, ou seja, quando se tem por diante um problema de conversão de valor em preços. De qualquer modo, é uma questão que só se coloca plenamente quando se considera que se trata de situações em que há transformações do mercado. No essencial, há um problema de determinação de preços que não pode ser tratado sem se reconhecer o problema técnico de, por sua vez, reconhecer os sinais de mercado em função da quantidade de bens e serviços que serão produzidos e não em função dos que estão hoje disponíveis. Esse problema se complica seriamente quando se trata de bens e serviços cuja produção depende de compo-

[5] Na realidade esses problemas atingem as políticas econômicas de todos os países industrializados, mesmo aqueles que aparentemente rejeitam integralmente o planejamento, tal como os EEUU e a Grã-Bretanha, que, na realidade, praticam políticas de preços direta ou indiretamente e conduzem políticas tecnológicas e educacionais e de pesquisa, as quais conduzem o perfil dos investimentos ao longo do tempo.

nente importado e, portanto, requer referências internacionais de mercado.

O mesmo problema se apresenta a seguir, relativamente à seleção de bens e serviços que garantirão a conversibilidade da moeda. O planejamento da economia nacional não pode se propor um estilo de desenvolvimento autárcico, dependendo, portanto, de encontrar um estilo de desenvolvimento que reduza obstáculos num mundo de relações desiguais. O planejamento sempre pressupôs a possibilidade de antecipar, no todo ou em parte, o perfil da demanda, bem como pressupôs que num ambiente monopólico e subdesenvolvido nunca houve uma verdadeira soberania do consumidor. O princípio marginalista de soberania do consumidor pressupõe que o consumo é realizado por consumidores individuais que têm rendas suficientes para escolher e definir seu consumo. Esses dois pressupostos não são válidos, dado que a maior parte do consumo é feita por coletivos – famílias e comunidades de diversos tipos – e que a maioria da população não tem renda suficiente para realizar atos significativos de consumo.

Assim, planejar a partir de previsões de demanda seria perfeitamente válido, porque simplesmente pressupõe que se reconhece o consumo provável com a renda disponível provável. Além disso, significa que se reconhece o papel dos coletivos na sociedade de hoje, como consumidores, como investidores e como formadores de opinião. Esse, aliás, foi um dos pontos mais delicados das políticas de desenvolvimento na América Latina, em que essas deveram se distanciar mais das européias, por sua necessidade de conhecer melhor sua fundamentação cultural americana e africana. As polêmicas em torno dos aspectos etnoculturais e dos segmentos marginalizados e excluídos das sociedades americanas foram fundamentais para a construção de uma abordagem relevante para produzir políticas sociais compatíveis com a situação dos países latino-americanos.

Finalmente, a questão da conversibilidade da moeda envolve a capacidade dos países para sustentar suas moedas, algo que, como se sabe, na prática costuma variar. Os atuais problemas da Argentina testemunham essa limitação, mostrando, de modo mais dramático, problemas que o Brasil enfrentou na década de 1980. Reconhecendo-se que as moedas plenamente conversíveis são apenas aquelas dos países mais ricos, é preciso trabalhar-se com as condições concretas de conversibilidade com que se conta. A composição do financiamento da economia nacional, nela incluídos o peso da dívida externa e o da saída de capitais, a médio prazo, resulta em deslocamentos de posição na direção de maior ou de menor conversibilidade.

Nas condições objetivas em que se realizam as políticas econômicas e sociais, as referências conceituais do planejamento podem ser apresentadas tal como no diagrama a seguir.

Diagrama 1

SITUAÇÃO	CONDIÇÕES	RESULTADOS
AMBIENTE SOCIAL • Práticas • Instituições • Cultura	VISIBILIDADE	MUDANÇAS MATERIAIS
AMBIENTE FÍSICO • Dotação de recursos • Incerteza	INCERTEZA	ALTERAÇÕES IDEOLÓGICAS
	RISCO	MUDANÇAS CULTURAIS
	COMPLEXIDADE • social • técnica	

No conjunto, trabalha-se com previsões, quantificadas ou não, cuja seleção e cuja representatividade devem ser objeto de avaliações progressivas que permitam tomar decisões sensatas e oportunas, e com revisões do corpo de conhecimento integrado, que ganham novo significado à medida que se amplia o conhecimento disponível.

Os ajustes entre previsões e verificações, bem como entre intenções iniciais e perspectivas prováveis, exigem uma prática constante, que já foi colocada como um problema de relação entre o escritório e o campo, mas que, na verdade, significa a necessidade de fluxos constantes de comunicação entre os diversos participantes do processo, segundo desempenhem as mesmas funções ou ganhem ou percam mobilidade, portanto, mudem de funções no decorrer do processo. O planejamento sempre trabalhou com referências estáveis e referências incertas, que se combinam de modo variável ao longo do processo de trabalho. O sentido prático de planejar dependeu sempre do controle dessa relação entre o universo externo de incerteza (a incerteza da natureza) e o universo interno dos riscos (riscos dos empreendimentos e do emprego), entendendo-se que há uma passagem de incerteza aos riscos e que o capital age sempre no sentido de controlar os riscos com que trabalha.

Posta essa mesma questão em termos da exeqüibilidade das políticas, o principal problema operativo sempre foi compatibilizar intenções e possibilidades, levando-se em conta que umas e outras variam ao longo do tempo. O horizonte de tempo é uma referência fundamental, em que se consideram ações e seqüências de ações com variada duração, as quais se conjugam em determinados momentos de sua trajetória. Esses elementos podem ser resumidos tal como no Diagrama n. 2, a seguir.

Manter a sensibilidade a esse conjunto de referências é uma tarefa que demanda uma visão de conjunto do processo que, por definição, é antagônica da separação entre os planos macro e microeconômico. Pelo contrário, trata-se de produzir meios de articular os aspectos macro com os micro, desenvolvendo mecanismos de trabalho adequados para acompanhar a relação entre a adoção de decisões e sua realização. A estruturação dos planos em setores revelou uma tendenciosidade do modo de pensar dos planejadores, que, na prática, inclinam-se a preferir se apoiar nos campos em que dispõem de mais informações ou naqueles onde supostamente há mais conhecimento controlado e testado, frente aos campos onde se reconhece que as intervenções têm maior impacto estratégico

Tal capacidade de realizar planos e programas que se propõem sempre foi escassa, especialmente no planejamento autoritário, mesmo em suas versões aparentemente democráticas, porque nele tende-se a perder o sentido crítico da realidade e a substituir o bom senso por obediência.

O CONTEXTO DA POLÍTICA ECONÔMICA

As últimas guinadas das decisões de política econômica dos países mais ricos sinalizam novos

Diagrama 2
Referências Gerais do Planejamento

Referências estáveis	Referências incertas
Interdependência entre setor externo, Setor público e área monetária e financeira • Equilíbrio entre contas correntes e de capital • Relação entre coeficiente de exportação e de importação	Mobilidade social, positiva e negativa
Horizonte de visibilidade • Visibilidade de médio prazo • Visibilidade de longo prazo • Problemas imediatos de visibilidade	Renovação tecnológica Limites da moeda

limites das doutrinas que propugnam um Estado mínimo, isto é, insuficiente para conduzir os interesses de sua sociedade, assim como mostram que os países mais ricos não têm dificuldade alguma em agir de modo diferente do que recomendam. O Brasil aparece hoje como uma das poucas economias que alcançaram um elevado nível de industrialização, mas que não alcançaram condições de reproduzir por conta própria seus setores mais dinâmicos. O tipo de crescimento econômico da década de 1990, com desnacionalização dos investimentos em setores reconhecidos como estratégicos – tais como energia, água, transportes, comunicações – significa maior sensibilidade a decisões externas; portanto, um condicionamento que terá que ser avaliado em termos da capacidade de garantir a sustentabilidade da taxa de crescimento do produto social[6].

Os limites e contradições da política energética brasileira de hoje simplesmente confirmam que o Estado nacional não pode se retirar de suas obrigações estratégicas sem incorrer em custos sociais que não podem ser cobertos nas condições atuais de mercado

Os limites e contradições da política energética brasileira de hoje simplesmente confirmam que o Estado nacional não pode se retirar de suas obrigações estratégicas sem incorrer em custos sociais que não podem ser cobertos nas condições atuais de mercado. O cerne do problema não está em nenhum setor em particular, senão na falta de uma compatibilização sistemática entre as metas necessárias e as restrições de recursos. O deslocamento do centro de decisões do governo para a administração financeira significou que a política econômica em seu conjunto fica subordinada às restrições monetárias e financeiras, relegando a um segundo plano o tratamento dos meios que geram esses recursos financeiros.

Dificilmente questiona-se que a gestão do interesse público não pode ser realizada em condições de tecnologia e de organização social inferiores às necessárias para sua reprodução, em seus níveis atuais de complexidade. Isso significa que há requisitos de escala, competência e alcance no tempo da reprodução do capital, que devem ser alcançados independentemente de opções políticas imediatas. Como colocou Adam Smith, os capitalistas têm sempre que decidir sobre a aplicação da totalidade do capital e não só sobre a parte do capital que se define como investimentos. Omitir-se de decidir significa apenas decidir negativamente, que é um modo de aumentar os riscos de destruição do capital.

Impõe-se, portanto, rever o contexto ideológico e operacional das políticas públicas. Nesse sentido, cabe observar que o discurso externo e as declarações de princípios de um Estado mínimo, imprensado entre restrições internacionais de sua política econômica e comercial e pressões de interesses internos sobre suas ações diretas no mercado, têm levado a uma falsa leitura da realidade da presença do Estado na economia. Isso ocorre especialmente no Brasil, onde o refluxo do Estado, eximindo-se de suas responsabilidades assumidas entre 1940 e 1980, não necessariamente significa uma diminuição de poder, senão um realinhamento formal em seu poder real. Obviamente, o governo jamais tem liberdade total para decidir sobre o papel do Estado, porque representa uma situação atual de concentração e composição de forças que, por sua vez, é parte de um processo histórico de formação de forças econômicas e políticas. Nesse processo, os deslocamentos de posição representam sempre combinações de conflito e consenso, que fortalecem ou debilitam o bloco de poder, mas que tam-

[6] A noção de uma taxa sustentada – ou probabilisticamente garantida – de crescimento do produto social é um ponto fulcral da teoria econômica que sustenta o planejamento, sendo a adotada no esquema de planejamento proposto pela CEPAL. Entrou com a denominação de modelo Harrod/Domar, quando, na verdade, foi descoberta independentemente por esses autores, em diferentes contextos de análise: o primeiro, keynesiano, e o segundo, mais próximo da análise marxista. Citamos Joan Robinson a esse respeito: "A famosa fórmula g=s/v a porcentagem de crescimento da renda total anual é igual à proporção poupada, dividida pela razão capital/renda anual, exprime a noção de que o produto por unidade de capital pode ser tomado como constante enquanto o stock de capital aumenta, quando o emprego de trabalho não cresce à mesma taxa, significando que o produto por homem ocupado aumenta tão rápido quanto a densidade capital por homem. Em diferentes versões, a fórmula do crescimento sustentado foi colocada, aparentemente de modo independente, por Harrod, Domar e Mahalanobis; e eles tiveram um antecessor até então desconhecido, o economista soviético Fel'dman" (JOAN ROBINSON, Economic Philosophy, 1962) O grande ponto frágil dessa argumentação continuou sendo tratar o capital como quantidade homogênea, isto, é, desconhecer o aspecto de composição do capital. Noutros momentos Joan Robinson voltou à questão da composição, sem, entretanto, refletir seu pleno significado, tal como expresso por Marx.

bém espelham a dinâmica das transformações desse bloco de poder na economia (PORTELLI, 1986).

Uma tese a ser considerada é que, nas condições hoje prevalecentes na economia e na política no Brasil, a presença do Estado na economia é maior que antes, não tendo cessado de aumentar desde a década de 1930, apesar de sua retirada em diversas de suas linhas de participação e da venda de grande parte de seu patrimônio. Mas o significado do poder econômico do Estado tem que ser revisto. Que significa como poder econômico efetivo, hoje, ter um grande patrimônio e não ter liquidez para gerir esse patrimônio, ou defender perfis de monopólio que favorecem setores tradicionais do bloco de poder? Quais os efeitos desses realinhamentos do poder econômico na distribuição da renda e na mobilidade social? Há uma questão de eficiência e de sentido de finalidade das ações do governo que ultrapassa as condições operacionais imediatas do Estado e que corresponde a sua legitimidade e sobrevivência.

Na realidade, as ações da esfera pública – esporádicas ou sistemáticas – respondem a determinadas necessidades de reprodução do sistema produtivo e do sistema de poder, que envolvem as diferentes esferas de governo, com sua representatividade e legitimidade. Por isso, no contexto brasileiro, a presença do Estado tem que ser vista em termos de convergência e dispersão e contradições de interesses e de objetivos, entre os níveis de governo[7]. Assim, as observações oferecidas pela análise econômica formal padecem da limitação de tentarem refletir o ambiente dos interesses mediante cifras representativas de transações, que não identificam os protagonistas da vida econômica; portanto, que se abstêm de considerar os interesses envolvidos.

Isso significa que, no cotidiano da economia, há uma troca contínua entre a preservação do equilíbrio a curto prazo e a diluição ou o adensamento de pressões em torno da capacidade de crescer. Nessa troca, tornaram-se decisivos o pagamento da dívida externa e a perda de liberdade de decisão sobre a composição e os destinos da formação de capital. A acumulação de pressões limitativas do crescimento representa um agravamento da incerteza relativa à continuidade do crescimento ou às possibilidades de alcançar um crescimento com melhor distribuição da renda.

Na realidade, não há um equilíbrio macroeconômico a curto prazo que não seja parte de um equilíbrio dinâmico, isto é, de um ajuste de variáveis ao longo do tempo. Por isso, não tem muito sentido prático tratar em separado o equilíbrio de contas financeiras e monetárias a curto prazo e o equilíbrio operacional da economia a médio e longo prazo. Na prática, na vida econômica, é preciso esclarecer em quais condições e a qual custo se alcança o equilíbrio macroeconômico. O modo como ele é alcançado torna-se uma referência decisiva na estruturação do sistema produtivo e, por extensão, no perfil regional do crescimento econômico. Aumentam as referências externas e diminuem as margens de autonomia da política econômica. As pressões representadas pelas restrições de equilíbrio macroeconômico, organizadas e transferidas desde o nível federal, especialmente o controle dos financiamentos públicos, determinam posições relativas das regiões e dos estados nos movimentos de circulação de dinheiro.

Isso significa que, na prática, há uma troca entre o equilíbrio macroeconômico imediato e o pagamento da dívida de um lado, e a acumulação ou diluição de pressões sobre o futuro de outro lado. Em jogo, está a capacidade de crescer. É um equacionamento que relaciona o quadro interno com o externo (NURKSE, 1964). O custo social do equilíbrio a curto prazo é a inibição das taxas de crescimento futuro, que também podem ser neutralizadas pela perda de controle do equilíbrio a curto prazo. Assim, é difícil pensar que o equilíbrio seja um fim legítimo da política econômica, senão um objetivo instrumental, sobre a base do qual se possam alcançar resultados substantivos.

O ajuste ou a compatibilização entre o curto, o médio e o longo prazo é uma das principais tarefas do planejamento. Em torno disso situam-se dois problemas fundamentais: a questão das variações

[7] As condições específicas da convergência e da dispersão ou, mesmo, da contradição entre objetivos e interesses representados pela esfera federal e pelas estaduais já foram estudadas em pesquisas acadêmicas, inclusive na Bahia, no relativo a experiências com linhas de crédito e com assistência técnica. Basta assinalar que a convergência entre os níveis de governo é o produto de um acordo que pode variar ao longo do tempo.

cíclicas e a do ajuste entre saldos externos, equilíbrio monetário e financeiro e equilíbrio de contas públicas. Planejar significa trabalhar com prazos e durações, pelo que esse tratamento de equilíbrio corresponde a ajustes de saldos em determinados períodos historicamente situados, que a análise econômica marginalista sempre teve dificuldade de captar. Os ajustes pertencem a determinados momentos da trajetória da economia dos países, que correspondem à composição de seu capital.

Esse tema de equilíbrio dinâmico macroeconômico geralmente é apresentado somente pelo lado do custo social da perda de controle do equilíbrio, mas a inibição das taxas de crescimento futuro não se resume em estagnação. Significa o deterioramento do sistema produtivo, com perda da capacidade de crescer. Nesse contexto caem, lado a lado, o envelhecimento dos equipamentos e a emigração dos quadros mais qualificados dos recursos humanos. Superar movimentos negativos significa um esforço maior que o indicado por variações genéricas da taxa de crescimento do produto social. A noção de progresso identifica-se com a de variações positivas, mas as variações negativas significam defasagem e não só falta de crescimento. A falta de progresso significa perda de capacidade de progredir.

O atraso dos programas de investimento significa um retrocesso a posições cuja superação requer esforço maior que antes. Como o sistema produtivo em seu conjunto se desloca, um atraso é sempre um atraso em relação com o deslocamento do sistema, isto é, significa um movimento dinâmico negativo. Assim, os diversos tipos de atraso, que afetam diferentes partes do sistema produtivo, têm diferentes efeitos na heterogeneidade do capital e no estilo de funcionamento da economia nacional[8].

A questão energética é a mais importante de todas, porque não pode ser transferida nem diluída, e condiciona todas as demais. Por isso, alguns de seus aspectos devem ser examinados. Há um problema de garantir uma oferta suficiente e oportuna de energia, que envolve a produção e a distribuição, compreendendo os sistemas integrados e a produção local, e configura um problema estratégico fundamental da economia. Além disso, há um problema de conseguir que a produção seja realizada usando energéticos compatíveis com uma expansão da demanda a longo prazo, com maior competência tecnológica[9].

Assim, há restrições fundamentais de composição da oferta e de distribuição territorial da demanda, que só podem ser compatibilizadas numa perspectiva a longo prazo e num sistema integrado de usos e fontes. A compatibilização entre o curto, o médio e o longo prazo faz-se em função de variáveis estratégicas, que devem ter um tratamento especial no planejamento. Diante disso, não há como duvidar que a política de privatização e fragmentação do sistema tende a definir uma crise energética maior que a capacidade do sistema produtivo para reajustar o sistema energético.

PECULIARIDADES DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

Geralmente se situa o aparecimento do planejamento no Brasil na experiência do Plano SALTE. Mas ninguém questiona que a política econômica do governo Epitácio Pessoa foi precursora da política keynesiana[10] nem que as políticas do Estado Novo o foram do planejamento – se bem que referenciadas no planejamento autoritário da Itália fascista –, do mesmo modo que a formação de complexos industriais na década de 1970 reteve traços inconfundíveis da Alemanha da década de 1930.

[8] A noção de estilos de desenvolvimento, que se tornou operacionalmente útil, reflete os padrões de acumulação, que são bem conhecidos há mais de um século na análise marxista, mas têm algumas conotações adicionais, porque refletem a suposição de que certos tipos de países ou certos tipos de experiências de desenvolvimento representam variantes que não podem ser adequadamente explicadas pela análise genérica do capitalismo moderno. No contexto geral do desenvolvimento do capitalismo, encontram-se as experiências coloniais, as industriais etc., com diferentes efeitos finais no perfil da ocupação e no modo de afetar o meio ambiente. Há uma literatura significativa sobre esse tema, que começou com os trabalhos de Oscar Varsavsky e que é bem exemplificada em Anibal Pinto, *Estilos de desarrollo: conceptos, opciones, viabilidad*(1978).

[9] A sociedade industrial tem usado quantidades crescentes de energia. Há um problema de como suprir essas quantidades crescentes e outro problema de alcançar maior eficiência nos usos de energia, tanto diversificando fontes energéticas como reduzindo o componente de energia na produção. Trata-se, na verdade, de integrar o planejamento da energia como um componente central da economia política do planejamento (PEDRÃO, 1998).

[10] Uma análise perspicaz desse período se encontra em Winston Frisch, Apogeu e crise na Primeira República, em *A ordem do progresso*, 1990.

No Brasil praticou-se planejamento para resolver problemas ou para remover obstáculos à modernização e, assim, não surpreende a ênfase de Campos (1980, 2) no estilo "remover pontos de estrangulamento". Foi sempre uma atividade de autoridade. Salvo poucas exceções, pouco duradouras, não contou com mecanismos relevantes de consulta, ficando por conta da máquina do serviço público[11].

Do Plano de Metas de 1955 ao Plano de Desenvolvimento da Nova República em 1985, passando pelo Plano Trienal de 1959, o país passou por uma complexa e variada experiência, em que o PAEG (1965) procurou criar bases estáveis para um crescimento convencional acelerado e em que os dois PNDs tentaram conduzir a um perfil de potência econômica em ritmo acelerado. O crescimento acelerado do endividamento externo e o recrudescimento da inflação esvaziaram a capacidade do Estado brasileiro de conduzir políticas econômicas autônomas. O Plano Collor representou a capitulação da política econômica às pressões do contexto externo.

Nesse trajeto, o aperfeiçoamento das técnicas de gestão e acompanhamento e a quantificação da análise e das projeções não ocultaram uma crescente falta de integração entre o comando macroeconômico da política pública e a elaboração e execução de políticas setoriais e regionais. A hegemonização da temática do equilíbrio macroeconômico frente à temática da reprodução e da modernização dos setores de produção traduziu-se num predomínio da simplificação e da homogeneização das políticas, que atingiu seu ponto culminante na política econômica do período Collor. O planejamento passou a ser uma tarefa de compatibilização orçamentária, separada da identificação de prioridades e da definição de metas. O quadro geral revelou uma perda de substância do processo de planejamento, cada vez mais distanciado da experiência acumulada em cada um dos diversos setores, o qual se tornou mais vulnerável aos perigos implícitos nas duas razões básicas do crescimento sustentado: a proporção da formação de capital sobre o capital total e a proporção dos custos acumulados de reprodução do capital sobre a reprodução do capital total.

Um dado fundamental da economia brasileira é que ela tem funcionado com um atraso crescente relacionado à formação do capital necessário para manter sua capacidade de crescer, frente aos progressos tecnológicos das economias líderes mundiais[12]. Alguns progressos importantes, que foram alcançados entre 1950 e 1980, em aspectos tais como a expansão agrícola, a formação do sistema de produção de energia, comparam-se com progressos na indústria cuja sustentação se faz a custos sociais crescentes, e com perdas significativas em partes da indústria e em envelhecimento e deterioramento de grandes componentes do sistema de transportes, como o sistema rodoviário, e em virtual destruição do sistema ferroviário. A revisão da literatura brasileira sobre o tema mostra um quadro sumamente contraditório, em que se encontram diferenças substantivas entre o discurso e a prática (BIELSCHOWSKY, 2000) e em que alguns princípios básicos da continuidade da ação pública e da consolidação multissetorial foram praticados por críticos do planejamento (CAMPOS, 1980).

Os rumos seguidos pela economia brasileira desde a década de 1980 mostraram um aumento da vulnerabilidade ao ciclo, que pode ser visto como o fim da tentativa de um "controle autônomo do processo" (LORENZO-FERNÁNDEZ, 1980) ou como o perfil cíclico da industrialização no Brasil, que reflete a pressão da monopolização da economia mundial (TAVARES, 1998). O modo de participar do ciclo muda, segundo se altera a composição do capital e mudam as velocidades de circulação.

[11] Experiências como as das câmaras setoriais de indústria chegaram a ter um papel significativo na coordenação do setor, mas não tiveram peso algum na previsão nem nas decisões de investimento. Mecanismos de consulta foram desenvolvidos no planejamento em alguns estados, mas não no planejamento nacional.

[12] Isso não necessariamente significa que a economia brasileira não forma capital suficiente para garantir sua capacidade de crescer, senão que ela não fixa o capital que forma, que se transfere para o exterior, seja na forma de remessas de lucros, seja na de emigração de capitais brasileiros, que passam a países mais ricos ou a centros financeiros internacionais. Comparam-se aqui economias nacionais que atraem capital com economias que repelem capital. Há movimentos positivos e negativos de mobilidade do capital bem como de mobilidade dos trabalhadores. As economias que atraem capital também atraem os trabalhadores mais qualificados, na prática fazendo com que as economias periféricas funcionem preparando trabalho qualificado para as mais avançadas. A economia norte-americana sempre se beneficiou desse movimento, que para lá levou quadros especializados dos países europeus e que, hoje, representa uma migração qualificada dos países latino-americanos, especialmente do Brasil, da Argentina, do Chile.

Mas há componentes quase invariantes, que são dados pela dificuldade de modificar a composição das exportações, ao lado de outros componentes que são completamente determinados de fora, que são aqueles do mercado financeiro mundializado.

Em todo caso, trata-se de uma mudança do padrão de acumulação, em que há uma perda de controle da política econômica nacional conduzida pela financeirização e pela mundialização do capital, na qual, ainda, se precipitou um descolamento dos interesses financeiros dos interesses industriais. A acumulação de custos de manutenção torna-se uma sobrecarga[13] que o governo tenta desviar mediante terceirização e privatização. Com isso, incorre numa contradição, já que os custos finais se tornam mais elevados pela inclusão de uma taxa de lucro das empresas empreiteiras, a qual recai sobre os consumidores, resultando em concentração de renda ou em redução da renda nacional disponível. Esse fenômeno, tal como acontece com o sistema rodoviário, implica custos de reconstrução e não só de reparação, comprometendo a própria existência do sistema. Os requisitos de investimento aumentam, independentemente de que a economia cresça, além de aumentarem mais quando ela cresce. Pesam, ainda, as pressões na despesa pública, conseqüentes da urbanização rápida e concentrada entre cidades e entre regiões[14].

Encontra-se aqui uma questão crucial da política econômica. O país precisa de uma formação de capital suficiente e com composição adequada à reposição do capital atual. Sob a pressão de uma renovação tecnológica externamente determinada, a economia brasileira mostra os sinais da necessidade de reposição do capital constante, enfrentando os custos sociais dos limites da moeda[15]. O planejamento tem que encontrar referências aceitáveis da relação valor-preços, com as quais expurgar as distorções inerentes das tendências de monopolização (BETTELHEIM, 1951). Para que o sistema produtivo não retroceda ao aumentar a escala de tamanho da economia brasileira, sua receita líquida do exterior teria que aumentar em proporção com seus requisitos de formação de capital, especialmente pela rigidez do componente importado. Por certo, assim não acontece sobretudo porque a incidência de juros na dívida externa absorve a formação de capital. Outra razão para que isso não aconteça é o fato de a entrada de capitais para o sistema produtivo já vir marcada, como parte de determinados investimentos. Daí, o sistema opera em crescente dependência do afluxo de capitais do exterior. Além da razão entre capital especulativo e capital produtivo, há um problema relacionado à composição de um e do outro, primeiro, ligado à preferência do capital especulativo por determinadas aplicações, geralmente do grande capital; e, segundo, na composição do novo capital produtivo, que teria que ser portador de tecnologias superiores às existentes. Na prática, o sistema funciona com crescentes margens de risco derivadas de suas relações com o exterior.

AS BIFURCAÇÕES DO PROCESSO

O Brasil tornou-se uma economia extremamente desigual e complexa, evoluindo ao longo de situações também crescentemente complexas. As políticas econômicas e sociais tiveram que evoluir de modo concomitante e, em todo caso, passaram a ter que atender a uma maior variedade de restrições, bem como a conviver com a monopolização do mercado nacional. Tornou-se indispensável ter

[13] O aumento mais que proporcional dos custos sociais de manutenção do capital social básico reflete-se nos efeitos distributivos das políticas públicas, que de algum modo direcionam o pagamento desses custos pelos grupos integrantes da sociedade. Na realidade, esse problema constitui um segundo momento da questão representada pela taxa de crescimento sustentado, já que envolve um esforço crescente – irredutível – para manter o crescimento. É um tema inseparável do planejamento, porque envolve decisões, inevitáveis e inadiáveis, sobre a composição da formação de capital.

[14] Observe-se que no planejamento praticado nas décadas após a Segunda Guerra Mundial a questão urbana foi praticamente ignorada e que o tratamento econômico dos custos da urbanização só ganhou consistência a partir da década de 1970.

[15] Nesta reflexão, torna-se necessário explorar, mesmo que sucintamente, o conceito de limites da moeda. Usa-se aqui esta expressão para representar o conjunto de restrições ao uso da moeda nacional, dadas pela quantidade de moeda que o país pode manter, considerada a relação entre capacidade de representação de valor e necessidade de dinheiro para realizar a intermediação necessária de mercadorias. A capacidade de manter moeda é limitada e varia segundo a capacidade da economia nacional de atrair capital, pois, se a economia não dispõe da mesma não consegue fixar sua própria formação de capital. Os limites da moeda indicam qual a capacidade de cada país para emitir moeda sem incorrer em desvalorização que anule o efeito da emissão.

políticas para os segmentos mais sensíveis do sistema produtivo, porém o sistema de decisão perdeu capacidade de influir nos processos nos moldes em que o conseguiu enquanto foram válidas as premissas de uma economia semi-industrializada e presa aos condicionamentos da segunda revolução industrial. As transformações do sistema demandariam maior agilidade e competência prática do sistema de decisões, mas esse ficou preso às restrições do sistema político. Assim, tornou-se necessária uma visão crítica do sistema de política econômica, principalmente na relação entre seus componentes mais genéricos – basicamente financeiros – e seus componentes específicos, próprios dos setores de produção.

A dissociação entre o nível macroeconômico e o setorial fez com que os planos econômicos e sociais, definidos ou não como planos de desenvolvimento, tendessem a ser mais enunciações de intenções de obras públicas que resultados de ajustes entre intenções e probabilidades. Nesse sentido, pode-se argumentar que tem havido uma perda de rendimentos do sistema de decisões, que prejudica principalmente os segmentos setoriais.

Junto com a transformação do ambiente de financiamento e do ambiente tecnológico, mudam os temas e as prioridades do planejamento. No Brasil, a política econômica tem estado condicionada por uma pressão constante, para uma expansão dos sistemas de infra-estrutura muito maior que o crescimento da população e mesmo que da urbanização. Quais as margens de liberdade do país para escolher entre estilos de desenvolvimento e entre perfis de política de desenvolvimento? Em que pese a guinada de alinhamento neoliberal, o dado predominante da economia nacional brasileira é que a política econômica tem sido defensiva e tem dependido quase por completo de elementos inerciais, isto é, tem dado poucos sinais de buscar outras opções estratégicas. Essa falta de iniciativa sugere uma indecisão estratégica, que pode ser o principal sinal negativo da década. Trata-se de falta de densidade política para adotar novas políticas ou da concentração de restrições externas? Qual o peso dos interesses externos que entraram, via privatizações, no perfil da política monetária e financeira do país? A discussão do planejamento incita a considerar os problemas principais de política econômica, que se situam em torno de opções de crescimento e de capacidade de desenvolver progressivamente novas opções de política.

Junto com a transformação do ambiente de financiamento e do ambiente tecnológico, mudam os temas e as prioridades do planejamento. No Brasil, a política econômica tem estado condicionada por uma pressão constante, para uma expansão dos sistemas de infra-estrutura muito maior que o crescimento da população e mesmo que da urbanização

Surge daí uma noção revisada de equilíbrio, que transcende o propalado equilíbrio macroeconômico, e que se refere ao ajuste entre o quadro econômico, o político e o social, e que trata da exeqüibilidade das políticas econômicas e do esforço que se espera da sociedade para realizar políticas específicas.

Está claro que houve mudanças profundas no país, com a entrada em cena de maior número de participantes, mas também com o aumento do poder da mídia. Há hoje margens de diálogo que se tornaram inevitáveis. A formulação de propostas com as dos eixos regionais não desmente, senão confirma essa observação, já que se trata de mero enunciado de intenções que não tem relação orgânica alguma com a condução das políticas a curto prazo. Há um problema técnico mais profundo, que reside em gerar e situar propostas no quadro internacional e em definir propostas suficientes para evitar movimentos reversivos da economia nacional.

A questão não se resume, portanto, aos aspectos quantitativos de concentração ou dispersão de recursos e de responsabilidades e decisões, mas aos aspectos de composição do capital e de adequação do trabalho. É mais importante adequar o sistema de produção em sua totalidade que avançar temporariamente mais depressa num setor determinado.

A composição do capital torna-se uma referência indispensável, para entender como operam os capitais envolvidos nos movimentos de concentra-

ção e nos de dispersão do sistema de produção, segundo a amplitude, os níveis de tecnologia e os momentos em que eles acontecem, e ainda, o modo como eles são parte de processos em curso[16]. As políticas econômicas são as expressões de ambientes sociais, com sua representação política. Não se pode esquecer que uma regra básica do planejamento é que os efeitos das políticas variam, segundo o momento e a circunstância em que elas são aplicadas. Mas o Estado não pode se omitir de atuar como Estado, sob pena de perder sua legitimidade (BOBBIO, 1986). A proposta de realizar políticas econômicas racionais significa, de fato, uma visão de modernidade, que não pode escapar de crítica.

Com esses elementos de juízo, não há remédio senão considerar que os movimentos de centralização e descentralização da esfera pública afetam apenas a superfície do problema de reprodução do capital, que só pode ser plenamente apreciado considerando-se suas diversas implicações em termos de composição do capital e de organização política dos interesses econômicos. A produção do sistema produtivo é também a do sistema de relações políticas e o verdadeiro equilíbrio macro acontece entre essas duas esferas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHUMADA, Jorge. *La planificación del desarrollo*. Santiago de Chile: ICIRA, 1969.

BÉNARD, J.; *et. al*. *Programación del desarrollo económico.* México: Fondo de Cultura Económica, 1965.

BETTELHEIM, Charles. *Problèmes théoriques et pratiques de la planificación.* Paris: PUF, 1951.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro* – o ciclo ideológico do desenvolvimento*.* Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

[16] Os dois pontos mais frágeis do planejamento praticado na América Latina foram a falta de uma análise satisfatória da estruturação social e de uma compreensão da composição do capital. Jamais se conseguiu articular solidamente a análise etnocultural com a da formação de classes, isto é, o planejamento jamais foi capaz de absorver conceitualmente a composição dos modos de organização pré-industriais com os da sociedade industrializada. Tampouco foi capaz de operacionalizar o conceito de composição do capital, por isso deixando de registrar o aparecimento de novos desajustes entre os componentes do capital fixo, que viu apenas como o capital integrado em cada setor. A questão da composição do capital ressurge hoje, quando se torna necessário tratar com setores que operam com conjuntos de capital que pertencem a diferentes momentos da formação desse e com empresas que operam com diversos estabelecimentos.

CAMPOS, Roberto. *A evolução da economia brasileira.* O S Lorenzo-Fernandez. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. Prefácio

DOBB, Maurice. *An essay on economic growth and planning*. New York: Modern Reader, 1969.

_____. *Papers on capitalism, development and planning.* Londres: Routledge & Kegan Paul, 1968.

FRISCH, Winston. Apogeu e crise na Primeira República. In: *A ordem do progresso.* Rio de Janeiro: Campus, 1990.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Cultura, 1961.

HABERMAS, Jurgen. *Teoria de la acción comunicativa.* Taurus: Madrid, 1987. 2 v.

HARROD, Roy. *Towards a dynamic economics.* Londres: Macmillan, 1960.

_____. *Economic essays.* Londres: Macmillan, 1972.

_____. Second essay in dynamic economics. *The Economic Journal*, Londres, jun. 1960.

ILPES. *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina.* México: Siglo XXI, 1970.

_____. *Discusiones sobre planificación.* México: Siglo XXI, 1972.

KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências.* Rio de Janeiro: Campus, 1989.

LANGE, Oskar. Tres ensayos sobre planeación económica. *El Trimestre Económico.* México, out./ dez. 1959.

LIDDELL HART, Basil. *Strategy.* N.York: Bantam Booços, 1963.

MITRA, Ashok (Ed.). *Economic theory and planning.* Calcuta: Oxford University Press,1974.

MYRDAL, Gunnar. *Equilibre monetaire.* Paris: Médicis, 1936.

NURKSE, Ragnar. *Equilibrio y crecimiento en la economia mundial.* Madrid: RIALP, 1964.

PINTO, Aníbal. Estilos de desarrollo: conceptos, opciones, viabilidad. *El Trimestre Económico*, México, set. 1978.

PREBISCH, Raul. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. Seleção de Adolfo Gurrieri. México: Fondo de Cultura Económica, 1982, 2 v.

ROBINSON, Joan. *Economic philosophy*. Londres: C. A. Watts, 1962.

TAVARES, Maria da Conceição. *Ciclo e crise, o movimento recente da industrialização brasileira.* Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

TINBERGEN, Jan. *Política económica.* México: Fondo de Cultura Económica, 1961.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

Do plano ao mercado e... quem sabe, de volta ao plano?[1]

Francisco Carlos Baqueiro Vidal[*]

Resumo

Este artigo tem como objetivo principal revisitar a questão do planejamento no capitalismo, inclusive no que diz respeito às suas repercussões nos espaços da periferia latino-americana – caso do Brasil –, a partir da crítica à visão (neo)liberal sobre o papel do Estado na economia. Conquanto essa visão apresente, já há algum tempo, sinais evidentes de esgotamento do seu vigor, supõe-se aqui que alguns dos seus fundamentos mais importantes permanecem dominantes, configurando ainda uma hegemonia no campo das idéias. Daí a oportunidade de questionar a validade de tais fundamentos, fazendo-se um contraponto com outras abordagens.

Palavras-Chave: Estado, intervencionismo, planejamento, liberalismo econômico.

Abstract

The main objective of this paper is to revisit the issue of planing in capitalism, as far as its repercussions in Latin America peripheral regions is concerned, namely the Brazilian case, based on the (neo) liberal criticism about the role of the state on Economy. Although this point of view has demonstrated some clear signs of being depleted, the general idea is that some of its more important grounds still prevail, thus configuring hegemony in terms of ideas. This is an opportunity to question the validity of the referred grounds, making a comparison with other approaches.

Key words: *State, intervencionalism, planing, economic liberalism.*

INTRODUÇÃO

Os chamados mecanismos de mercado são os mais eficientes na alocação dos recursos econômicos? Sim, se a lógica que preside essa avaliação leva em conta única e exclusivamente a maximização dos resultados pecuniários ou financeiros. Bem se vê, portanto, que a alegada maior eficiência desses mecanismos não contempla, via de regra, determinados valores e fins sociais, daí resultando que a alocação de recursos que se dá dentro dos seus parâmetros é feita desde na produção de gêneros vitais à sobrevivência da sociedade até em atividades que muitos reprovam, como a produção de drogas, a prostituição, a comercialização de órgãos humanos etc. Não obstante o choque que uma afirmação desse tipo pode causar à primeira vista, deve-se observar que em todas essas atividades, meritórias ou não, lícitas ou não, está presente o velho e conhecido cálculo capitalista. Alguns certamente argumentarão, repugnados, que isso é um absurdo, pois toda ordem competitiva possui um código legal que regula a conduta humana. Cabe lembrar, então, que, para a própria doutrina liberal que fundamenta tal ordem, a moral e a ética encontram-se na esfera de decisão do indivíduo.

[1] Este artigo é um desdobramento de idéias defendidas na dissertação de mestrado do autor, intitulada *Nordeste do Brasil* – atualidade de uma velha questão: vicissitudes da teoria do subdesenvolvimento regional no contexto do capitalismo contemporâneo. *Do plano ao mercado* foi o título de um relatório do Banco Mundial (1996) que enfatizava a conversão das economias de planejamento centralizado, em diversas partes do mundo, para o sistema de mercado. Em que pese o desenvolvimento histórico da América Latina não ter conhecido esse modelo de planejamento, pode-se afirmar que tal retórica foi aqui também aplicada. Bem poucos anos se passaram desde essa época, porém, ao que tudo indica, algo mudou, pois esse "triunfalismo de mercado" não vem encontrando mais a mesma ressonância, tamanhos os questionamentos que passou a sofrer. Daí a provocação presente na parte final do título deste artigo.

* Mestre em Administração (no campo de instituições e políticas públicas) pela UFBA, e gestor governamental de políticas sociais do Estado da Bahia, atuando na SEI. fbvidal@sei.ba.gov.br

Assim, como compatibilizar certos valores e fins sociais com outros estritamente econômicos, se o Estado preconizado pelo liberalismo deve, como regra, ser enfraquecido perante os agentes individuais? Na verdade, essa é uma velha questão e, desde o Século XIX, engendrou-se a idéia do planejamento – embora muito embrionariamente – para dar-lhe uma resposta. Mas foi no século seguinte que essa idéia ganhou vulto, disputando a hegemonia e fazendo-se presente nas políticas públicas (primeiro, nas economias de comando estatal centralizado; depois, nas economias capitalistas centrais; por último, no capitalismo periférico), dando a impressão, enfim, de que o liberalismo econômico e sua ordem do *laissez-faire* haviam sido definitivamente sepultados, tal a incapacidade demonstrada por ambos para "harmonizar" os diferentes – e divergentes – interesses sociais. No entanto, ainda no Século XX e, particularmente, em suas décadas finais, estava de volta à cena o velho liberalismo (agora cognominado de neoliberalismo), com um vigor político-ideológico e um âmbito de atuação jamais vistos, o que deslocou o planejamento governamental para o ostracismo, de modo geral. Após todos estes últimos anos de supremacia do pensamento neoliberal, eis que ressurge – ainda que um tanto timidamente – o debate em torno da necessidade do planejamento estatal, sobretudo para os países da periferia capitalista, o que por si só pode ser bastante revelador da incapacidade estrutural daquele pensamento de "decifrar os enigmas" que mais uma vez se apresentam para o capitalismo.

O planejamento estatal da economia, no sentido moderno do termo, é fenômeno do Século XX. Seus primeiros experimentos concretos datam dos anos 1920, na antiga União Soviética, após a consolidação da vitória da Revolução Bolchevique

O DEBATE SOBRE O PLANEJAMENTO NO CAPITALISMO E A CRÍTICA LIBERAL

O planejamento estatal da economia, no sentido moderno do termo, é fenômeno do Século XX. Seus primeiros experimentos concretos datam dos anos 1920, na antiga União Soviética, após a consolidação da vitória da Revolução Bolchevique. Acabar com a "anarquia de mercado" era o lema que embalava o sonho dos teóricos e militantes socialistas, que, para tanto, depositavam grandes esperanças na técnica da planificação. Essa modalidade inicial de planejamento ocorreu, portanto, nos marcos de uma economia que se preparava para ser centralmente planificada. Não é preciso grande aprofundamento teórico para imaginar o horror que a experiência soviética de planificação despertou, desde sempre, no mundo ocidental, junto à sua ortodoxia econômica. Para os teóricos defensores do mercado livre de restrições, liderados por Ludwig von Mises, tratava-se simplesmente de demonstrar a não-validade científica da idéia de planificação central da economia, exatamente pela supressão do mecanismo de preços e sua conseqüente ineficiência alocativa dos fatores de produção[2]. A refutação de tais teses coube a diversos teóricos socialistas, destacando-se Oskar Lange e Fred Taylor, que buscaram demonstrar que, ao menos do ponto de vista teórico, a planificação total da economia era possível, pois se podia prescindir da maneira como o mercado determinava a alocação de recursos nas economias capitalistas, já que as funções daquele passariam a ser exercidas pelo órgão planificador central, a partir dos registros históricos dos preços dos fatores de produção. Outros ainda argumentavam que a função alocativa dos preços deveria ser mesmo abandonada, desde que tal função passass e a ser orientada pelas quantidades demandadas pela sociedade; aos preços caberia apenas um papel contábil. De todo modo, a alocação de recursos dar-se-ia de outra forma que não aquela típica dos sistemas capitalistas, porém tão ou mais eficiente (LAFER, 1975, p. 9-12).

Não obstante o intervencionismo estatal estivesse avançando no mundo ocidental, de forma geral, desde o final do Século XIX, o planejamento econômico, de notória origem socialista, seria simplesmente inaceitável nas chamadas economias de

[2] Essa "certeza" marcaria toda a trajetória teórica do autor: "[...] uma sociedade fundamentada na propriedade pública não é viável, uma vez que não permite previsão monetária e, conseqüentemente, não permite a ação econômica racional" (MISES, 1987, p. 90).

mercado. Foi a Grande Depressão e seus terríveis efeitos sociais, notadamente nos países centrais, que jogaram por terra a mística do *laissez-faire*, possibilitando o advento de uma intervenção estatal mais "planejada", de caráter anticíclico. A Segunda Grande Guerra, pelo esforço bélico que exigiu dos países envolvidos, representou passo importante para a racionalização das economias centrais, aprofundando ainda mais o grau da intervenção estatal. Por fim, dando suporte teórico e ideológico a todas essas modificações estruturais no capitalismo, emergia a vigorosa teoria de John Maynard Keynes. Assim, a modalidade de planejamento que se firmava no capitalismo, em seu eixo central, diferia em muito daquele planejamento centralizado da economia soviética, pois seus objetivos diziam respeito não à superação do capitalismo, mas sim ao seu aperfeiçoamento, visando inclusive a um maior bem-estar social, com destaque para a idéia do alcance do "pleno emprego". Ademais, o próprio Keynes admitia, nas conclusões de sua *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda* (1936), que uma "socialização" (no sentido de estatização) relativamente ampla dos investimentos seria necessária para assegurar longos ciclos de prosperidade às economias capitalistas (KEYNES, 1982, p. 288).

A Segunda Grande Guerra, pelo esforço bélico que exigiu dos países envolvidos, representou passo importante para a racionalização das economias centrais, aprofundando ainda mais o grau da intervenção estatal. Por fim, dando suporte teórico e ideológico a todas essas modificações estruturais no capitalismo, emergia a vigorosa teoria de John Maynard Keynes

A adoção dessa modalidade de planejamento, nos marcos do pensamento econômico keynesiano e, portanto, perfeitamente compatível com o capitalismo, não significou que fosse pacificamente aceito nos espaços centrais. Antes pelo contrário, o planejamento passou a ser combatido de forma inflamada, pois se apresentava como verdadeira heresia para os dogmas das teorias econômicas clássica e neoclássica. A reação teórica liberal foi comandada por Friedrich von Hayek, ainda em meio ao conflito mundial, com a publicação de *O caminho da servidão* (1944). Em resumo, essa obra consiste em um ataque veemente contra quaisquer limitações estatais aos mecanismos de mercado – notadamente o planejamento econômico e as reformas propiciadoras de um maior grau de homogeneidade social –, consideradas pelo autor como ameaças letais não só às liberdades econômicas dos indivíduos, como também às suas próprias liberdades políticas. Os alvos imediatos de Hayek eram, naquele momento, de uma forma expressa, a social-democracia européia, particularmente o trabalhismo inglês; e, não tão expressamente assim, o keynesianismo, então em firme ascensão. Em suma, para Hayek, todos esses movimentos políticos, sociais e teóricos, apesar de suas boas intenções, conduziriam as sociedades ocidentais ao mesmo destino do nazi-fascismo ou do comunismo, quer dizer, ao coletivismo ou totalitarismo, o que, para aquele, são sinônimos.

Uma das principais críticas da teorização hayekiana era a de que a planificação da economia, ainda que parcial e setorialmente – caso típico do capitalismo –, ao interferir no livre funcionamento do mercado, promovia a destruição paulatina das lógicas do auto-interesse pecuniário, da livre iniciativa individual e da concorrência, consideradas vitais para a prosperidade das sociedades capitalistas. Em decorrência, suprimiam-se as liberdades econômicas dos indivíduos, num primeiro momento, e suas liberdades políticas, numa etapa posterior. Enfim, tratava-se de demonstrar que as chamadas economias mistas seriam as piores alternativas em termos de eficiência, além de conduzirem inapelavelmente as sociedades ocidentais ao totalitarismo:

> Quando incompletos, tanto a concorrência como o dirigismo central se tornam instrumentos fracos e ineficientes. Eles constituem princípios alternativos usados na solução do mesmo problema e, se combinados, nenhum dos dois funcionará efetivamente e o resultado será pior do que se tivéssemos aderido a qualquer dos dois sistemas (HAYEK, 1987, p. 62).

Mas essa alegação de uma suposta fragilidade inerente aos modelos que combinam mecanismos de mercado e intervencionismo não constituía uma originalidade, pois já nos anos 1920 Mises se havia

encarregado dessa tarefa[3]. A argumentação hayekiana era exatamente a mesma: as imperfeições causadas pela intervenção estatal numa economia de mercado livre geram demandas por uma nova intervenção, justamente para sanar aquelas imperfeições causadas anteriormente; seguem-se, desse modo, sucessivas rodadas intervencionistas, até que bem pouco ou nada resta de um capitalismo do tipo concorrencial.

Hayek não nega o planejamento como esforço de racionalização; nessa ótica, é óbvio que indivíduos e empresas planejam suas atividades. Mas daí a se chegar à conclusão de que deve haver planejamento para o conjunto das atividades da sociedade seria incorrer num grave equívoco. O correto planejamento é, pois, aquele que atua completamente a favor dos mecanismos de mercado. Como explicar tamanha contradição? Talvez isso exija a compreensão acerca do seu entendimento sobre os agentes individuais[4]. O indivíduo, para Hayek, não é exatamente aquele das teorias econômicas de corte neoclássico, vale dizer, dotado de racionalidade extrema, guiado exclusivamente pelo auto-interesse, cujas ações visam sempre à maximização dos resultados materiais, e que, para tanto, coleta as informações disponíveis no mercado e as processa, procede ao cálculo racional e, finalmente, age em inteiro acordo com seu plano estabelecido. Conseqüentemente, embora se admita que nem sempre os resultados produzidos são os que foram projetados pelos próprios indivíduos, presume-se que há uma aproximação, maior ou menor, entre uns e outros[5]. O autor rompe em parte com esse individualismo metodológico convencional[6], que ele classifica como "falso". Para ele, os indivíduos são dotados, em realidade, de uma racionalidade limitada. Como conseqüência, há uma produção simultânea de resultados intencionais e não-intencionais na sociedade. Ao participar, anos antes, do debate em torno do cálculo econômico numa economia socialista, ao lado de Mises, seu mestre[7], Hayek parece ter se dado conta de perigos iminentes na visão do individualismo metodológico. Com efeito, se as conseqüências das ações dos agentes individuais podem ser determinadas *a priori*, não há mais espaço (ou se há, passa a ser bastante reduzido) para a produção de resultados não-intencionais. Sem embargo, o pior ainda está por vir: se o conhecimento dos resultados é preexistente às ações concretas dos indivíduos, por que então não englobá-las em um plano? Portanto, essa concepção de individualismo, para o autor, pode muito bem postar-se a serviço de quaisquer doutrinas coletivistas ou totalitárias. Mas Hayek, como liberal convicto que é, precisa encontrar uma resposta para a seguinte questão: afinal, se os resultados provenientes das ações individuais são tanto intencionais como não-intencionais, por que são melhor alcançados em uma ordem de "livre mercado" e não em outras, como, por exemplo, a de uma "economia mista"? Mas a saída construída pelo autor não se mostra melhor que a dos neoclássicos, antes pelo contrário: invoca uma certa mística do ajustamento "ótimo" econômico-social entre os indivíduos, coordenado pelos mecanismos ditos impessoais do mercado, vale dizer, pela concorrência.

Partindo de supostos algo diferenciados da teoria neoclássica, a análise hayekiana foi capaz de chegar, todavia, ao mesmo ponto. Ora, a se considerarem corretas suas próprias alegações sobre a racionalidade limitada dos indivíduos, há que se chegar à conclusão de que o ajustamento das múltiplas atividades individuais pelos mecanismos de

[3] Para Mises (1987, p. 18), "Intervenção é uma norma restritiva imposta por um órgão governamental, que força os donos dos meios de produção e empresários a empregarem estes meios de uma forma diferente da que empregariam". O intervencionismo pode ocorrer tanto na forma de restrições – em geral parciais – à produção de bens e serviços, como na forma de controles de preços desses mesmos bens e serviços. Fora disso, não há propriamente medidas de intervenção, mas sim outras que conduzem, todavia, irremediavelmente àquela.

[4] A esse respeito, veja-se capítulos I a IV de Hayek (1949) e Paulani (1996).

[5] Tem-se em mente aqui as incorporações relativamente mais recentes ao arcabouço teórico da economia neoclássica, dando conta da racionalidade limitada dos indivíduos, da imperfeição das informações, da incerteza, dos custos envolvidos nas transações etc. Ao final, contudo, importam pouco tais incorporações, pois os resultados das novas teorias não diferem muito daqueles das antigas.

[6] Segundo Elster (*apud* PAULANI, 1996, p. 106), "Individualismo metodológico é a doutrina segundo a qual todos os fenômenos sociais (sua estrutura e sua mudança) são explicáveis, em princípio, apenas em termos de indivíduos: de suas características, fins e crenças". Assim, a economia neoclássica pauta-se pelo paradigma da atomização (indivíduo, firma etc.). A totalidade é assegurada pelo mercado, ou melhor, resume-se ao mesmo.

[7] Para a visão do autor nesse debate, confira-se capítulos VII a IX de Hayek (1949).

mercado é apenas uma das muitas possibilidades – não a única, portanto, e muito menos necessariamente a mais satisfatória para o conjunto da sociedade. Explicando melhor: dados os agentes e suas respectivas forças, o produto de suas interações certamente variará de acordo com o contexto em que atuam (mercado sem restrições, com grau crescente de intervenção estatal etc., até a planificação de toda a economia), o que implica afirmar que, em termos estritamente teóricos, nada se prova, a não ser que os resultados individuais tendem a variar de um contexto para o outro. Nem mesmo se consegue provar que os resultados globais da sociedade apresentam grandes discrepâncias, também de um contexto para o outro. A análise hayekiana, já marcada pelo misticismo, torna-se patética ao prescrever a conduta humana mais adequada:

> Foi a submissão às forças impessoais do mercado que possibilitou o progresso de uma civilização que, sem isso, não se teria desenvolvido. É, portanto, submetendo-nos que ajudamos dia a dia a construir algo cuja magnitude supera a nossa compreensão. [...] A recusa a ceder a forças que não podemos compreender nem reconhecer como decisões conscientes de um ser inteligente é fruto de um racionalismo incompleto e portanto errôneo. [...] a única alternativa à submissão às forças impessoais e aparentemente irracionais do mercado é a submissão ao poder também incontrolável e portanto arbitrário de outros homens. Na ânsia de escapar às irritantes restrições que hoje experimenta, o homem não se dá conta de que as novas restrições autoritárias que lhe deverão ser deliberadamente impostas no lugar daquelas serão ainda mais penosas (HAYEK, 1987, p. 186-187).

Afinal, de que forma se daria tal ajustamento "virtuoso"? Para os adeptos dessa idéia, certamente pela propalada igualdade liberal, que se refere basicamente à possibilidade de todos os indivíduos inserirem-se no mercado, uns como proprietários dos meios de produção, outros como vendedores exclusivamente de sua força de trabalho. Mas dado que as condições iniciais de inserção dos indivíduos no mercado, visando a uma ampla competição entre si, são notoriamente desiguais, os resultados só podem traduzir, em geral, essa desigualdade. Por outro lado, poder-se-ia argumentar que a igualdade liberal seria melhor traduzida por uma eqüidade de fato nas condições iniciais de competição; e parece óbvio que tal condição só seria alcançada pela intervenção ampla do Estado, que, após isso, retirar-se-ia de cena. É Mises, no entanto, legítimo expoente do "núcleo duro" do pensamento liberal, que lembra que não importa tanto que os meios de produção sejam de propriedade de poucos indivíduos, mas sim que pertençam mais a estes que ao governo ou, em termos mais ideais, que este último não os possua. E esclarece:

> Há uma doutrina popular baseada no conceito equivocado de 'livre concorrência'. A princípio, alguns autores criam um ideal de competição livre, em igualdade de condições [...]. Descobrem, depois, que a ordem da propriedade privada não corresponde absolutamente a esse ideal. Mas, por acreditarem que a realização deste postulado de 'competição realmente livre e em igualdade de condições' seja a mais elevada meta da política econômica, eles sugerem várias reformas. Em nome do ideal, alguns exigem uma espécie de socialismo que chamam de 'liberal' porque percebem, visivelmente, neste ideal a essência do liberalismo. Outros exigem várias outras medidas intervencionistas. [...]. Entretanto, será válido tratarmos a economia como um teste de eficiência para determinar qual dos concorrentes, em condições idênticas, pode produzir a preços mais baixos? A competição como fenômeno social nada tem em comum com as competições esportivas (MISES, 1987, p. 61-62).

Torna-se agora sobremodo fácil entender a ordem preconizada pelos teóricos liberais. É ela, ainda que se negue, a mesma do *laissez-faire*: uma intensa competição social – com a conseqüente produção de resultados muito desiguais entre os indivíduos –, alimentada por uma ideologia de individualismo exacerbado e chancelada por um Estado gendarme. Nesse tipo de ordem não cabem determinados fins, ainda que considerados por muitos como naturalmente superiores, a exemplo dos fins sociais e nacionais[8]. Talvez tal ordem seja mesmo o corolário da visão – nada generosa – daqueles teóricos sobre a natureza humana:

> [...] no mundo que conhecemos, torna-se improvável que um indivíduo dê o melhor de si por muito tempo, a menos que seu interesse esteja diretamente envolvido. A maioria das pessoas necessita, em geral, de alguma pressão externa para se esforçar ao máximo. Assim, o problema dos incentivos é bastante real, tanto na esfera do trabalho comum como na das atividades gerenciais. A aplicação da engenharia social a toda uma nação – e é isto que significa planejamento – 'gera problemas de disciplina difíceis de resolver' [...] (HAYEK, 1987, p. 127).

[8] "Para o homem livre, a pátria é o conjunto de indivíduos que a compõem, e não algo acima e além deles. [...]. Não reconhece qualquer objetivo nacional senão o conjunto de objetivos a que os cidadãos servem separadamente. Não reconhece nenhum propósito nacional a não ser o conjunto de propósitos pelos quais os cidadãos lutam separadamente" (FRIEDMAN, 1988, p. 11).

AS REPERCUSSÕES NA PERIFERIA LATINO-AMERICANA: O CASO DO BRASIL

Uma vez que as teorias keynesianas macularam o pensamento ortodoxo, abrindo um importante flanco por onde penetraram idéias questionadoras da verdade suprema da máxima eficiência dos mecanismos de mercado, teriam também exercido alguma influência sobre espaços periféricos, particularmente o latino-americano? A resposta parece afirmativa, desde quando se verifica uma correlação positiva entre a consolidação do keynesianismo e o florescimento, na América Latina, de um pensamento econômico inovador e mais autônomo, a cargo da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), órgão das Nações Unidas criado em 1948. No entanto, há que reconhecer que, apesar do clima de rebelião teórica contra alguns importantes dogmas liberais, instalado com a chamada revolução keynesiana, era de outra monta a tarefa dos "rebeldes" teóricos latino-americanos, pois a teoria keynesiana dizia respeito fundamentalmente aos espaços centrais do capitalismo. Na periferia capitalista, não havia que instrumentalizar a intervenção estatal para canalizar poupanças ociosas para o incremento do investimento e do consumo – combatendo assim o desemprego –, mas sim promover uma ampla e articulada industrialização, a partir da difícil situação de poupanças escassas, para incrementar a acumulação de capital, o que implicava o abandono, ainda que paulatino, do modelo primário-exportador. De quebra, havia ainda que desafiar as teorias do livre comércio, que serviam de suporte ideológico à secularmente estabelecida divisão internacional do trabalho.

De forma essencial, as teorias cepalinas[9] apontavam para a compreensão da economia mundial como um conjunto formado por espaços centrais e periféricos – o chamado sistema centro-periferia –, donde a difusão do progresso técnico, principal vetor do crescimento econômico, dava-se dos primeiros para os últimos. Mas tal processo não garantia homogeneidade entre esses espaços, antes pelo contrário: consubstanciava uma desigualdade originária, inerente à dinâmica do capitalismo. Pois o padrão tecnológico emanado das economias centrais para as periféricas atendia aos interesses das primeiras e não das últimas. Estas acompanhavam apenas em pequena medida o referido padrão, pois, especializadas que eram em bens primários, viam-se o mais das vezes em dificuldades pela perda do poder de compra, decorrente, por sua vez, da deterioração dos termos de intercâmbio. Assim, para a Cepal, a industrialização, mais que uma opção, representava verdadeiro imperativo: somente um processo profundo e articulado de industrialização seria capaz de levar a periferia a um patamar superior de progresso técnico, absorvendo, ainda, o grande excedente da força de trabalho. Mas a industrialização que se dava no continente latino-americano, já há algum tempo, não atendia a esse desígnio, posto que "espontânea" – devido à dificuldades dos mercados externos – e pouco diversificada. Daí a idéia da planificação estatal, para levar a cabo esse projeto industrializante.

As teorias cepalinas apontavam para a compreensão da economia mundial como um conjunto formado por espaços centrais e periféricos – o chamado sistema centro-periferia –, donde a difusão do progresso técnico, principal vetor do crescimento econômico, dava-se dos primeiros para os últimos

No Brasil, é justamente no período 1930-45, sobretudo durante a vigência do Estado Novo (1937-45), que ocorre, segundo Bielschowsky (1996, p. 248), "[...] um salto qualitativo na ideologia industrialista preexistente, adicionando-lhe elementos básicos para a definição de uma estratégia industrializante". Nascia então o nacional-desenvolvimentismo como um projeto de superação do subdesenvolvimento por meio de uma maciça industrialização capitalista, planejada e apoiada pelo Estado. Seus traços essenciais podem ser assim resumidos: conscientização do imperativo da implantação da indústria de bens de produção, iniciando-se o processo pelos setores de base; conscientização da necessida-

[9] Para uma visão aprofundada das teorias da Cepal, veja-se Rodriguez (1981). Uma síntese dessas mesmas teorias encontra-se em Bielschowsky (1996, p. 11-29).

de da instituição de mecanismos centralizadores de recursos financeiros, a fim de viabilizar a acumulação de capital na indústria; legitimação da idéia de intervenção governamental na economia, não apenas quando da inexistência de agentes privados em atuação em determinados setores, mas inclusive para auxiliá-los onde os mesmos já atuavam (o que irá conferir ao planejamento força ideológica crescente); maior dimensionamento do nacionalismo econômico, o qual passa a atrelar-se tenazmente à idéia de industrialização pesada, obviamente sob controle nacional (e, muitas vezes, estatal). Essa linha de pensamento causava, naturalmente, horror aos adversários da planificação, que procuravam, o mais das vezes, denunciar seu suposto caráter ultra-estatizante. Também a idéia desenvolvimentista de subordinação da política monetária à política industrializante apresentava-se como opróbrio à ortodoxia econômica.

O primeiro governo Vargas, que vigorou em todo aquele período, apesar de pautar-se, em geral, por uma política econômica de viés nacionalista, carecia de uma concepção integrada de planejamento; a criação de inúmeros conselhos, institutos, comissões, departamentos e fundações, bem como a elaboração de planos, atendiam às contingências próprias de crises ou pontos de estrangulamento localizados em diversos setores produtivos. Foi inclusive no interior do próprio governo, já em seus anos finais, que despontaram os acalorados debates em torno da idéia de planificação da economia brasileira, destacando-se como favoravelmente a esta o líder industrial Roberto Simonsen; e, do lado contrário, o professor Eugênio Gudin[10]. Isso por si só refletia certa ambigüidade na orientação da política econômica nacional. De todo modo, ia sendo gestado um projeto de capitalismo relativamente mais autônomo, só que com sérias deficiências, como ressalta Ianni (1986, p. 81-82):

> Ao ingressar na guerra, associando-se e subordinando-se às diretrizes e ações dos Estados Unidos, o governo brasileiro foi obrigado a aceitar, ao mesmo tempo, as condições e as conseqüências dessa colaboração subordinada. Por isso, as forças econômicas e políticas geradas e mantidas pelas relações de tipo imperialista logo se movimentaram. Em conseqüência, organizou-se e desenvolveu-se um movimento contrário à idéia de industrializar e emancipar economicamente o país. Em síntese, o projeto de capitalismo nacional não só foi pouco elaborado politicamente, mas já surgiu num contexto histórico dominado pela redefinição da hegemonia, política, militar e cultural dos Estados Unidos.

Do ponto de vista estritamente teórico, isto é, de sua essência doutrinária, o neoliberalismo não difere muito do liberalismo clássico formulado nos séculos XVIII e XIX, donde se pode concluir que o termo não passa de um neologismo sem maior fundamentação

Nas décadas seguintes, em que pesem os interregnos representados por governos que praticamente abandonaram a orientação industrializante – Dutra e Café Filho –, consolidou-se o planejamento como um dos eixos centrais para a consecução do projeto desenvolvimentista. Enquanto um misto de técnica e ideologia, o planejamento teve no Plano de Metas, no Plano Trienal, no Programa de Ação Econômica do Governo e nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II) seus momentos de destaque[11]. Não se quer afirmar com isso que a idéia de planificação tornou-se irresistível e muito menos que abarcou a totalidade da economia brasileira. Na verdade, não se realizou no Brasil a utopia de alguns planejadores, quer dizer, jamais o planejamento nacional logrou alcançar o *status* de global (não confundir com central); quando muito, foi algo além do caráter de setorial.

O FENÔMENO NEOLIBERAL

Do ponto de vista estritamente teórico, isto é, de sua essência doutrinária, o neoliberalismo não difere muito do liberalismo clássico formulado nos séculos XVIII e XIX, donde se pode concluir que o termo não passa de um neologismo sem maior fundamentação. Já em termos da sua representatividade, ao simbolizar uma violenta reação à moderna

[10] Para uma visão integral da polêmica Simonsen X Gudin, confira-se Simonsen (1977).

[11] A idéia aqui não é a de analisar a experiência brasileira de planejamento, algo, aliás, que exigiria um espaço muito maior. Para tanto, veja-se, dentre outros, Lafer (1975), Souza (1984), Draibe (1985) e Ianni (1986). Subsidiariamente, consulte-se Bielschowsky (1996).

intervenção estatal, pode-se afirmar que o termo ganha sentido, constituindo-se em fenômeno distinto daquele liberalismo de outrora e impulsionado a partir do imediato segundo pós-guerra, nos espaços centrais do capitalismo. E aqui se destacou novamente a figura de Hayek – não apenas um acadêmico, mas também um ativista de suas próprias idéias –, que promoveu, em 1947, junto com outros pensadores de sua linha, um encontro internacional na Suíça, de onde surgiu a Sociedade do Mont Pèlerin, espécie de "internacional liberal", organizada e com adeptos dedicados, com o objetivo de difundir o ideário neoliberal pelo mundo. Para Hayek e seus companheiros, a situação era clara: além da condenável intervenção planejada do Estado na economia, havia ainda que combater o poder extorsivo dos sindicatos e dos movimentos operários e um excesso global de demandas sociais, que convergiam para a corrosão das bases da acumulação de capital e a elevação dos gastos do Estado-providência, terminando por provocar crise generalizada das economias capitalistas – com surtos inflacionários – e perda de governabilidade dos regimes políticos. O remédio prescrito era o retorno ao conhecido Estado mínimo, ou seja, um Estado robusto para quebrar a força dos movimentos trabalhistas e para promover a estabilidade monetária a todo custo – implicando medidas contracionistas –, mas excessivamente débil ou mesmo nulo no que diz respeito sobretudo aos gastos sociais. Feito isso, projetava-se um horizonte mais duradouro de crescimento econômico, sobretudo pelo papel que os incentivos à competição entre os indivíduos voltariam a desempenhar nas sociedades. Mas a missão neoliberal apresentava-se como bastante difícil, pois os "anos dourados" do capitalismo avançado (aproximadamente um quarto de século após a Segunda Guerra), sob a égide de políticas econômicas de certa inspiração keynesiana e da liderança política da social-democracia européia, confirmavam justamente o oposto de suas teses. Foi uma época em que os pensadores dessa linha tiveram que se refugiar nas universidades mais afeitas às suas idéias, pela própria excentricidade que essas representavam diante de outras correntes hegemônicas.

A eclosão da crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando os países centrais do capitalismo caíram em uma profunda e longa recessão, conjugando altas taxas de inflação e baixas taxas de crescimento, forneceu a chave para o início da guinada política em direção ao neoliberalismo. Os governos desses países, contudo, não foram empurrados de imediato nessa direção; com efeito, tentaram, para enfrentar a crise e fazer retornar o capitalismo à sua "era de ouro", medidas ditas keynesianas, porém sem sucesso[12]. Foi somente em 1979, na Inglaterra, com a eleição de Margareth Thatcher, que o neoliberalismo logrou alcançar o poder, pela primeira vez, em um espaço central do capitalismo. De fato, Thatcher era uma dirigente política publicamente comprometida, desde a campanha eleitoral, com o programa neoliberal[13]. A partir daí, ocorreram diversas vitórias político-eleitorais do neoliberalismo: em 1980, nos Estados Unidos, com Ronald Reagan; em 1982, na Alemanha, com Helmut Kohl; e mesmo na Escandinávia, considerada modelar em termos de *Welfare State*. Tudo isso simbolizava uma mudança impressionante, favorecendo o movimento político da "nova direita". Por outro lado, também nos anos 1980 e ainda no continente europeu, só que mais ao sul, a social-democracia chegava, enfim, ao poder, após muitos anos de hegemonia política dos conservadores: François Miterrand, na França; Bettino Craxi, na Itália; Mário Soares, em Portugal; Felipe González, na Espanha; Georges Papandreou, na Grécia. Nada, porém, conseguiu ser mais representativo do amplo predomínio ideológico do neoliberalismo, já nesse período, do que o exercício do poder por parte dos chamados euro-socialistas, pois, à exceção dos governos de Miterrand e Papandreou (ao menos em seus anos iniciais), os demais se mostraram desde cedo implacáveis em seu zelo pelos princípios neoliberais, suportes de suas políticas e ações concretas, destacando-se, para Fiori (1997,

[12] Embora possa parecer razoável questionar se tais medidas de inspiração keynesiana poderiam ter realmente êxito, em virtude do início do processo de desregulação dos mercados financeiros, nesses mesmos anos 70, que viria a ganhar velocidade espantosa em relativamente pouco tempo. Esse ponto de vista, obviamente, não fez parte das considerações do pensamento neoliberal, que preferiu classificar as políticas keynesianas como intrinsecamente inadequadas para a tarefa de reanimação do capitalismo.

[13] Assim, a contração da emissão monetária; a elevação da taxa de juros; o corte de gastos sociais; as privatizações; a aplicação de uma legislação anti-sindical constituir-se-iam em medidas centrais de seus sucessivos governos.

p. 45-58), o feroz exemplo dos sucessivos governos "socialistas" de González, na Espanha.

Em outras partes do mundo, o fenômeno neoliberal se propagava, algumas vezes nessa mesma versão tragicômica dos euro-socialistas, como, por exemplo, na Austrália e Nova Zelândia, onde sucessivos governos de partidos trabalhistas trataram de executar reformas liberalizantes ainda mais radicais (notadamente no caso neozelandês), desmontando grande parte dos aparelhos estatais de bem-estar social. Por outro lado, na América Latina, o Chile já se constituíra, desde 1973, por meio da instalação de um regime bastante autoritário, no primeiro experimento neoliberal do mundo contemporâneo. Desregulamentação, repressão sindical, elevação do desemprego, reconcentração da renda e privatizações foram marcas desse regime, desde seus primeiros anos. Mas, durante muito tempo, a experiência chilena foi apenas um caso isolado, até que, em 1985, a Bolívia experimentou, com o apoio de técnicos estrangeiros, um tratamento drástico como forma de combate à hiperinflação então reinante. Daí até o final dos anos 1980 ocorreu a guinada continental em direção ao neoliberalismo, com as vitórias políticas de Carlos Salinas de Gortari, em 1988, no México; de Carlos Menem, em 1989, na Argentina; de Carlos Andrés Perez e Fernando Collor de Mello, no mesmo ano, na Venezuela e no Brasil, respectivamente; de Alberto Fujimori, em 1990, no Peru. Todos, em suma, desde muito cedo (não exatamente durante as campanhas eleitorais, mas sim quando assumiram o poder) fiéis aos ditames neoliberais quanto às condições para a produção da estabilização e da governabilidade.

Tamanha fidelidade dos governantes latino-americanos explicava-se, ademais, pelo processo de renegociação das dívidas externas dos seus países, em que a aceitação de reformas econômicas de corte liberal por parte de seus diversos governos nacionais foi posta pelos interesses da grande potência hegemônica, os Estados Unidos – por meio das chamadas organizações de regulação internacional, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial –, como condição indispensável para o "sucesso" da própria renegociação, transformando-se em um evento político festejado por seus próprios idealizadores como o "Consenso de Washington". A variante neoliberal latino-americana assumiu, então, a peculiaridade típica dessa relação de subordinação explícita: desregulamentação, incluindo uma ampla liberdade para os fluxos de capitais; abertura comercial célere e sobrevalorização cambial – com o que se inverteu, em relativamente pouco tempo, o sentido da balança comercial daqueles países que logravam obter algum superávit com suas exportações; desnacionalização e desindustrialização, em maior ou menor grau; elevação da taxa de juros; desmonte da já precária rede estatal de proteção social; quebra de monopólios estatais; privatizações. Tudo isso passou a ser encarado não apenas como muito natural, mas também como a única estratégia viável para esses países, posto que estava atrelada ao supremo objetivo da estabilidade monetária.

Até fins da década dos 80 e início dos 90 o neoliberalismo vinha realizando uma trajetória realmente ascendente, ampliando seu raio de ação, sem, contudo, atingir seu fim último, quer dizer, a volta ao estágio de grande animação do capitalismo, condição fundamental para a sustentação, no longo prazo, do próprio fenômeno

Até fins da década dos 80 e início dos 90 o neoliberalismo vinha realizando uma trajetória realmente ascendente, ampliando seu raio de ação, sem, contudo, atingir seu fim último, quer dizer, a volta ao estágio de grande animação do capitalismo, condição fundamental para a sustentação, no longo prazo, do próprio fenômeno. A maior parte dos resultados imediatos preconizados pelo ideário neoliberal – queda da inflação, contenção dos salários, promoção de um desemprego "regulador" do mercado de trabalho, redução do peso do Estado na economia[14], aumento dos lucros privados, aumento do grau de desigualdade social – eram al-

[14] Nesse ponto, acrescente-se que, nos países de capitalismo avançado, o neoliberalismo teve relativo insucesso. Em outras palavras, os *Welfare States* resistiram, em parte, e não se verificou, nesses países, de modo geral, redução drástica dos gastos sociais; antes, pelo contrário, algumas vezes um aumento. Até mesmo na Inglaterra da "era Thatcher", alguns gastos sociais se elevaram, como os relacionados ao desemprego.

cançados, em maior ou menor grau, por todos os governos que se lançavam nessa empreitada. Contudo, um notável crescimento econômico não se verificava, à exceção de poucos casos, como a experiência chilena, e mesmo assim durante certo período. O que poderia, então, representar um momento de certo desalento para o projeto neoliberal terminaria por converter-se em um novo impulso para o mesmo, devido ao esfacelamento do chamado socialismo real do leste europeu e à autodissolução da União Soviética. O neoliberalismo logrou então se espalhar pelo globo terrestre numa escala sem precedentes. Com efeito, a chegada das reformas liberalizantes nos países dessa região ocorreu de forma avassaladora, o que levou Przeworski (1993) e Anderson (1995) a reconhecerem, nesse momento histórico, uma espécie de "fundamentalismo de mercado", consubstanciada na atitude dos novos reformadores do leste europeu: líderes sindicais, políticos e ministros de Estado passaram a fazer coro tanto pela elevação da taxa de desemprego como na lamentação pela diminuição do ímpeto das reformas pró-mercado na Europa Ocidental. Tamanha supremacia vem legitimar, para Fiori (1997, p. 205), uma espécie de vingança do capital contra a política e o trabalho organizado, especialmente no que se refere à sua obra conjunta mais visível, o Estado do Bem-estar Social. Afinal de contas, a vitória sobre o "socialismo real" não fora do capitalismo "planejado" do segundo pós-guerra, mas sim do capitalismo que voltou a seguir os velhos ensinamentos liberais. Não há que estranhar, pois, que a grande euforia proveniente desse "ajuste de contas" promovido pelo neoliberalismo abrisse portas a mais uma das teses sobre o "fim da história" – no mínimo, e como sempre, um tanto apressadas –, desta feita na versão de Fukuyama (1992)[15].

Contudo, a meta final sempre alardeada pelo ideário neoliberal para o capitalismo, ou seja, o alcance de taxas relativamente elevadas e sustentadas de crescimento econômico, transformou-se em um futuro hipostasiado. Diante de tal contradição, como explicar seu sucesso? Para Fiori (1997, p. 208), a expansão sem precedentes desse novo liberalismo deve-se não a uma inquestionável consistência teórica ou validação científica de seus fundamentos, mas sim a uma virtuosa combinação de idéias, políticas e movimentos concretos dos capitais, com mútua alimentação, na direção de uma desregulação crescente, vale dizer, de uma globalização econômica de natureza essencialmente financeira. Em suma, a partir dos anos 1980 mas sobretudo nos anos 1990, o fenômeno neoliberal vai-se desprendendo dos interesses acadêmicos e passa a vincular-se mais e mais ao processo de mudança material do capitalismo. E, dessa forma, à medida que vai ficando cada vez mais claro que não se atingirá o tão sonhado crescimento econômico capaz de alavancar um processo de desenvolvimento, as razões para a continuidade das reformas pró-mercado vão mudando: já não se trata mais de apenas perseverar nas reformas, apesar da continuidade da estagnação econômica; alega-se mesmo que a própria conjuntura dá sinais de que, numa economia globalizada, o país que não se submeter aos cânones neoliberais jamais gozará de credibilidade junto aos mercados financeiros internacionais e, portanto, enfrentará uma situação ainda pior. Esta é, certamente, uma idéia que provoca o deleite de alguns e o reconforto de outros. Analistas econômicos, políticos, autoridades governamentais, gestores dos grandes capitais, líderes empresariais etc., reúnem-se para justificar e promover tal idéia, em regozijo mútuo. Contudo, afirmar que há somente um único caminho a seguir, sem qualquer demonstração mais rigorosa, não parece ser boa teoria (no sentido de válida), mas sim algo de natureza meramente exortativa.

BRASIL, ANOS 90: INTEGRAÇÃO PASSIVA À NOVA ORDEM LIBERAL

Os anos 1990 marcaram, para o Brasil, um duplo movimento: no plano externo, sua subordinação explícita à nova ordem econômica mundial; no plano interno, o desmantelamento deliberado do Estado desenvolvimentista. Em ambos os casos, os veículos privilegiados para a consecução desses fins foram tanto as políticas (monetária, cambial,

[15] Para uma análise crítica da recorrência de teses sobre o "fim da história" e da própria versão apresentada por Fukuyama – tanto a original como a mais aperfeiçoada, posteriormente –, consulte-se Anderson (1992).

de abertura comercial etc.) como as chamadas reformas pró-mercado (desregulamentações, quebra de monopólios, privatizações, concessões de serviços públicos etc.), notadamente a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), se bem que a onda de políticas deflacionistas e reformas liberalizantes já houvesse chegado anteriormente a esse continente. É, pois, com o início desse governo – após uma vitória eleitoral alicerçada no êxito deflacionista do Plano Real, mais um dos "milagrosos" casos do gênero –, que aquelas políticas e reformas assumem uma força avassaladora. Ora, os planos de estabilização que se executavam nessa região estavam ancorados na sobrevalorização das moedas nacionais frente ao dólar, na abertura comercial frenética, nas altas taxas de juros e na ampla liberdade para a entrada e saída de capitais. Tais planos, promovendo alguma recuperação imediata do poder de compra dos salários mais baixos (queda do "imposto inflacionário") e a elevação da capacidade de importação dos salários médios, geraram "bolhas" de consumo e crescimento. Por outro lado, o aumento do fluxo de capitais externos em direção aos países latino-americanos, particularmente durante a primeira metade e início da segunda metade dos anos 90, conforme Devlin, Ffrench-Davis e Griffith-Jones (1997), permitiu-lhes fechar as contas de seus balanços de pagamentos, então às voltas com pesados déficits comerciais. Mas esse "novo descobrimento" do espaço latino-americano por parte dos capitais estrangeiros foi encarado pelos otimistas delirantes de turno como a confirmação do fenômeno dos "mercados emergentes". Sequer se levou em consideração o que estaria promovendo, predominantemente, aquele movimento dos capitais externos em direção à periferia latino-americana, a saber: por um lado, relativa estagnação econômica e baixas taxas de juros em alguns espaços centrais do capitalismo; por outro, altas taxas de juros, combinadas a oportunidades de valorizações patrimoniais espantosas via privatizações. Em suma, tratava-se da busca de novos espaços de atuação por parte dos capitais mundiais líderes, nessa nova etapa da concorrência intercapitalista. Mas o caráter marcadamente volátil da atuação desses capitais nos espaços periféricos ficaria comprovada quando das sucessivas crises que sacudiram os "mercados emergentes", caso inclusive do Brasil. A retração relativa dos investimentos estrangeiros, ocorrida na segunda metade dos anos 90, pode ter posto fim à curiosa idéia de um contínuo e acelerado crescimento econômico com base nesse modelo, mas não às condições extremamente propícias aos interesse dos capitais que atuam no plano internacional. Ademais, haverá sempre quem aposte nessa estratégia como a única viável para se alcançar o tão sonhado desenvolvimento. E talvez nada seja mais apropriado para batizá-la do que a expressão "dependente e associada".

A adesão tardia e passiva do Brasil ao vagalhão neoliberal e à sua correspondente ordem econômica mundial provocou uma sobreposição de etapas, acelerando e intensificando efeitos tais como: quebra de grupos empresariais tradicionais, até mesmo na órbita do capital financeiro; desemprego crescente; sucateamento de estruturas produtivas setoriais e regionais; desnacionalização de segmentos industriais ou mesmo desindustrialização, conforme o caso; precarização das relações de trabalho; debilitamento dos movimentos sociais e sindicais. Foi dessa forma, portanto, que o Brasil, assim como a própria América Latina, integrou-se ao novo contexto da economia internacional, isto é, pela via de uma globalização essencialmente financeira e sem qualquer projeto que visasse a ganhos substanciais de autonomia interna e externa[16]. O abandono progressivo, embora relativamente tardio, por parte do governo, da sobrevalorização cambial,

[16] Não obstante as contínuas reiterações oficiais em contrário. Mas, para além das inócuas mensagens palacianas, às vezes até pouco inteligíveis, a análise de certos discursos revela a contradição entre a adesão subordinada e exageradamente otimista – "Vemos a globalização antes pela ótica das oportunidades que oferece do que pelos riscos que também acarreta. Já começamos a colher os frutos de um maior grau de integração nos fluxos econômicos e financeiros internacionais. Em velocidades distintas, mas num movimento coletivo, deixamos de lado os modelos econômicos de nosso passado recente, baseados na industrialização protegida para substituir importações, na forte presença do Estado no setor econômico produtivo" (CARDOSO, 1996, f. 9) – e o reconhecimento de limites muito claros – "[...] o Estado deve estar bem aparelhado para que, na definição política das regras da globalização, os interesses nacionais que defende sejam preservados. [...] Seria um erro grosseiro enxergar a globalização como resultante exclusiva das forças de mercado. Os contornos dentro dos quais o mercado atua são delineados politicamente, um contexto em que o jogo de poder entre as nações está sempre presente de modo inequívoco. [...] A hierarquia se manifesta sobretudo no momento da definição das regras que compõem o quadro institucional da globalização, em que se tornam evidentes os distintos graus de capacidade de influenciá-las" (CARDOSO, 1996, f. 7-8).

bem como a reversão a uma idéia de estímulo às exportações, não configuraram propriamente um retorno ao estágio de políticas públicas mais ativas, vale dizer, de crença na necessidade de planejamento da economia; do mesmo modo, não representaram qualquer conflito com os requisitos da chamada competitividade global, pois, nesses termos, aquele estímulo será sempre baseado na desoneração fiscal, levando o Estado a fragilizar-se ainda mais em termos de suas receitas públicas e, portanto, de sua própria capacidade fiscal. Paralelamente, o processo de reforma do Estado brasileiro (no seu sentido mais amplo, quer dizer, muito além de uma mera reforma administrativa), desencadeado também a partir de 1995 com o mesmo vigor neoliberal, atendia perfeitamente à lógica de destruição do modelo desenvolvimentista, o qual, não obstante encontrar-se já combalido, era ainda visto como um entrave ao projeto dito modernizador da economia e da sociedade. Aquele vigor se expressava tanto no *slogan* de que era imprescindível liquidar a "era Vargas", como no diagnóstico simplista de que o epicentro da crise brasileira – vivida com especial intensidade nos anos 80 de "estagflação" – localizava-se tão-somente no Estado, e de que tal crise era, em suas origens, de natureza fiscal, fruto certamente de um Estado perdulário.

Fugindo-se a tamanha simplificação, convém aprofundar um pouco mais a análise das causas daquela crise; e, para tanto, necessário se faz remontar às verdadeiras origens da quebra do padrão de financiamento do modelo desenvolvimentista, face às suas funções imperativas de promover a acumulação capitalista no espaço brasileiro, em virtude da atrofia dos capitais privados nacionais, historicamente mais atrelados às funções mercantis. Assim, ao final dos anos 1970, o choque dos juros promovido pelo governo estadunidense gerou terríveis conseqüências para o Estado desenvolvimentista brasileiro; de imediato, multiplicou-se sua dívida externa, ao passo em que também se produziu mais um desequilíbrio no balanço de pagamentos. Após a moratória mexicana (1982), o Brasil viu-se afastado do sistema financeiro internacional, no rol dos "países devedores", com o que se complicou ainda mais o padrão de financiamento do setor público, então fortemente alicerçado em empréstimos privados estrangeiros. Para tomá-los, o governo tratou de convocar as empresas estatais. Além disso, em relação a estas, adotou uma política de contenção de seus preços de mercado, como forma de subsidiar empresas privadas – especialmente aquelas mais voltadas ao esforço de exportação –, alegando o combate ao desequilíbrio do balanço de pagamentos. Em um contexto de altas e permanentes taxas de inflação, isso terminou por fragilizá-las sobremaneira. Seguiu-se um crescente endividamento público – com autonomização igualmente crescente do déficit público –, ampliado ainda mais com a conversão acelerada da dívida privada externa em dívida pública externa (AFFONSO, 1990, p. 40-49; FIORI, 1997, p. 149-150). Desse ponto de vista, portanto, a crise que afetou o Estado brasileiro é, nas suas origens, uma crise essencialmente financeira – e não fiscal, como tanto se apregoa –, diretamente provocada pelas decisões da potência capitalista hegemônica, os Estados Unidos, e gerada, em última instância, pelas modificações no quadro econômico internacional. Essa crise a que foi levado o modelo estatal só adquiriu caráter fiscal em sua fase terminal, nos anos 90, e mesmo assim dentro de uma ótica relativamente minimalista do Estado. Seus contornos já estavam definidos, no entanto, desde os anos 1970, e preponderantemente por determinações externas. Ademais, nos anos 1980, para o governo brasileiro, entre uma ruptura deliberada com o sistema financeiro internacional – que o estrangulava com elevadas taxas de juros, fazendo disparar a dívida externa do país – e um ajuste passivo e paulatino às condições impostas pelo mesmo, a alternativa adotada foi a última, conforme o comprovam as sucessivas políticas de estabilização tentadas, pactuadas com as orientações do FMI.

Desse modo, à medida que o Estado desenvolvimentista enfrentava um processo de desaparelhamento crescente – expresso inclusive pelo desbaratamento das políticas públicas de cunho econômico e social –, emergia, em contrapartida, o fenômeno que Santos e Ribeiro (1993, p. 131) definem como a revelação de capacidade ociosa no setor público, tanto do ponto de vista da capacidade instalada propriamente dita como do ponto de vista da mão-de-obra empregada. Essa capacida-

de ociosa foi entendida como absoluta e não como relativa por parte dos adeptos nacionais do projeto neoliberal – uns já tradicionais, outros recém-convertidos. Na verdade, era a senha que aguardavam para fazer ressoar suas críticas a um modelo que julgavam em tudo equivocado: protecionista, populista e dirigista; causador da grave crise econômico-social que se havia abatido sobre o país. Mas tal algaravia não representou qualquer novidade histórica (exceto por sua aceitação crescente, talvez). Fiori (1995, p. 49-50) observa que, a partir da experiência do Estado Novo, o antiestatismo foi sempre a moeda de chantagem com que as classes dominantes, especialmente o empresariado, estabeleceram suas relações com o Estado, notadamente naqueles momentos em que se apresentavam revezes para os grandes capitais (ou para importantes frações destes). Todavia, nos momentos de privilegiada acumulação capitalista, regida pelo crescimento econômico, e com a inflação sob relativo controle, essas mesmas classes dominantes não apenas abandonavam a doutrina antiestatista, como passavam a requerer e a comandar o aumento da participação estatal na economia. Assim, não causa surpresa alguma que, na fase terminal do projeto desenvolvimentista, o receituário preconizado pelas classes dominantes tenha dado ênfase ao desmanche do modelo estatal, com sua parafernália de instituições, regulamentações e políticas, e de cujo processo a expressão mais dramática talvez tenha sido a mutilação da *intelligentsia* nacional (historicamente formada no setor público) e a desestruturação de um já relativamente frágil sistema de políticas sociais (SANTOS e RIBEIRO, 1993, p. 128). Para Fiori (1995, p. 79-80), em síntese,

> No final de uma longa trajetória, fazia-se mais explícito o que foi sempre, num só tempo: a força e a fragilidade do Estado desenvolvimentista brasileiro [...] Foi forte enquanto arbitrou com certa autonomia o valor interno do dinheiro e dos créditos. Mas foi fraco toda vez que quis ir além dos limites estabelecidos pelos seus compromissos constitutivos. Movendo-se sempre sobre o fio da navalha de uma aliança conservadora e de uma estratégia econômica liberal-desenvolvimentista, acabou sucumbindo às contradições que o moveram e instabilizaram constantemente. Premido entre a necessidade de comandar a fuga para frente necessária à soldagem de um conjunto extremamente heterogêneo de interesses e a necessidade de se submeter ao veto que esses mesmos interesses faziam à estatização, propiciou, por um lado, a ordem, os subsídios, os insumos e a infra-estrutura, sendo impedido, por outro, de realizar a monopolização e a centralização financeira.

Esfacelado o Estado desenvolvimentista, há que saber que novo Estado o substituiu. E é este, ainda que o neguem as teorias dos intelectuais orgânicos do poder, do tipo que tende ao conhecido Estado mínimo, velha receita adaptada aos novos tempos: ênfase permanente na estabilidade monetária, rigor crescente quanto à disciplina dos "bons" fundamentos macroeconômicos e extrema modéstia quanto aos gastos sociais são alguns dos seus traços mais visíveis. Importa pouco aqui que esse modelo de Estado, em seus contornos teóricos mais rigorosos, represente uma utopia – seguramente terrível para muitos –, mas sim que a atual supremacia dos valores neoliberais o impele a se mover em direção ao seu padrão mínimo clássico. Que esperar desse tipo de Estado em termos de políticas públicas e, mais especificamente, de planejamento econômico? De um ponto de vista radicalmente distinto do pensamento liberal, essencialmente nada. Com efeito, nos anos 1990, após o ajuste passivo do governo brasileiro à nova ordem mundial, o amplo leque de políticas públicas teoricamente disponíveis em sua forma mais ativa (fiscal, econômica, social, industrial[17], científica e tecnológica etc.) entrou em letargia ou, pior, passou a ficar subordinado, em sua quase totalidade, a uma política monetária restritiva, particularmente em sua estratégia deflacionista. De modo tragicômico, tais políticas passaram a ficar lotadas, em primeira instância, no âmbito do Ministério da Fazenda, guardião zeloso no plano interno da estabilidade da moeda; e, em última instância, no âmbito de órgãos

[17] Durante o primeiro governo Cardoso, no interior da coalizão de poder que o sustentava, houve uma tentativa de reeditar o debate em torno da política industrial. Mas, fora algumas iniciativas esparsas (como o chamado regime automotivo, por exemplo), a vitória coube de forma rápida aos ortodoxos. E, já às vésperas do segundo governo Cardoso, ocorreram escaramuças entre estes últimos e aqueles que atacavam o exagerado grau de subordinação das políticas voltadas para a produção à política de cunho monetarista – pelo que foram chamados pela mídia, na sua costumeira superficialidade e avidez com que devora termos e idéias, de "desenvolvimentistas". Ressuscitou-se então um ministério para o desenvolvimento, o qual, além da função de apaziguar ânimos e afagar egos desalentados pelo uso de mera nomenclatura, nunca se soube ao certo para que serviu. Sobre a férrea disciplina ortodoxa a que o governo brasileiro se submeteu em termos de política industrial (ou melhor, de não-política industrial, à moda da retórica da era Reagan), em contraste com as políticas industriais efetivamente adotadas pelos países centrais, veja-se, por exemplo, Erber e Cassiolato (1997).

como o FMI e o Banco Mundial, legítimos representantes dos interesses das principais forças econômicas que atuam no plano internacional. Em outras palavras: se no campo das políticas macroeconômicas, quer fiscal quer monetária, o controle de fato escapou ao governo – restando-lhe apenas uma fatia subsidiária –, no campo das políticas industriais e de estímulo à produção, como componentes de uma estratégia de inserção internacional mais virtuosa, a situação foi ainda pior, pois a própria abertura comercial radicalmente executada implicou limites muito claros para possíveis manobras: "Na medida em que estes governos não têm controle das tecnologias de ponta e fizeram precipitadamente sua abertura comercial, não lhes resta além disto, como forma de estimular suas exportações, senão o instrumento da desoneração fiscal [...]" (FIORI, 1997, p. 212). Afetando negativamente as receitas públicas, pode-se concluir que a conta foi e continua sendo repassada, mais uma vez, para a esfera das políticas sociais.

Por outro lado, a ruidosa ideologia das privatizações, alardeada principalmente durante o primeiro governo Cardoso, dava conta de que o Estado, ao se desfazer dos seus ativos produtivos, dedicar-se-ia às suas funções essenciais – com destaque para aquelas de natureza social –, apresentando, ainda, incrementos consideráveis de eficiência em seu desempenho, justamente devido aos recursos oriundos da venda dos ativos públicos. Entretanto, análises da época já demonstravam que o potencial de arrecadação com as privatizações representava fatia muito pequena da dívida pública, a qual avançava a passos gigantescos em virtude das elevadas taxas de juros, peça-chave do modelo de estabilização enquanto fator de atração para os capitais externos. A ideologia das privatizações terminou por arrefecer-se, talvez mesmo porque, conforme ditam os "bons" costumes do capitalismo, os negócios mais atrativos já haviam sido fechados. Mas o governo acabou caindo na "armadilha" da estabilização monetária. Sé e verdade que esta não foi uma autêntica criação sua, não é menos verdade que tenha aceitado de bom grado participar de sua execução. Tudo isto provocou, enfim, restrições progressivas não só à capacidade de intervenção do Estado na economia – o que se esperava realmente atingir, sendo coerente –, como também à sua capacidade de coordenação de suas demais ações. Quanto ao planejamento, o que se pode afirmar é que durante os dois governos Cardoso praticou-se o do tipo correto segundo a acepção hayekiana, conforme visto anteriormente. Em outras palavras, o planejamento executado foi aquele inteiramente a favor dos mecanismos de mercado. Sintomaticamente, a questão dos investimentos infra-estruturais de maior porte foi quase sempre vinculada ao aporte de capitais externos (crença sincera ou delírio?). Quanto aos planos e políticas de desenvolvimento, inclusive pela permanência de dispositivos constitucionais, deve-se ressaltar que continuaram a ser apresentados, mas nada além do papel. Em uma situação em que as variáveis-chave escaparam completamente ao controle governamental, argüir a tese de que continua a existir o planejamento nacional não é apenas um equívoco teórico ou terminológico: trata-se mesmo de uma aberração.

CONCLUSÕES: DA INCAPACIDADE DA TEORIA LIBERAL PARA COMPREENDER O ESTADO CAPITALISTA

De todo o exposto anteriormente, claras já devem estar algumas deficiências estruturais da visão (neo)liberal sobre o papel do Estado no capitalismo. Na verdade, talvez tais deficiências tenham origem mesmo no próprio entendimento que essa visão tem acerca do fenômeno estatal. Pois, seja com base em filosofias dos direitos naturais seja com base em outras de natureza contratualista, importa ter em mente que o Estado, na ótica liberal, emerge e se consolida como algo relativamente externo à própria sociedade. Daí abordagens do tipo em que o Estado é apresentado ora como provedor do chamado bem-comum ora como legitimador da base legal sob a qual os indivíduos tratam de maximizar seus resultados na competição social; um ente, enfim, que paira sobre os conflitos sociais, exercendo de forma neutra a função de regulador. Entretanto, talvez o entendimento mais correto sobre o Estado esteja nas teorias que o apontam como um reflexo inegável das relações de produção e de sua correspondente estrutura de classes, prevalecentes na sociedade, com todos os antagonismos e contradições

que lhes são inerentes[18]. Isso não quer dizer que o Estado, no capitalismo, é tão-somente o "comitê executivo dos negócios da burguesia" – o que se manifesta só em situações extremas –, conforme uma versão preliminar do marxismo clássico. Em regra, é uma espécie de "capitalista coletivo racional", o que implica afirmar que suas ações são universais no sentido de reproduzir o modo de produção capitalista, o que o leva, por vezes, a entrar em choque com os interesses mais imediatistas de certos agentes individuais, porquanto contraproducentes para a própria preservação do capitalismo no longo prazo. Desse modo, é de fundamental importância compreender o porquê das abordagens liberais mais tradicionais considerarem o Estado um "mal necessário". E, a despeito da superficialidade que as caracteriza, convém assinalar a funcionalidade que expõe. Pois, se por um lado os liberais jamais abdicaram da presença do Estado em sua utopia – precisamente por sua função estratégica de mantenedor de uma ordem pretensamente incoercível, não raro aplicando a repressão sobre parcelas mais resistentes da sociedade –, por outro sempre viram com muita preocupação a possibilidade de captura do aparelho estatal por agentes sociais não-afinados com tal utopia. Daí, inclusive, a visão democrática bastante restritiva do liberalismo: a democracia como um meio unicamente para a manutenção de uma ordem capitalista pura, e não como um princípio universal[19]. Assim, por trás das zelosas teses que defendem um mínimo gasto público, esconde-se muitas vezes a exasperação ideológica dos segmentos hegemônicos, traduzida, por exemplo, na conhecida "quebra do estado de confiança" da classe empresarial, que representa, nada mais nada menos, o desespero com a perda, por parte desta classe, do poder de determinar, isoladamente, o nível de emprego da sociedade, precisamente pela "intromissão" do Estado na arena econômica (KALECKI, 1980).

Mas, e quanto ao capitalismo? A ortodoxia liberal prefere não enxergar que esse modo de produção não precisa rigorosamente de uma ordem competitiva pura para sobreviver e mesmo para se expandir. Não há que estranhar, portanto, o caráter bizarro de suas explicações sobre os ciclos capitalistas: as fases de elevado crescimento econômico são sempre apontadas como realizações dos mercados (apesar do intervencionismo), mas as de crise são certamente uma obra do conhecido "leviatã". Assim é que, em períodos relativamente contemporâneos, essa mesma ortodoxia fez questão de apresentar a crise do Estado como a principal causa, senão a única, das aflições do capitalismo, enfatizando um ou outro aspecto, conforme o contexto histórico. Foi assim nos anos 1960, por exemplo, quando foi identificado um excesso de demandas sociais nas democracias ocidentais, o que estaria provocando crises de governabilidade. Já nos anos 1970, destacou-se a ampliação indevida dos gastos públicos com finalidades sociais. Nos anos 1980, chamou-se a atenção para os exageros das regulamentações sobre os capitais. E, nos anos 1990, denunciou-se com veemência uma carga fiscal abusiva. De comum a todas essas épocas, o ponto central do diagnóstico liberal: há excesso de Estado, e isso não apenas debilita o funcionamento do capitalismo como também desvirtua a lógica dos próprios agentes econômicos. Ou, de outro modo, argumenta-se que, em todos os tempos, o Estado e a política impediram os mercados de manifestarem plenamente suas virtudes intrínsecas. Assim, a crise é inerente ao Estado e não ao capitalismo, vistos, aliás, como elementos apartados. A compulsão do primeiro em imiscuir-se na seara do segundo é que explica a contaminação parcial deste último.

[18] Aqui, parte-se da definição seminal de Engels (1981, p. 191): "O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro [...] É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da 'ordem'. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela e dela se distanciando cada vez mais, é o Estado".

[19] "A democracia exige que as possibilidades de controle consciente se restrinjam aos campos em que existe verdadeiro acordo, e que, em certos campos, se confie no acaso; este é o seu preço. [...] Não temos, contudo, a intenção de converter a democracia em fetiche. Talvez seja verdade que nossa geração fale e pense demais em democracia e pouco nos valores a que ela serve. Não se pode dizer da democracia o que *Lord* Acton [um liberal clássico da Inglaterra do século XIX], com razão, disse da liberdade: que ela não é 'um meio para a consecução de um objetivo político superior. Ela própria é o supremo objetivo político [...]'. A democracia é, em essência, um meio, um instrumento utilitário para salvaguardar a paz interna e a liberdade individual. E, como tal, não é de modo algum perfeita ou infalível. Tampouco devemos esquecer que muitas vezes houve mais liberdade cultural e espiritual sob os regimes autocráticos do que em certas democracias – e é concebível que, sob o governo de uma maioria muito homogênea e ortodoxa, o regime democrático possa ser tão opressor quanto a pior das ditaduras" (HAYEK, 1987, p. 83-84).

Mas o Estado é não apenas um agente do capitalismo, como também o principal, o que implica afirmar que é o principal capitalista a mobilizar capitais. Em outras palavras, no capitalismo monopolista o Estado é parte ativa da reprodução do capital e, desse modo, o gasto público representa um importante pressuposto geral da atividade econômica, condicionando, de antemão, os ciclos econômicos. É bem verdade que isso não impede inteiramente o surgimento das costumeiras crises cíclicas desse modo de produção, mas de todo modo o Estado fica melhor aparelhado para minimizá-las, quer dizer, promover estabilidade sistêmica; algo, aliás, diametralmente oposto à situação em que os gastos estatais se vêm extremamente comprimidos e aferrados à lógica clássica do equilíbrio orçamentário. Ora, compreender tudo isso é simplesmente uma tarefa irrealizável para o pensamento liberal, sob pena deste último ter que renunciar às suas opções ideológicas e metodológicas. Eternamente preso, de uma forma até lírica, à experiência inglesa do chamado capitalismo concorrencial do Século XIX, vive a denunciar, conforme Polanyi (2000, p. 166-197), uma recorrente "conspiração coletivista", bem como a impaciência e a irracionalidade relativa da espécie humana, como as responsáveis pela ação abortiva contra o liberalismo de outrora, o qual conduzia a humanidade ao "paraíso possível" na terra. Sendo assim, a imposição do próprio capitalismo ao seu correspondente modelo de Estado para que avance gastos, principalmente em setores da infra-estrutura econômica, é ignorada por aquele pensamento ou, pior, vai para a "vala comum" das análises que concedem ao Estado a qualidade intrínseca de gerador de gastos desordenados e excessivos.

A despeito de tais constatações sobre os movimentos concretos do capital e do caráter esquizofrênico das argumentações mais ortodoxas, não se pode negar uma certa afinidade entre capitalismo e liberalismo econômico. Pois aquele tende a escolher este último, principalmente em momentos em que o processo de acumulação de capital assim o exige; o que pode, inclusive, ajudar a responder pela atual etapa da concorrência intercapitalista. Mas isso não significa afirmar que os aparelhos estatais tenham se retirado de cena no capitalismo. Antes pelo contrário, e sobretudo em seus espaços centrais, os Estados nacionais continuam a ser os principais guardiães dos interesses dos capitais líderes. A busca desenfreada de novos espaços por parte dos principais capitais nacionais que atuam no plano internacional pode ser a chave para entender um capitalismo que se mostra muito rentável do ponto de vista das valorizações patrimoniais sem maior esforço e dos ganhos financeiros ou especulativos, mas que se apresenta com tendências preocupantemente estacionárias no que se refere às atividades produtivas propriamente ditas (BRAGA, 1998; SANTOS, 1998). Bastante sintomático disso é, por exemplo, o fato de que as reformas pró-mercado tenham avançado muito mais na periferia do sistema do que em seu centro, o que leva Palloix (1997, p. 58) a afirmar corretamente que "[...] o protecionismo é a arte das nações dominantes se desenvolverem, e que o livre comércio põe em relevo sua arte de abrir à força as nações dominadas".

A despeito de tais constatações sobre os movimentos concretos do capital e do caráter esquizofrênico das argumentações mais ortodoxas, não se pode negar uma certa afinidade entre capitalismo e liberalismo econômico

Ora, se a fragilização do Estado e, particularmente, o abandono do planejamento econômico acarretam problemas para os espaços centrais do capitalismo, em relação aos espaços periféricos tais eventos assumem ares trágicos. Infelizmente, foi exatamente isso o que sucedeu no Brasil nestes últimos anos, quando os adeptos da crença (neo)liberal fizeram questão de ignorar a constatação da presença ativa e expansiva do Estado nos processos de desenvolvimento capitalista, aliás uma característica comum àqueles considerados retardatários[20] ("algo de difícil comprovação empírica", conforme asseguraram). Ao invés disso, preferiram enxergar a existência de um terrível "leviatã dos trópicos", sempre a atrapalhar a manifestação plena das virtudes dos mercados, e lançaram-se com uma volúpia desmedida às teses livre-cambistas, de uma

[20] A rigor, após a experiência da industrialização alemã, desconhecem-se casos de desenvolvimento capitalista com industrialização acelerada sem a participação de um Estado ativo, mais ou menos.

parte, ao passo que demonstravam uma crença quase que religiosa na estabilidade monetária, de outra. Desse modo, a reanimação do debate, que ora ocorre, sobre a necessidade de um planejamento estatal verdadeiramente ativo nas economias capitalistas, sobretudo naquelas periféricas, pode trazer um duplo benefício: por um lado, cuidará de sepultar as excrescências teóricas que por aqui foram produzidas aos borbotões; por outro, balizará os rumos da discussão em torno de um novo projeto nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 80. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 4, p. 37-66, dez. 1990.

ANDERSON, Perry. *O fim da história*: de Hegel a Fukuyama. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1992.

_____. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo*: as políticas sociais e o Estado democrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro*: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 3. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BRAGA, José Carlos de Souza. Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). *Poder e dinheiro*: uma economia política da globalização. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 195-242. (Coleção zero à esquerda)

CARDOSO, Fernando Henrique. Globalização e política internacional. *CONFERÊNCIA NA UNIVERSIDADE DE WITWATERSRAND*, 1996, Johannesburgo. 11 f.

DRAIBE, Sônia Miriam. *Rumos e metamorfoses*: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DEVLIN, Robert; FFRENCH-DAVIS, Ricardo; GRIFFITH-JONES, Stephany. Fluxos de capital e desenvolvimento: implicações para as políticas econômicas. In: FFRENCH-DAVIS, Ricardo; GRIFFITH-JONES, Stephany (Org.). *Os fluxos financeiros na América Latina*: um desafio ao progresso. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 257-284.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

ERBER, Fábio S.; CASSIOLATO, José E.. Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 32-60, abr. 1997.

FIORI, José Luís. *Em busca do dissenso perdido*: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insigth, 1995.

_____. *Os moedeiros falsos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. (Coleção zero à esquerda)

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

HAYEK, Friedrich August von. *Individualism and economic order*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1949.

_____. *O caminho da servidão*. 4. ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1987.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

KALECKI, Michal. Os aspectos políticos do pleno emprego. In: _____. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1980. p. 54-60.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1982.

LAFER, Betty Mindlin (Org.). *Planejamento no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1975. p. 9-28. (Coleção debates, 21)

MISES, Ludwig Edler von. *Uma crítica ao intervencionismo*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1987.

OLIVEIRA, Nelson. A conversão obediente ao mandato imperial: reflexão sobre políticas de ajuste impostas pelo Banco Mundial. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 178, p. 21-44, nov. 1998.

PALLOIX, Christian. Mundialização-internacionalização-globalização: um conceito impossível. *Revista ANPEC*, Brasília, n. 2, p. 51-61, ago. 1997.

PAULANI, Leda Maria. Hayek e o individualismo no discurso econômico. *Lua Nova*, São Paulo, n. 38, p. 97-124, 1996.

POLANYI, Karl. *A grande transformação*: as origens de nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. A falácia neoliberal. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, p. 209-225, jan. 1993.

RODRIGUEZ, Octavio. *Teoria do subdesenvolvimento da Cepal*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

SANTOS, Reginaldo Souza. *A economia política contemporânea e o pouco que sabemos*. Lisboa: Centro de Estudos de Economia Européia. Internacional; Instituto Superior de Economia e Gestão; Universidade Técnica de Lisboa, 1998. 27 f.

_____.; RIBEIRO, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 102-135, out. 1993.

SOUZA, Nelson Mello e. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.18, n. 4, p. 25-71, out. 1984.

SIMONSEN, Roberto C. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 1977.

TAVARES, Maria da Conceição; MELIN, Luiz Eduardo. A desordem globalizada e a nova dependência. *Revista ANPEC*, Brasília, n. 2, p. 9-30, ago. 1997.

_____. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). *Poder e dinheiro*: uma economia política da globalização. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 55-86. (Coleção zero à esquerda)

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 80. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 4, p. 37-66, dez. 1990.

ANDERSON, Perry. *O fim da história*: de Hegel a Fukuyama. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1992.

_____. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo*: as políticas sociais e o Estado democrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro*: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 3. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BRAGA, José Carlos de Souza. Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). *Poder e dinheiro*: uma economia política da globalização. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 195-242. (Coleção zero à esquerda)

CARDOSO, Fernando Henrique. Globalização e política internacional. *CONFERÊNCIA NA UNIVERSIDADE DE WITWATERSRAND*, 1996, Johannesburgo. 11 f.

DRAIBE, Sônia Miriam. *Rumos e metamorfoses*: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DEVLIN, Robert; FFRENCH-DAVIS, Ricardo; GRIFFITH-JONES, Stephany. Fluxos de capital e desenvolvimento: implicações para as políticas econômicas. In: FFRENCH-DAVIS, Ricardo; GRIFFITH-JONES, Stephany (Org.). *Os fluxos financeiros na América Latina*: um desafio ao progresso. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 257-284.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

ERBER, Fábio S.; CASSIOLATO, José E.. Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 32-60, abr. 1997.

FIORI, José Luís. *Em busca do dissenso perdido*: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insigth, 1995.

_____. *Os moedeiros falsos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. (Coleção zero à esquerda)

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

HAYEK, Friedrich August von. *Individualism and economic order*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1949.

_____. *O caminho da servidão*. 4. ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1987.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

KALECKI, Michal. Os aspectos políticos do pleno emprego. In: _____. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1980. p. 54-60.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1982.

LAFER, Betty Mindlin (Org.). *Planejamento no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1975. p. 9-28. (Coleção debates, 21)

MISES, Ludwig Edler von. *Uma crítica ao intervencionismo*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1987.

OLIVEIRA, Nelson. A conversão obediente ao mandato imperial: reflexão sobre políticas de ajuste impostas pelo Banco Mundial. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 178, p. 21-44, nov. 1998.

PALLOIX, Christian. Mundialização-internacionalização-globalização: um conceito impossível. *Revista ANPEC*, Brasília, n. 2, p. 51-61, ago. 1997.

PAULANI, Leda Maria. Hayek e o individualismo no discurso econômico. *Lua Nova*, São Paulo, n. 38, p. 97-124, 1996.

POLANYI, Karl. *A grande transformação*: as origens de nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. A falácia neoliberal. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, p. 209-225, jan. 1993.

RODRIGUEZ, Octavio. *Teoria do subdesenvolvimento da Cepal*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

SANTOS, Reginaldo Souza. *A economia política contemporânea e o pouco que sabemos*. Lisboa: Centro de Estudos de Economia Européia. Internacional; Instituto Superior de Economia e Gestão; Universidade Técnica de Lisboa, 1998. 27 f.

_____.; RIBEIRO, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 102-135, out. 1993.

SOUZA, Nelson Mello e. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.18, n. 4, p. 25-71, out. 1984.

SIMONSEN, Roberto C. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 1977.

TAVARES, Maria da Conceição; MELIN, Luiz Eduardo. A desordem globalizada e a nova dependência. *Revista ANPEC*, Brasília, n. 2, p. 9-30, ago. 1997.

_____. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). *Poder e dinheiro*: uma economia política da globalização. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 55-86. (Coleção zero à esquerda)

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

Desenvolvimento local integrado sustentável no Brasil (DLIS): reflexões

José Honório Accarini[*]
Otávio Gondim Pereira da Costa[**]

Resumo

Este artigo analisa experiências recentes de aplicação do conceito de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável (DLIS) no Brasil. A síntese dessa abordagem consiste na substituição do papel assistencialista do Estado por ações de escopo mais amplo, voltadas para o impulso do processo de desenvolvimento. Sob esse enfoque, a comunidade é estimulada a identificar suas carências e potencialidades, formular sua visão de futuro e a engajar-se em ações visando a seu alcance, com o apoio de políticas públicas implementadas sinergicamente. O programa concebido de forma mais aderente com o enfoque do DLIS é a Comunidade Ativa. Entretanto, foi preterido quando do lançamento do Projeto Alvorada, de impacto mais imediato, mas que representa uma volta ao passado, na medida em que privilegia ações de caráter assistencialista. O Projeto Pólos de Desenvolvimento Integrado do Nordeste vem apresentando resultados satisfatórios, embora aquém dos desejáveis, principalmente pela dificuldade de articulação de políticas públicas pelo seu administrador, o Banco do Nordeste, limitado que está pelas responsabilidades próprias de uma instituição financeira. Dentre os programas analisados, o PRONAF é o mais bem-sucedido. Entretanto, seu desempenho poderia ser melhorado substancialmente se estivessem sob sua esfera de competência instrumentos importantes como assistência técnica e extensão rural, cooperativismo e associativismo rural. O fator determinante da separação entre instrumentos e responsabilidades é a multissetorialidade prevista na concepção e aplicada na elaboração do Plano Plurianual 2000-2003 (Avança Brasil), mas cujos resultados pouco se aproximam da sinergia teoricamente implícita em sua dinâmica.

Palavras-Chave: desenvolvimento local integrado sustentável; pobreza rural; PRONAF.

Abstract

This article analyzes the recent experiences of using the Local Integrated Sustainable Development (LISD) concept in Brazil. The synthesis of this approach centers on the replacement of the state's patronizing role with actions of a broader scope to give an impulse to the development process. Thus, the community is stimulated to identify its deficiencies and potentialities, formulate its vision of future and engage in activities to be achieved with the support of the public policies that were implemented with synergy. The program that best suits the LISD approach is the Comunidade Ativa (Active Community) one. However, it was deferred when the Projeto Alvorada (Alvorada Project) was launched. Although the Alvorada's impact is quicker, it represents a return to the past, since it privileges patronizing actions. The project of Integrated Poles of Development of the Brazilian Northeast presented satisfactory results. However, they were not as good as it was expected, mainly because of the difficulties that its administrator, the Bank of the Northeast, had to face to articulate the public policies, limited by the inherent responsibilities pertinent to a financial institution. Amongst the analyzed programs, PRONAF is the most successful one. However, its performance could be highly improved if important intervention instruments were under its scope of action, namely technical support, rural extension, and the formation of cooperatives and rural associations. The watershed between instruments and responsibilities are the many different sectors anticipated in its conception and applied in the elaboration of the 2002-2003 Plural-annual Plan (Avança Brasil) (Go ahead, Brazil), whose results are distant from the synergy theoretically implied in its dynamics.

Key words: *local integrated sustainable development; rural poverty; PRONAF.*

* Mestre em Economia pela Universidade de São Paulo, professor de Economia (graduação e pós-graduação) em Brasília e consultor no Ministério do Desenvolvimento Agrário. Autor de diversos livros e artigos nas áreas de Política Agrícola e Economia Aplicada. accarini@brturbo.com.br

** Pós-graduado em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas, Núcleo Brasília; especialista em Planejamento e Orçamento pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e assessor de Planejamento no Ministério do Esporte e Turismo. Autor de artigos sobre política agrícola e agronegócio. otavio.costa@met.gov.br

APRESENTAÇÃO

Este artigo tem por propósito fazer algumas reflexões críticas e construtivas sobre iniciativas recentes do Governo Federal de promover a integra-

ção de políticas para fomentar o desenvolvimento em bases sustentáveis. Tais iniciativas, executadas sob a ótica da divisão geográfica, partem do pressuposto de que os diversos instrumentos de ação disponíveis trariam maiores benefícios à comunidade-alvo se executados de forma harmônica e sinérgica e com modelo de gerenciamento voltado para resultados.

Há vários programas e projetos governamentais que poderiam ser examinados sob a ótica do DLIS. No âmbito federal destacam-se os "Pólos de Desenvolvimento Integrado do Nordeste (PDIN)", sob gestão do Banco do Nordeste (BNB); "Comunidade Solidária" e "Comunidade Ativa", ambos da Presidência da República; "Projeto Alvorada", gerenciado pela Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS); "Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)" e Plano Plurianual 2000-2003, denominado Avança Brasil, em razão, principalmente, dos programas multissetoriais que nele figuram.

Na esfera estadual podem ser mencionados o "Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia (PLANAFLORO)" e o "Programa de Desenvolvimento Agroambiental do Estado de Mato Grosso (PRODEAGRO)", administrados pelo Ministério da Integração Nacional, e os Programas de Combate à Pobreza Rural (PCPR), financiados pelo Banco Mundial, em diversos estados, especialmente naqueles do Nordeste.

Pela sua importância e abrangência, este artigo focaliza especialmente a Comunidade Solidária, a Comunidade Ativa, o Projeto Alvorada, o PDIN e o PRONAF, destacando as dificuldades que este último vem enfrentando com a questão da multissetorialidade do Avança Brasil. Na fase de transição para um novo governo, acreditamos que estas reflexões construtivas possam contribuir para a melhoria da eficiência dos recursos públicos aplicados na busca do desenvolvimento local integrado sustentável.

DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO SUSTENTÁVEL (DLIS) E CAPITAL SOCIAL: SUMÁRIO

O enfoque do Desenvolvimento Local Integrado Sustentável (DLIS) foi adotado no Brasil quando a experiência da Comunidade Solidária, iniciada em 1995, evidenciou que políticas governamentais de cunho assistencialista não seriam, isoladamente, capazes de reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento das comunidades carentes. Com tais políticas não seria possível que a comunidade, altamente dependente de ações governamentais, passasse gradativamente a ser a principal responsável pelo seu próprio desenvolvimento, apoiada pelas políticas públicas tradicionais.

O enfoque do Desenvolvimento Local Integrado Sustentável (DLIS) foi adotado no Brasil quando a experiência da Comunidade Solidária, iniciada em 1995, evidenciou que políticas governamentais de cunho assistencialista não seriam, isoladamente, capazes de reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento das comunidades carentes

Promovendo ou fortalecendo parcerias entre as três esferas de governo e destas com as organizações da sociedade civil, o DLIS visa despertar vocações locais para o desenvolvimento sustentável. As etapas indispensáveis para tanto são a identificação e o fortalecimento das potencialidades produtivas dos municípios-alvo, a organização da sociedade em torno de objetivos comuns e o suprimento de suas carências mais imediatas para colocar em marcha o processo de desenvolvimento.

Esse novo enfoque orientador da atuação do Estado busca conjugar esforços e recursos em torno de um objetivo comum, qual seja, o desenvolvimento das comunidades deprimidas ou em processo de evolução para esse estágio. Assim, ações na área de saúde são implementadas juntamente com outras de educação, saneamento básico, infra-estrutura, estímulo à produção e, assim, sucessivamente, sem necessidade de se criarem agências de fomento às regiões menos desenvolvidas, como ocorreu no passado com a SUDAM, SUDENE, SUDECO e outras.

Implícito nessa estratégia está o objetivo de mitigar a pobreza e as desigualdades, possibilitando ao Estado a criação de condições para tanto, a par-

tir das comunidades mais carentes. Na medida em que essas alcançassem condições de reduzir sua dependência de ações de apoio por parte do governo, este redirecionaria esforços e recursos para outras comunidades, sob a mesma lógica de proporcionar-lhes cada vez mais governabilidade sobre seus próprios destinos.

Ao se colocar como etapa fundamental do DLIS a organização da sociedade em torno de objetivos comuns, ressalta-se a importância do capital social. Essa forma de capital foi abordada, inicialmente, pelos sociólogos Pierre Bourdieu e James Coleman no início dos anos 1970, sem muita precisão. Em 1988, o próprio Coleman contribuiu para conferir contornos mais nítidos ao tema, ao afirmar que o capital social é um estoque de capacidade que pode ser usado para facilitar uma ação. Ele não pode ser apropriado individualmente, como o capital físico e o humano; pertence à comunidade, apoiado na rede de relações formadas por ela, na confiança mútua e na expectativa de reciprocidade. Trata-se de forma de capital mais pública que privada, mais social que individual e mais intangível que tangível, porquanto forjada nas relações entre pessoas.

O Banco Mundial vem dedicando crescente atenção e incentivo ao fortalecimento do capital social como forma de abrandar a pobreza em seus países membros. Ele define capital social como o conjunto de normas e relações sociais integrantes da estrutura social que capacitam as pessoas a coordenar ações visando alcançar objetivos desejáveis. O objetivo central dessas relações é mobilizar apoio e maior volume de recursos para solucionar problemas comuns. Em resumo, capital social pode ser conceituado como a capacidade de uma sociedade de identificar suas dificuldades e de buscar equacionamento e solução para elas, a partir de sua própria iniciativa. Ela deve engajar-se como parte da solução e não apenas, do problema, como é usual. A forma de medir o capital social ainda é pouco consensual, havendo estudos quantitativos e qualitativos voltados para esse objetivo, utilizando indicadores como grau de confiança nos governos, horas utilizadas em trabalhos voluntários e número de membros integrantes de organizações civis, dentre outros.

OS "NOVOS POBRES" E A REFORMA AGRÁRIA

Estudo elaborado pela empresa de consultoria italiana Nomisma (*Estudo do setor agrícola e rural brasileiro: marco para o desenvolvimento rural e crescimento sustentável*), sob patrocínio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), revelou que apenas 3.102.945 famílias rurais, de 7.301.439 existentes, estão acima da chamada "linha de pobreza", que relaciona renda com preços dos principais itens de necessidade humana. Além disso, a pesquisa exclui a região Norte, para a qual os dados estatísticos para o meio rural são insuficientes. Estima-se a existência de aproximadamente 600 mil famílias pobres no meio rural daquela Região.

As primeiras medições levaram em conta apenas a renda necessária para prover a alimentação básica mínima, sugerida pela Organização Mundial de Saúde (OMS), a qual oscila de acordo com as condições macroeconômicas e os preços dos alimentos. Não foram considerados outros aspectos, como disponibilidade de moradia, água, saneamento básico, concentração de habitantes por dormitório, dentre outros. Levando-se em consideração também esses indicadores sociais, pode-se chegar aos seguintes números (em mil famílias).

Limites	Total de famílias	Atendimento às Necessidades Básicas	
		Adequado	Inadequado
Acima da linha de pobreza	3.103	2.066	1.037
Abaixo da linha de pobreza	4.199	1.424	2.775
Total	7.302	3.490	3.812

Fonte: BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Estudo do setor agrícola e rural brasileiro: marco para o desenvolvimento rural e crescimento sustentável. Relatório do Seminário sobre Desenvolvimento Rural no Brasil, apresentado pela empresa de consultoria italiana Nomisma e promovido pelo BID. Brasília, 2000.

Deve-se focalizar o grupo hachurado, o dos "novos pobres", que, apesar de ter condições de vida razoavelmente satisfatórias, poderá vê-las se deteriorarem caso suas necessidades básicas, em termos de educação dos filhos, instalações habitacionais adequadas e outras, não sejam mais atendidas, pois as famílias que o compõem situam-se abaixo da linha de pobreza. É claro que o corte feito apenas pela renda, de alguma forma superestima a parcela da pobreza em função da "renda oculta", ou não-regular, especialmente presente no meio

rural. A análise é completada pelos demais indicadores que se relacionam diretamente à qualidade de vida, mas para os fins que se pretende é interessante manter o foco no grupo destacado.

A pobreza rural não se relaciona exclusivamente a aspectos agrícolas – mecanização, irrigação, substituição de culturas, etc. – que se estima sejam responsáveis por apenas cerca de 26% da pobreza. Outros aspectos mais relevantes, segundo levantamento feito pela Nomisma, são a dificuldade de acesso à terra (concentração da posse), falta de previdência para idosos e educação. No Nordeste, a média de educação dos chefes de família é de apenas 7,2 meses de alfabetização/permanência da escola. Assim, as políticas de desenvolvimento rural não podem ficar ancoradas somente na dimensão agrícola.

A pobreza rural não se relaciona exclusivamente a aspectos agrícolas – mecanização, irrigação, substituição de culturas, etc. – que se estima sejam responsáveis por apenas cerca de 26% da pobreza. Outros aspectos mais relevantes, segundo levantamento feito pela Nomisma, são a dificuldade de acesso à terra (concentração da posse), falta de previdência para idosos e educação

A falta de acesso à terra e de condições para fazer dela fonte de renda e emprego talvez seja o problema social mais grave no campo, em grande medida causado pela rápida abertura a que foi submetida a economia, uma vez que as inovações tecnológicas de natureza mecânica reduzem oportunidades de emprego, enquanto que a competição externa inviabiliza unidades de produção insuficientemente estruturadas para enfrentá-la. O problema central é o de que os trabalhadores sem-terra estão sendo assentados sem orientação produtiva para novos nichos de mercado, ou seja, estão sendo encorajados a fazer exatamente o que já lhes expulsou do campo anteriormente. Nessa circunstância, a sobrevivência torna-se extremamente dependente do subsídio ao crédito, isto quando o produtor a ele consegue acesso.

Nesse contexto, a indagação relevante é a seguinte: sendo tais problemas usualmente conhecidos e reconhecidos, de equacionamento igualmente conhecido, por que se apresentam de forma tão recorrente, sem solução ao longo de décadas? A resposta que nos parece mais apropriada é que a questão da terra, sobretudo em fases de desaceleração econômica ou recessão, assume dimensões socialmente delicadas. Isto posto, se de um lado há a natural pressão dos demandantes organizados sob as mais variadas formas e matizes políticas, de outro, o governo tenta desincumbir-se dessas pressões, aumentando o número de assentados. Na fase seguinte, o Poder Público é acusado de "maquiar" os números e o círculo vicioso se fecha. Em nossa avaliação, todos os atores conhecem o desdobramento de suas ações e pressões, mas, ao mesmo tempo, ficam com "as mãos atadas" por razões de natureza política. E, enquanto isso, aqueles que realmente necessitam de um pedaço de terra para conquistar melhores condições de vida e cidadania permanecem à margem do processo.

Tradicionalmente, o processo de reforma agrária apoiou-se no subsídio e não no reordenamento da estrutura de produção rural e do regime de posse da terra. O Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA) – atualmente extinto – era o principal instrumento nessa direção. Não havia, portanto, um processo de gradativa integração dos assentados ao mercado e isto os deixava sem horizontes depois que o governo parava de lhes conceder os benefícios pecuniários. Não se tratava de uma política sustentável, mas apenas sustentada pela concessão do crédito subsidiado, enquanto o produtor o recebia.

PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA RURAL

A história das políticas de apoio rural na área de financiamentos é rica em exemplos de avanços e recuos. Assim ocorreu com programas de desenvolvimento rural integrado (PDRI) executados na região Nordeste, como o POLONORDESTE, Projeto Sertanejo, PROHIDRO, PROCANOR e Programa de Agroindústria, entre o final dos anos 1970 e início da década seguinte. Naquela fase, acredita-

va-se ser possível e viável promover o desenvolvimento rural mitigando-se todos os seus entraves de forma simultânea.

Se a experiência não nos permite avaliar a possibilidade, foi suficiente para negar a viabilidade. De fato, em razão de sua abrangência, cujos corolários são a complexidade exponencial de problemas a requerer solução – transporte, educação, saúde, desenvolvimento agrícola, etc. – e a dificuldade de se fixar prioridades estratégicas, esses programas foram gradativamente abandonados. Em seu lugar surgiu, em 1985, o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), considerado PDRI de segunda geração, na medida em que foram suprimidas de seu escopo ações de transporte, saúde e educação, e concentrados esforços no apoio direto à produção, às pequenas comunidades rurais e à sua capacitação.

A abordagem predominantemente assistencialista da Comunidade Solidária, criada em 1995, evidenciou suas fraquezas intrínsecas, por exigir a presença permanente do Estado para combater a pobreza

Em face dos fracos resultados apresentados, o PAPP sofreu profunda reformulação em 1993; a principal mudança foi a definição de atividades a partir de consulta ao público-alvo, sob forma participativa. Nesse contexto, o PAPP passou a contar com três linhas básicas de ação: Programa de Apoio Comunitário (PAC); Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC); Fundo Municipal de Apoio Comunitário-Piloto (FUMAC-P) e subprojetos produtivos.

Mais recentemente, com a denominação de projetos de combate à pobreza rural (PCPR), a idéia de programas integrados virtualmente retornou, uma vez que a pobreza, especialmente no Nordeste, tem raízes predominantemente rurais. Assim, embora o enfoque tenha se alterado para a causa (pobreza), o problema central a exigir equacionamento e solução (desenvolvimento rural) permanece o mesmo, com as mesmas conseqüências potenciais antes assinaladas.

Na verdade, os PCPR mostram-se, de certa forma, ainda menos eficientes que o antecessor, na medida em que, elaborados, negociados e financiados de forma individualizada pelos Estados, em sua maioria na Região Nordeste, ficam ao sabor das competências dos governos estaduais para administrar programas multifocados.

Sem discutir o fato de tais programas terem sido lançados em período pré-eleitoral – época propícia ao uso de critérios políticos na alocação de recursos –, é preciso reconhecer que a capacidade gerencial e administrativa dos governos estaduais ainda é muito diferenciada, inclusive porque condicionada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, tais competências encontram pouco espaço para transformar esses programas em mola propulsora de um processo de transformação produtiva sustentado e sustentável, tal o grau com que são exigidas no cumprimento de formalidades próprias de projetos financiados por organismos internacionais.

Nesse aspecto é importante destacar que as lições do PAPP, em que pese sua melhor performance na fase em que foi descentralizado nos Estados, pouco foram usadas para evitar os erros do passado. O mesmo ocorre com o PLANAFLORO e o PRODEAGRO. A pulverização de recursos e esforços constitui a base do problema, cujo corolário é a falta de foco em ações estratégicas para a economia e a sociedade. Ademais, a finitude desses programas é séria condicionante de sua continuidade após o encerramento do fluxo de recursos externos.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA, COMUNIDADE ATIVA E PROJETO ALVORADA

Ao se examinar os documentos oficiais sobre esses três programas, a primeira dificuldade que surge é estabelecer uma linha divisória nítida entre eles. Seu traço comum é o combate à pobreza – ou à exclusão social, novo nome para um velho problema. A estratégia para tanto, sobretudo a partir da Comunidade Ativa, também é clara, na linha do DLIS, mas, além disso, pouco se pode avançar.

A abordagem predominantemente assistencialista da Comunidade Solidária, criada em 1995, evidenciou suas fraquezas intrínsecas, por exigir a presença permanente do Estado para combater a pobreza. A passagem para a Comunidade Ativa representou, efetivamente, um passo adiante, na me-

dida em que partiu da mobilização social como construtora do capital social e da visão de futuro.

Nesse sentido, sob o enfoque da Comunidade Ativa, os municípios, contando com competente consultoria, identificam sua vocação econômica principal e traçam um plano de desenvolvimento capaz de explicitar seu potencial produtivo e de promover os necessários avanços em áreas correlatas e/ou meritórias, como educação, saneamento, saúde, habitação, eletrificação rural, cujo atendimento será garantido por meio de agendas de compromissos envolvendo entes federativos, comunidade organizada, setor empresarial, dentre outros atores relevantes em cada realidade local ou regional.

É importante frisar a diferença entre este modelo de desenvolvimento e aquele que foi tentado no passado, pois agora, além do foco da intervenção nas diversas atividades, também há a preocupação com a participação da comunidade e com o reconhecimento, por ela, dessas atividades. Não basta que, tecnicamente, seja feito um bom estudo, sem um processo de mobilização social que comprometa o cidadão.

Partindo dos empreendimentos da área social, em que a política pública só é possível com a mobilização da população local (em conselhos representativos), buscou-se a organização das comunidades, não mais para pedir água ou luz, por exemplo, mas para demonstrar que o desenvolvimento daquela localidade requer visão integrada, com políticas convergentes. Isso gera, na comunidade, maturidade sobre acertos e erros, em relação à validação daquilo que deve ser selecionado como prioritário e à maneira como se devem viabilizar as escolhas públicas, o que também está relacionado à questão do orçamento participativo.

Dentre outros critérios usados para selecionar os municípios atendidos na fase de expansão da Comunidade Ativa, destaca-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), indicador síntese que supera aqueles voltados para a visão estritamente econômica. Esse índice é construído com base na quantificação de três dimensões básicas: a) renda, definida pelo PIB real *per capita* ajustado para refletir diferenças na paridade do poder de compra entre países; b) longevidade, quantificada pela esperança de vida ao nascer; e c) educação, mensurada por uma combinação das taxas de alfabetização dos adultos com a de matrículas nos ensinos fundamental, médio e superior.

Essa composição permite que o IDH avalie as possibilidades de uma vida longa e saudável (longevidade) e de acesso ao conhecimento (educação), além da renda, e, portanto, o habilita a ser utilizado como parâmetro para melhorar a alocação de recursos e atribuir prioridades no gerenciamento das ações de governo em benefício de regiões mais carentes.

O que se pretendia com a Comunidade Ativa era promover a mobilização das comunidades, habilitá-las para que traçassem sua visão de futuro e identificassem os meios para atingi-la. Depois disso é que as três instâncias de governo alocariam os recursos que lhes coubessem, somando-os aos esforços próprios da comunidade para que o plano de desenvolvimento local ganhasse consistência prospectiva. As comunidades saberiam identificar suas necessidades e buscar seu atendimento de qualquer governo futuro. Além disso, não ficariam simplesmente aguardando o atendimento de suas necessidades pelo governo, mas se mobilizariam para alcançá-lo por esforço próprio.

Uma das resultantes mais promissoras desse processo seria o fortalecimento do capital social, conforme antes conceituado. Não obstante, por razões pouco relevantes para o fim a que se destina esse artigo, justamente quando se começaram a pactuar as agendas, com a identificação dos possíveis responsabilizáveis pelo atendimento das demandas levantadas, o Governo Federal deu um passo atrás na discussão sobre desenvolvimento local, descentralização de ações e fortalecimento da cidadania.

Isso deveu-se ao lançamento, em 2001, do Projeto Alvorada, com prevalência sobre o Programa Comunidade Ativa, uma vez que, ao contrário deste, dispõe de recursos "carimbados" no Orçamento Geral da União e retoma a abordagem assistencialista das "cestas de ofertas", em cujo processo a participação dos municípios ou microrregiões se dá apenas por adesão. Citados recursos estão previstos na Emenda Constitucional Nº 31, de 14 de dezembro de 2000, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que

criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

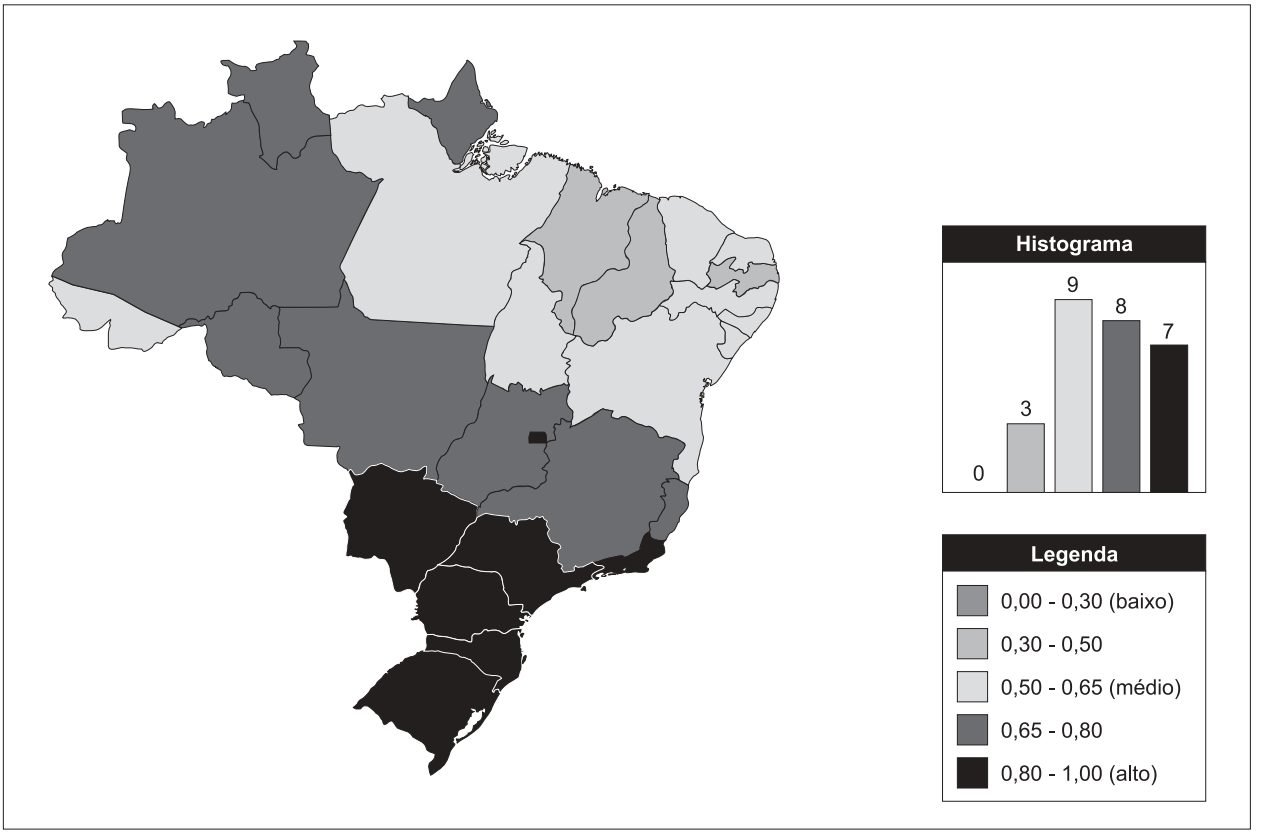
Além de ter virtualmente abandonado a variável fundamental, a sustentabilidade, o Projeto Alvorada é assistencialista e pouco contribui para despertar na comunidade a responsabilidade e o orgulho de planejar seu futuro e o comprometimento indispensável para tocar adiante as ações necessárias a dar continuidade ao desenvolvimento quando a assistência básica já tiver sido prestada. Nesse sentido, ele apartou-se da essência do conceito de DLIS.

A exemplo de outros, é mais um programa de assistência à miséria, com o fator agravante de ter escopo em ações muito mais sociais do que de apoio à produção, a partir das potencialidades locais, o que fragiliza ainda mais o caráter da sustentabilidade. É de fato um projeto de ação local, de impacto local, de integração de políticas, mas não se presta a promover o desenvolvimento local integrado, muito menos de forma sustentável.

As experiências anteriormente descritas, de promoção de desenvolvimento local, geralmente têm por base cortes geográficos com maior carência de infra-estrutura e serviços sociais básicos. É desejável, como estratégia de desenvolvimento dessas localidades, o aproveitamento de suas vocações econômicas naturais ou induzidas, mas isso não retira a necessidade de políticas compensatórias assistencialistas.

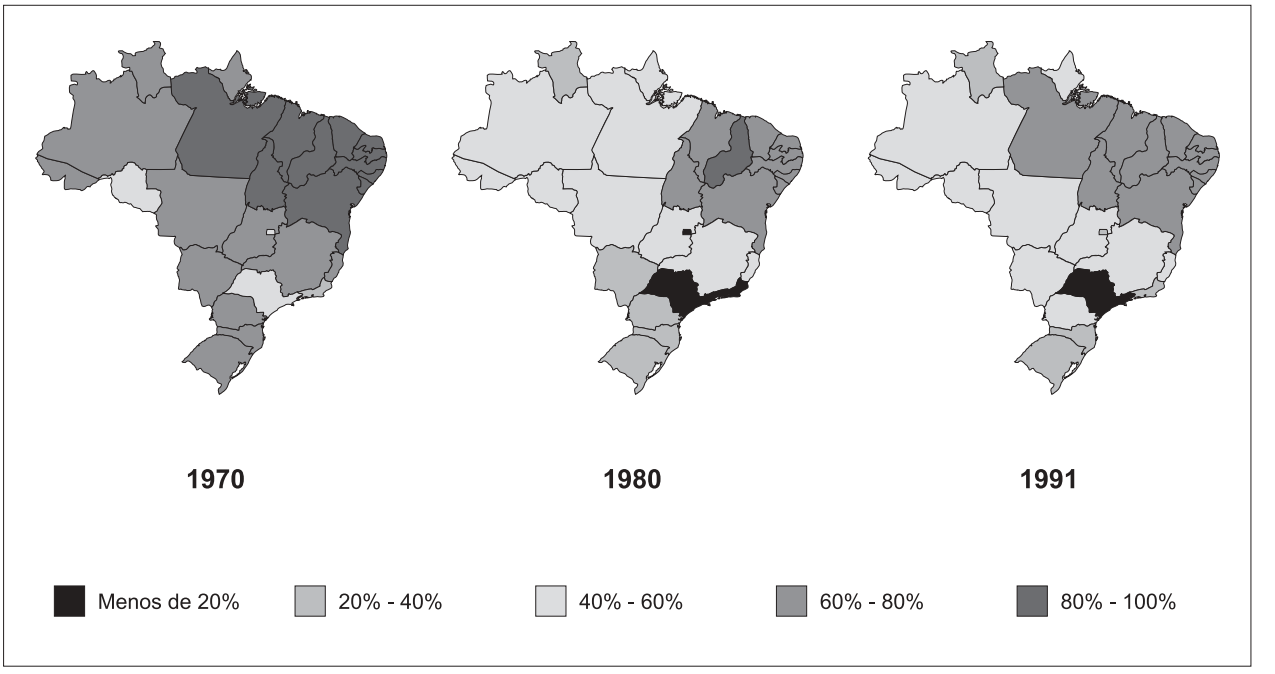
Como confirmam os mapas a seguir, extraídos do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, a renda é um dos principais responsáveis pelas condições insatisfatórias de vida nas áreas mais deprimidas do território nacional (Mapa 1). Constata-se, também, que, justamente onde se observa maior concentração de população com renda *per capita* insuficiente – relação renda *versus* preços (Mapa 2) –, a distribuição da renda mostra-se mais desigual (Mapa 3).

Mapa 1
Brasil (Estados)
ICV Renda, 1991



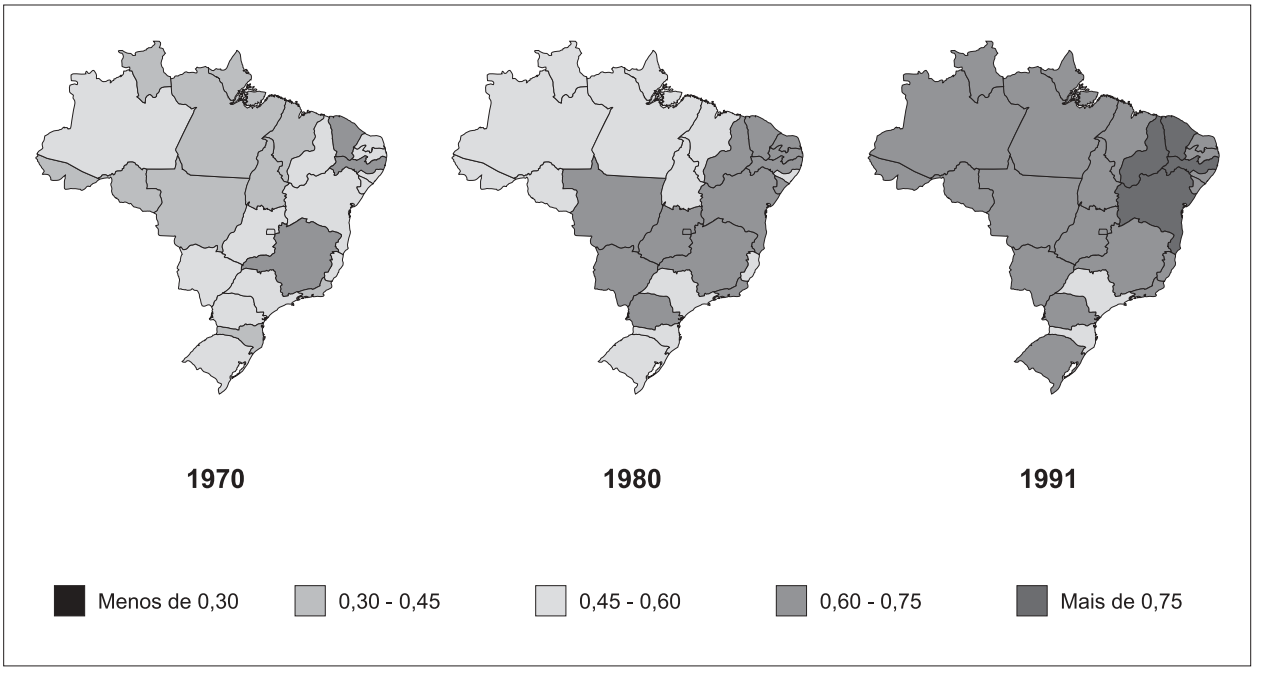
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Mapa 2
Brasil (Estados)
Percentagem de Pessoas com Renda Insuficiente (PQ)
1970-1991



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Mapa 3
Brasil (Estados)
Grau de Desigualdade (Theil-L)
1970-1991



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Assim, paralelamente a ações consistentes de desenvolvimento de longo prazo, encontram espaço outras que minimizam diferenças ou atendem a necessidades urgentes, marcadamente assistencialistas, e que influem no equilíbrio do mercado, pois atuam diretamente na transferência de renda.

Em maior ou menor grau, concorrendo pela atenção e recursos ou multiplicando os pontos de contato sem que necessariamente os mesmos estejam integrados, os três programas acabaram por acumular resultados positivos em áreas produtivas, cooperativismo, atenção de agentes de saúde à família, alfabetização de jovens e adultos e freqüência de crianças no ensino fundamental.

Para isso contribuíram programas que se encarregam isoladamente de atender a cada demanda. Congregados, puderam ser mais efetivos para enfrentar a problemática complexa com que se depara a sociedade. Não por acaso, dentre os critérios de elegibilidade dos municípios abrangidos pela Comunidade Ativa, consta a presença de programas federais de atendimento local, por possibilitarem maior sucesso de cumprimento das agendas de compromisso nos primeiros municípios-alvo em que está sendo implantado.

Dentre os critérios de elegibilidade dos municípios abrangidos pela Comunidade Ativa, consta a presença de programas federais de atendimento local, por possibilitarem maior sucesso de cumprimento das agendas de compromisso nos primeiros municípios-alvo em que está sendo implantado

PÓLOS DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO NORDESTE (PDIN)

Criado em 1996, com o propósito de promover o desenvolvimento local em áreas de grande potencial econômico da Região Nordeste, por meio do direcionamento e priorização de ações dos governos Federal, estaduais e municipais, da iniciativa privada e das comunidades, em ambiente de parceria e cooperação, a análise do PDIN deve ocupar posição de destaque no campo do DLIS.

O Programa selecionou áreas com maior potencial produtivo para transformá-las em pólos dinâmicos capazes de irradiar o desenvolvimento para áreas circunvizinhas. Em seguida, cuidou da elaboração, em conjunto com a comunidade local, de um plano estratégico para cada pólo, focalizado no alcance da situação desejada em sua visão de futuro, conforme discussões levadas a efeito em oficinas de trabalho, envolvendo lideranças e comunidade.

Com foco em cadeias agroalimentares, buscar-se-iam incentivar culturas com maior valor agregado e a verticalização de cadeias produtivas, como forma de geração de renda e emprego, na medida em que a maior parte das atividades agrícolas ou agroindustriais tem grande poder de absorção de mão-de-obra e, no caso da fruticultura, vocação predominante nos pólos identificados. Outro resultado importante é a distribuição mais equânime de renda, pois, em face do maior valor agregado da produção e da elevada produtividade por hectare, pequenas propriedades tornam-se viáveis economicamente.

Em comum com outros modelos de indução de desenvolvimento local sustentável, a metodologia preconizada busca maior participação da comunidade, antes demandante, agora agente de mudanças planejadas. Trata-se de processo de articulação, coordenação e inserção de empreendimentos empresariais, associativos e individuais, de ações comunitárias e de iniciativas urbanas e rurais numa nova dinâmica de integração socioeconômica, de reconstrução do tecido social e de geração de oportunidades de trabalho e renda.

Entretanto, o PDIN não alcançou, pelo menos até o momento, o avanço que dele se esperava. Em parte, isso pode estar associado a um vício de origem: os principais agentes gestores do programa representam o BNB, instituição financeira que, pela própria natureza, tende a concentrar esforços na celebração de negócios com minimização de riscos, condicionada que está, inclusive, pelo Acordo de Basiléia.

Somando-se a isso as dificuldades envolvidas no processo de articulação de políticas, programas, projetos e ações das três esferas de governo, acabaram por ficar em plano secundário outros fatores de sucesso, como o atendimento de deman-

das voltadas para a adequação de infra-estrutura econômica e social, implantação de políticas compensatórias de transferência de renda, o atendimento em saúde e educação e para a disponibilização de transporte urbano e habitação adequados, dentre outros aspectos do desenvolvimento urbano e rural.

Quando do lançamento do Programa, em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, algumas tentativas de aproximação com os diversos ministérios setoriais esbarraram justamente na limitação dos gerentes dos pólos em relação às demandas das comunidades locais. Hierarquicamente abaixo da estrutura administrativa desses ministérios, eles acabavam por permanecer, no mais das vezes, aguardando indefinidamente a provisão dos recursos ou as ações, por mais engajados que estivessem na solução dos problemas e na articulação necessária com os demais agentes.

Paralelamente, começava a discussão sobre a metodologia de elaboração do Plano Plurianual, e os pólos foram relegados a segundo ou terceiro plano por seus parceiros da então Secretaria de Planejamento e Avaliação (SPA), centrados na questão dos Eixos, cortes espaciais diferentes dos primeiros, cobrindo todo o território nacional, considerados unidades de planejamento do desenvolvimento. Sem dúvida, é necessário planejamento estratégico tecnicamente bem embasado para dar suporte ao desenvolvimento regional integrado. No entanto, este não é incompatível com a concepção dos pólos.

O planejamento, quando feito de "cima para baixo" pela tecnocracia governamental, mesmo que qualificada, pode não refletir as demandas da população local ou regional. Além disso, se não há mobilização social em torno do programa ou dos projetos que o compõem, também não haverá compromisso com resultados e a sinergia poderá ser prejudicada. Portanto, não só é possível, como desejável e necessário unir a visão estratégica nacional com a participação local na esfera das comunidades, integrando as diversas dimensões do desenvolvimento.

Certamente, a inconstância do órgão central de planejamento do Governo Federal na definição e coordenação de alternativas de intervenção foi fator preponderante para que nenhuma das iniciativas lograsse o sucesso almejado e possível. Cabe ressaltar, a propósito, que o Projeto Alvorada nasceu na própria Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), sucessora da SPA, sob o título de IDH12. Esse Programa abrangia, inicialmente, os 12 Estados da Federação com os menores Índices de Desenvolvimento Humano. Na seqüência, transformou-se em IDH14 e, finalmente, em Projeto Alvorada, em cuja concepção e execução passaram a predominar aspectos políticos.

O planejamento, quando feito de "cima para baixo" pela tecnocracia governamental, mesmo que qualificada, pode não refletir as demandas da população local ou regional. Além disso, se não há mobilização social em torno do programa ou dos projetos que o compõem, também não haverá compromisso com resultados e a sinergia poderá ser prejudicada

As constantes mudanças de foco, a descontinuidade do fluxo de recursos e as alterações na filosofia de intervenção do Estado na mitigação da pobreza acabam por reduzir a eficiência dos escassos recursos públicos aplicados. Entretanto, os efeitos negativos de mais difícil recuperação recaem sobre a dinâmica de formação do capital social. A comunidade mobilizada, com vocação produtiva identificada, com prioridades definidas em sua visão de futuro e que, logo em seguida, deixa de receber o aporte financeiro e/ou de serviços sociais para deslanchar sua trajetória de desenvolvimento, não apenas se frustra como tende a tornar-se descrente de qualquer outra iniciativa futura.

PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)

É no contexto da pobreza rural discutida em itens precedentes que se deseja ressaltar o papel do PRONAF. Criado em 1995 e iniciado no ano seguinte, esse Programa contempla, principalmente, o que antes se denominou de "novos pobres" ou "quase pobres", pois ainda possuem condições de

vida relativamente favoráveis, mas em situação de risco frente aos avanços tecnológicos, às medidas macroeconômicas, ao desamparo do governo e à lógica do mercado em crescente processo de globalização e competitividade.

O PRONAF é um programa de grande envergadura, que vem sendo implementado e aperfeiçoado há vários anos pelo Governo Federal, em parceria com estados e municípios. Tem por objetivo básico integrar aos mercados de produtos e fatores aqueles agricultores que têm na célula familiar sua base de sustentação do ponto de vista do emprego da mão-de-obra e de geração de renda, mas que participam apenas eventualmente no mercado, a depender da quantidade de excedentes produzida.

Para oportunizar sua integração ao mercado, são necessárias ações como fornecimento de crédito com um mínimo de exigências burocráticas e em condições mais favorecidas do que as usualmente praticadas no mercado. Além disso, entendendo que o problema de desenvolvimento rural não é exclusivamente uma questão agrícola, conforme já frisado, mas de fortalecimento, inclusive, dos pequenos centros urbanos localizados em áreas rurais, considera-se que as comunidades de agricultores familiares, para alcançarem possibilidades mais favoráveis de desenvolvimento, precisam contar com infra-estrutura mínima, a exemplo de armazéns, estradas vicinais, eletrificação rural, obras de captação e armazenamento de água e outras, financiadas a fundo perdido pelo Programa, depois de selecionadas como prioritárias, com participação da comunidade representada nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR).

Assim, o PRONAF é muito representativo da integração de políticas, governamentais ou não, que deve permear qualquer plano de desenvolvimento local que se pretenda sustentável e, desta feita, busca também, na geração de rendas não-agrícolas, alternativas para as comunidades, com o incentivo ao adensamento da cadeia agrícola, desde a produção agropecuária até seu processamento ou agroindustrialização e comercialização, sem deixar de lado o estímulo a atividades de importância regional, como a aqüicultura e o artesanato e até mesmo o turismo rural.

O fortalecimento da agricultura familiar representa instrumento de largo alcance social, tendo em vista que, propiciando condições dignas de vida aos beneficiários e oportunidades de progresso material e social, reduz o fluxo migratório campo-cidade, diminuindo, num segundo momento, a pressão e os problemas que a mão-de-obra pouco qualificada acaba por enfrentar quando se vê obrigada a se deslocar para a cidade.

O fortalecimento da agricultura familiar representa instrumento de largo alcance social, tendo em vista que, propiciando condições dignas de vida aos beneficiários e oportunidades de progresso material e social, reduz o fluxo migratório campo-cidade, diminuindo, num segundo momento, a pressão e os problemas que a mão-de-obra pouco qualificada acaba por enfrentar quando se vê obrigada a se deslocar para a cidade

Com isso se reduz o número de pessoas que, chegando aos centros urbanos, passam a demandar do governo ações compensatórias, as quais, embora necessárias e não raro urgentes, não solucionam estruturalmente o problema e perpetuam a dependência de um setor público com graus de liberdade cada vez menores na alocação de recursos orçamentários, premido que está pelo ajuste fiscal e pelo distanciamento entre as demandas da sociedade e seu atendimento pelo Estado.

Não obstante, alguns problemas persistem. Não se consegue, a curto prazo, organizar a sociedade de forma adequada. Este, aliás, é um processo que pode ser estimulado de variadas formas, mas que, se não nascer de forma endógena, vale dizer, como opção da sociedade, tem vida curta. Não estamos cogitando da organização social para fins meramente reivindicatórios, porque esta é de fácil aglutinação, mas do capital social, discutido na primeira seção. A dificuldade e, por via de conseqüência, a morosidade com que se avança nesse processo decorrem exatamente da necessidade de mudança de postura do tecido social, visto não apenas como parte do problema, mas que deve se alinhar como participante ativo da solução.

A par das naturais dificuldades enfrentadas nesse processo de mudança numa sociedade pobre e pouco articulada, não é raro o Governo Federal agravá-las. Como exemplo, é de se registrar retrocesso que pode comprometer o mais bem-sucedido caso de integração de políticas para o desenvolvimento local nos últimos anos. A Medida Provisória nº 1.911-8, de 29 de julho de 1999, transferiu, do então Ministério da Agricultura e Abastecimento (MA) para o (à época) Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), as atribuições relacionadas à promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares. No entanto, confirmou para o MA o fomento ao Cooperativismo e Associativismo Rural e as atividades de Assistência Técnica e Extensão Rural, mantendo naquele Ministério as receitas que a Lei nº 7.231/84 vinculou para cumprir tais atribuições.

A lógica desse mecanismo leva o nome de multissetorialidade, interessante sob o ponto de vista teórico, mas de difícil consecução dentro do desenho institucional do setor público brasileiro. Por definição, foi atribuída aos gerentes de programas a responsabilidade pelos resultados das ações sob sua competência, sem lhes dar condições adequadas para promovê-las de forma eficaz e eficiente. Como os cortes orçamentários têm sido recorrentes, a justificativa para a não-consecução das metas fixadas converge para a "falta de verbas orçamentárias" e os resultados esperados continuam a sê-lo indefinidamente.

Em essência, o PRONAF já era um programa multissetorial desde sua origem, uma vez que contava com equalização de taxas de juros do Tesouro Nacional e com recursos do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), dos fundos constitucionais de financiamento (FNE, FNA e FCO) e oriundos de exigibilidade dos bancos públicos e privados, principalmente do Banco do Brasil, para alavancar empréstimos.

O problema central é que ações relevantes de apoio ao cooperativismo, pesquisas tecnológicas voltadas para a agricultura familiar, prestação de assistência técnica e serviços de extensão rural, que permaneceram no órgão que já as desenvolvia anteriormente com algum grau de independência, têm caráter completamente diverso da simples alocação de verbas orçamentárias. Elas pressupõem o conhecimento da realidade que cerca os agricultores familiares e precisam ser conjugadas com outras formas de apoio, sobretudo as relativas ao financiamento da produção e de obras de infra-estrutura e serviços municipais.

Em outras palavras, a transferência do PRONAF do MA para o MDA foi feita de forma assimétrica, quando se consideram seus objetivos e instrumentos. Atualmente, mesmo com o repasse de recursos orçamentários do MDA para a pasta da Agricultura, especialmente para pesquisas direcionadas à agricultura familiar, a participação do MDA nas decisões sobre projetos de pesquisa relevantes é muito pequena.

O MDA ocupa-se da capacitação dos agricultores familiares e dos conselheiros municipais e estaduais do PRONAF, bem como do financiamento de obras de infra-estrutura e serviços municipais. Em que pese a importância dessas iniciativas, elas precisam ser complementadas por outras, de apoio à produção e comercialização, em cujo campo a assistência técnica, o associativismo e cooperativismo desempenham papéis de suma importância. Além disso, tais atividades têm efeitos igualmente significativos no fortalecimento do capital social, da forma como este é modernamente encarado.

Nesse campo, o problema maior reside no grupo de agricultores que, hoje classificados como familiares, não provêm do Programa de Reforma Agrária, pois os dele oriundos já tiveram, na fase de assentamento e consolidação, alguma assistência técnica e orientação produtiva, por força da própria tradição do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

De fato, em face das pressões sociais a que foi submetido e das dificuldades de obter apoio efetivo de órgãos do governo que poderiam auxiliá-lo em suas atribuições como órgão de ponta responsável pelo assentamento de agricultores sem-terra, sobre os ombros do INCRA recaíram, historicamente, responsabilidades muito próximas às de uma agência de desenvolvimento agrário.

CONCLUSÕES

Do que foi resumido neste artigo, é forçoso reconhecer que o desenvolvimento local integrado

sustentável, no Brasil, ainda vai pouco além de uma figura de retórica quando se examina a materialização dos objetivos a que se propõe. Os principais fatores explicativos são a falta de coordenação das políticas públicas e a incipiência do capital social.

Na esfera governamental, por mais que se defina a multissetorialidade como princípio orientador das ações do Estado, que devem ser focalizadas na solução de problemas sociais, solução para a qual os instrumentos encontram-se pulverizados pelos diferentes órgãos públicos (saúde, educação, reforma agrária, transporte, financiamentos, etc.), ela requer avanços consideráveis para concretizar-se em medidas de escopo mais abrangente.

Ainda persistem, na esfera federal, acompanhados, em muitos casos, de situação semelhante nos governos estaduais e municipais, verdadeiros "feudos" que pouco se intercomunicam e, portanto, não conseguem engendrar arranjos institucionais, formais ou informais, necessários e suficientes para a superação dos graves problemas socioeconômicos.

Na esfera governamental, por mais que se defina a multissetorialidade como princípio orientador das ações do Estado, que devem ser focalizadas na solução de problemas sociais, solução para a qual os instrumentos encontram-se pulverizados pelos diferentes órgãos públicos

Os órgãos que poderiam desempenhar papéis mais ativos na coordenação das políticas públicas, tais como o Gabinete Civil da Presidência da República e o Ministério do Planejamento, não vêm atuando com a ênfase desejável. No primeiro caso, a sucessão de dificuldades e emergências por que atravessa o país motivou a criação de uma unidade de gerenciamento de crises (energia, invasões, etc.), a qual acaba por "roubar a cena", ao mesmo tempo em que nela cabem, rigorosamente, quaisquer problemas que surgem. Entretanto, aquele Gabinete depende institucionalmente dos órgãos responsáveis pelas medidas, as quais têm ritmo próprio, condicionadas que estão pelos supracitados "feudos" e por restrições orçamentárias.

Por sua vez, o Ministério do Planejamento, defensor da necessidade de se conferir foco aos resultados dos programas finalísticos do Avança Brasil, encontra dificuldade de alcançá-lo em seu gerenciamento e coordenação, especialmente dos multissetoriais, por razões diversas, dentre as quais não se pode ignorar o excesso de burocracia e normatização dos processos de elaboração e acompanhamento do Plano Plurianual, a falta de realismo em tratar adequadamente o binômio plano-orçamento e a escassez de recursos, não necessariamente nessa ordem de importância.

O processo de ajuste fiscal, se de um lado é elemento motivador do aumento da eficiência do gasto público, de outro pode acarretar efeito contrário, por gerar incertezas quanto à liberação de recursos e, não raro, reduções significativas em sua disponibilidade para o cumprimento de metas associadas a atividades e projetos prioritários, implicando sua paralisação, adiando, quando não impedindo, que a sociedade receba os benefícios dos recursos aplicados.

Quando se examinam as justificativas sobre a não-consecução de metas previstas, a mais recorrente é a falta de recursos. Para não reproduzir o tradicional chavão de que "com dinheiro qualquer um faz" – até porque, nem sempre verdadeiro –, cabe lembrar que a sinergia das ações públicas, quando presente, é atenuante eficaz para a limitação de verbas, desde que as prioridades sejam estabelecidas de forma clara e os recursos alocados de forma a minimizar as incertezas e riscos de interrupção de projetos, conforme assinalado.

Atribuir as mazelas do país à escassez de recursos é postura que precisa ser desmistificada e revista, para dizer o mínimo. Se tomarmos como exemplos municípios empobrecidos, especialmente no Nordeste, poderemos constatar que, em teoria, aparecem como beneficiários de uma constelação de programas governamentais. Entretanto, na prática, poucos deles interagem na busca da desejável sinergia. Tudo se passa como se a sociedade mais empobrecida buscasse ajuda em várias portas, sem de fato encontrá-la.

As razões para tanto são variadas, mas acreditamos que o País já se cansou de diagnósticos. Urge avançar no campo das soluções, discuti-las, planejá-las e colocá-las em prática, conforme tentaremos propor em próximo artigo. Por ora, cabe-

nos perseverar para que as dificuldades se transformem em lições para a necessária busca de eficiência nas ações empreendidas pelo governo e pela sociedade e na alocação de recursos públicos, antes que, mesmo somados, sejam realmente poucos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCARINI, J. H. Pólos de desenvolvimento integrado do Nordeste e capital social. *Revista Econômica do Nordeste*, v.33, n. 1, jan./mar. 2002.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Documento básico do projeto Pólos de Desenvolvimento Integrado do Nordeste*. Fortaleza: BNB, 1998.

_____. Pólos de Desenvolvimento Integrado do Nordeste. Disponível em: http://www.banconordeste.gov.br/polos. Acesso em: 12 jul. 2002.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Estudo do setor agrícola e rural brasileiro*: marco para o desenvolvimento rural e crescimento sustentável. Brasília: BID, 2000. Relatório do Seminário sobre Desenvolvimento Rural no Brasil, apresentado pela empresa de consultoria italiana Nomisma e promovido pelo BID.

BRASIL. Constituição. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

_____. Constituição. (1988). Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000. Altera o ato das disposições constitucionais transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza. *Lex* – Coletânea de Legislação e Jurisprudência: legislação federal e marginalia. São Paulo, v. 64, p. 5021, dez.2000.

_____. Decreto n° 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. *Lex* – Coletânea de Legislação e Jurisprudência: legislação federal e marginalia. São Paulo, v. 62, p. 4008, out..1998.

_____. Lei nº 7.231, de 23 de outubro de 1984. Transfere competência do INCRA para o Ministério da Agricultura, dispõe sobre o regime jurídico do pessoal INCRA, e dá outras providências. *Lex* – Coletânea de Legislação e Jurisprudência: legislação federal e marginalia. São Paulo, v. 48, p. 529, out./dez.1984.

_____. Lei n° 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. *Lex* – Coletânea de Legislação e Jurisprudência: legislação federal e marginalia. São Paulo, v. 64, p. 3720, jul. 2000.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.911-8, de 29 de julho de 1999. Altera dispositivos da Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Lex* – Coletânea de Legislação e Jurisprudência: legislação federal e marginalia. São Paulo, v. 63, p. 4415, jul.. 1999.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Avaliação do PPA*. Disponível em: http://abrasil.gov.br. Acesso em: 15 ago. 2002.

_____. *Avança Brasil*. Disponível em: http://abrasil.gov.br. Acesso em: 18 jun. 2002.

_____. Presidência da República. *Relação de municípios selecionados pelo Programa Comunidade Ativa, primeira e segunda etapas*. Brasília, 2001.

CENSO DEMOGRÁFICO. Brasília: IBGE,1991.

EIXOS NACIONAIS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. Disponível em: http://www.eixos.gov.br. Acesso em: 10 maio 2002.

IPEA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil*: *i*ndicadores por municípios brasileiros. Brasília: IPEA; FJP, 1992.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS – PNAD. Brasília: IBGE, 1995, 1997.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

A retomada do planejamento regional e o desenvolvimento sustentável

Jorge Tadeu Dantas Caffé[*]

Resumo

O artigo procura contextualizar a atividade de planejamento num ambiente globalizado e sob a ótica do paradigma do Desenvolvimento Sustentável, além de informar, de forma sucinta, sobre a experiência de elaboração dos Programas de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRS na Bahia.

Palavras-chave: planejamento; desenvolvimento sustentável; globalização; PDRS.

Abstract

The objective of this paper is to contextualize the planning activity in a globalized environment under the Sustainable Development paradigm. It also makes a brief report of the experience with the elaboration of the Regional Sustainable Development Programs.(RSDPs) in Bahia.

Key words: *planning, sustainable development, globalization*

No início dos anos 1990, a globalização da economia mundial repôs a problemática regional na agenda do desenvolvimento econômico. Em primeiro lugar, o processo de abertura externa e o aumento da competição internacional passaram a requerer novos arranjos tecno-produtivos entre o capital, a divisão do trabalho e os mercados, com ascensão das regiões como protagonistas recentes de processos que escapam ao traçado rígido do Estado-Nação.

A formação de blocos econômicos entre países – a União Européia, o Nafta, o Mercosul e, mais recentemente, a Alca, por exemplo – reflete uma regionalização supranacional, da mesma forma que recortes internos de espaços econômicos dinâmicos de países em desenvolvimento. No caso brasileiro, alguns estudiosos da questão regional apontam, inclusive, a iminência de uma reconcentração espacial ditada pelas tendências de relocalização industrial que pode determinar a exclusão das regiões Norte e Nordeste da sua abrangência.

* Economista, coordenador de Estudos e Projetos Regionais e Municipais da CAR/SEPLANTEC. jtadeu@car.ba.gov.br

Com a pretensão de superar tais obstáculos, uma das vertentes atuais do desenvolvimento regional/local – as políticas de industrialização descentralizada – tem despontado no cenário internacional como alternativa às políticas de desenvolvimento industrial centralmente concebidas e implementadas, obtendo crescente interesse, em virtude do seu êxito no que se refere a ganhos de competitividade e geração de emprego e renda.

As políticas de industrialização descentralizada, atualmente adotadas em diversos países e regiões (dentre elas, Alemanha, França e Itália), enfatizam a flexibilidade produtiva e as economias de aglomeração como instrumentos de ancoragem regional das estruturas socioeconômicas nos seus territórios.

Isso permite que as adaptações rápidas ao mercado e às novas tecnologias incrementem a aprendizagem e o relacionamento entre empresas locais, fazendo com que as competências profissionais consolidem relações numa comunidade governada por normas de solidariedade.

No âmbito das políticas regionais, essas implicações remetem a outra discussão contemporânea

sobre o Estado e a necessidade de aglutinação de atributos societais, organizacionais e políticos para a sua atuação eficiente.

O aumento da capacidade governativa em sentido amplo – a *governance* – apresenta-se como um conjunto de processos institucionais decisórios onde a parceria público-privado, na implementação de políticas de desenvolvimento, aproxima os padrões de coordenação e cooperação entre os atores sociais. Desta forma, mercados, redes sociais, hierarquias e associações combinam-se para aumentar o desempenho econômico das regiões, das municipalidades, ou mesmo das comunidades da área urbana dos municípios, como apontam experiências existentes na Bahia e no Brasil.

A retomada do planejamento regional também está inscrita no paradigma do desenvolvimento sustentável

A retomada do planejamento regional também está inscrita no **paradigma do desenvolvimento sustentável**. O desenvolvimento sustentável invoca uma multidimensionalidade ecossocial que freqüentemente é abstraída dos enfoques reducionistas, limitados a enxergar o mercado como o mecanismo exclusivo e supremo da alocação de recursos e de definição das relações entre os atores econômicos na sociedade.

Por outro lado, não se confunde com o fundamentalismo ecológico-catastrofista, que repete o jargão da autopenitência do homem como destruidor da natureza. Para além dos simplismos e das unanimidades pouco inteligentes, a metodologia do desenvolvimento sustentável é um processo em construção, muito embora já tenha avançado significativamente.

Reunir num só escopo a capacidade de sustentação dos empreendimentos econômicos, a participação integral da sociedade, a conservação dos recursos naturais, o aumento da eficiência energética e a estabilidade dos processos decisórios nas políticas de desenvolvimento é uma árdua tarefa de médio e longo prazos.

Ao lado dela, é necessário ainda se ter em mente a preservação de valores formadores de identidade cultural das populações, ao mesmo tempo em que são desenvolvidas estratégias para a introjeção de novos valores sustentáveis necessários às transformações socioeconômicas esperadas.

A sustentabilidade exige, portanto, mudanças radicais na concepção do desenvolvimento. Isso porque se trata de um novo paradigma que modela, estrutura e organiza todos os processos que venham a ser utilizados no desenvolvimento de uma região.

Na Bahia, a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), incorporou a sustentabilidade na estratégia dos Programas de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRSs), que considera a dinâmica, o desenho geográfico, econômico, social e político de uma região, de modo a atender às demandas específicas de cada área no contexto da abertura da economia brasileira e da heterogeneidade intra-regional. O objetivo central dos PDRSs é consolidar um estilo de desenvolvimento sustentável ao longo do tempo, baseado na conservação do meio ambiente, na competitividade de suas vocações econômicas e na melhoria das condições de vida da população.

Os vetores e linhas de ação dos PDRSs conduzem à reestruturação e modernização da base produtiva regional, à ampliação da infra-estrutura econômica, à inovação e desenvolvimento tecnológico e ao desenvolvimento humano e ambiental. Dentro de cada vetor, as prioridades devem ser aquelas capazes de competir local, inter-regional e/ou internacionalmente e que tenham relação direta com a reestruturação produtiva, com a geração de emprego e renda, a redução da pobreza, a eficiência tecnológica e a conservação do meio ambiente.

Os fluxos de deslocamento de investimentos industriais e de serviços para diversas regiões do território baiano revelam não somente um novo estágio de desenvolvimento, novas oportunidades econômicas e novos incentivos, mas também que a Bahia continuará mantendo a sua estratégia de ação baseada no desenvolvimento sustentável e em programas regionais selecionados em função de características específicas das diferentes regiões do estado.

O alcance desses objetivos exige a articulação das cinco dimensões da sustentabilidade, que traduzem uma visão multidimensional do planejamento e que são consideradas na formulação dos PDRSs.

São elas as dimensões geoambiental, econômico-social, científico-tecnológica, politico-institucional e histórico-cultural.

MODELO DO PLANEJAMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL

A década de 1990, como foi visto anteriormente, evolui também para uma compreensão global e integrada dos bens naturais como bens sociais e, portanto, passíveis de utilização pela humanidade. Os limites e as formas desta utilização é que caracterizam e dão sentido ao desenvolvimento sustentável.

O planejamento do desenvolvimento sustentável tem a região como espaço de referência e como foco da organização social, sendo essa a relação que os atores sociais estabelecem entre si e o meio ambiente, definidos como protagonistas do processo de desenvolvimento. Fazer o planejamento sustentável é uma tarefa coletiva, multidisciplinar e interativa, e nisto consiste uma das diferenças básicas em relação ao planejamento tradicional, que era focado exclusivamente na economia e suas "externalidades". A experiência da CAR, na elaboração dos Programas de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRS, identificou quatro fases distintas, baseadas no Modelo Teórico-Metodológico, formulado pela CAR e voltado para orientar a elaboração desses Programas:

O planejamento do desenvolvimento sustentável tem a região como espaço de referência e como foco da organização social, sendo essa a relação que os atores sociais estabelecem entre si e o meio ambiente, definidos como protagonistas do processo de desenvolvimento

A **primeira fase**, de caráter instrumental, consiste no levantamento da bibliografia e das fontes dos dados oficiais e institucionais: no primeiro caso, trata-se das fontes vinculadas ao poder público e, no segundo, aos órgãos setoriais ou às suas representações, como suporte à elaboração dos Termos de Referência, instrumento balizador das fases seguintes. Integra ainda essa fase a consulta aos órgãos da estrutura do Estado com o objetivo de levantar as ações planejadas e em andamento no âmbito da Região.

Na **segunda fase**, efetiva-se a elaboração da subespacialização, que consiste em reagrupar os conjuntos de unidades municipais segundo características associadas aos fluxos de bens e serviços com outros espaços regionais e extraregionais. Este procedimento decorre do princípio central da sustentabilidade que é "pensar global e agir local".

A **terceira fase** refere-se à elaboração do Perfil Regional, documento construído com os subsídios das fases anteriores e das entrevistas técnicas feitas na região, tendo duas funções básicas: 1ª) apresentar uma visão atualizada e integral da região, partindo do processo histórico de ocupação até sua configuração econômica, social e cultural no presente; 2ª) servir de base para a elaboração do Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS).

A **quarta fase** consiste na elaboração propriamente do PDRS. Como parte da metodologia de elaboração, está a consulta aos atores sociais, efetivada através de um modelo de abordagem comunitária denominado "Reunião Temática", exercitada na região em (sub) espaços representativos com a participação efetiva dos diversos e diferentes atores sociais.

Sob a ótica do planejamento estratégico, o Desenvolvimento Sustentável, mais que uma idéia-força para o balizamento dos trabalhos da CAR, é, hoje, a sua própria missão – PROMOVER O DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL NO ESTADO DA BAHIA.

Já foram elaborados pela CAR/SEPLANTEC seis Programas de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRSs voltados para oito regiões econômicas: Chapada Diamantina, Sul da Bahia, Oeste da Bahia, Nordeste da Bahia, Sudoeste e Recôncavo Sul. Afora esses seis PDRSs, encontram-se em processo final de elaboração os Programas para as regiões de Irecê e do Baixo Médio São Francisco, estando também previstos para 2002 os procedimentos concernentes às etapas iniciais para a elaboração de mais dois PDRSs – o de Serra Geral e o do Piemonte da Diamantina, cobrindo-se, praticamente, todas as regiões econômicas do estado.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

É possível planejar as regiões para o desenvolvimento sustentável – a experiência da Bahia

Carlos Antonio de Campos Ribeiro[*]

Resumo

Este artigo enfoca a revitalização do planejamento regional no estado da Bahia, com a inserção do paradigma do desenvolvimento sustentável. Comenta, de modo analítico, a experiência baiana com a elaboração e a proposta de gestão dos Programas de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRSs).

Palavras-Chave: planejamento regional, desenvolvimento sustentável, paradigma, atores sociais, gestão.

Abstract

The paper focuses on the revitalization of the State of Bahia regional planning with the insertion of the sustainable development paradigm. It makes analytical comments on the Bahian experience with the elaboration and management of Regional Sustainable Development Programs. (RSDPs).

Key words: *regional planning, sustainable development, paradigm, social actors, management*

INTRODUÇÃO

As discussões sobre o desenvolvimento regional, retomadas no início da década de 1990 e aliadas às recomendações advindas da ECO-92, fizeram com que, ainda em meados dessa década, o planejamento estadual incorporasse o paradigma do desenvolvimento sustentável. Este considera a necessidade de uma multidimensionalidade dos espaços regionais, para permitir uma visão integrada das várias dimensões da realidade.

A expressão política da opção do governo pela idéia da sustentabilidade deu-se com a institucionalização, por decreto de 1995, do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido, o Sertão Forte, e a publicação do Modelo Teórico–Metodológico, elaborado pela CAR – Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional para fundamentar e orientar a elaboração de todos os Programas de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRSs, cujos estudos também foram iniciados em 1995.

[*] Economista, assessor especial da CAR. avinhas@car.ba.gov.br

A SEPLANTEC/CAR atuou como intérprete do novo paradigma, mediando a sua utilização e dando visibilidade ao conceito. A Bahia reiniciava, assim, o planejamento do desenvolvimento regional, inserindo esse novo paradigma.

Com a adoção do conceito de sustentabilidade, em caráter pioneiro entre os estados do Nordeste brasileiro, houve o reconhecimento da necessidade de repensar o planejamento, em função desse novo paradigma, uma vez que este é inconciliável com o modelo de planejamento clássico. Todas estas ações do governo, associadas à política de atração de investimentos, incorporaram elementos capazes de alicerçar, em bases duradouras, o novo estágio de desenvolvimento da Bahia.

O conceito de desenvolvimento sustentável foi construído ao longo do tempo, a partir das preocupações com o esgotamento dos recursos naturais, a poluição e a questão social, sendo que a sustentabilidade se manifesta através dos pressupostos seguintes:

i) durabilidade a longo prazo;

ii) eficiência econômica;
iii) equidade social e regional;
iv) responsabilidade ambiental.

Requerendo do planejamento governamental maior atenção à espacialização das políticas públicas. Envolve, também, ações e práticas emolduradas segundo as dimensões que lhe dão sustentação – geoambiental, econômico-social, histórico-cultural, científico-tecnológica e político-institucional – e cuja articulação e realização só serão alcançadas com a participação do Poder Público juntamente com a sociedade organizada.

Com efeito, o exercício da sustentabilidade incorpora um novo modelo de intervenção que implica a adoção do princípio da descentralização, tanto no planejamento quanto na execução de ações, e na transferência, para os atores sociais, dos papéis que lhes competem em parceria com o Estado.

O desenvolvimento sustentável exige, por essa razão, um enquadramento espaço-temporal que avance a longo prazo, operacionalizando-se inter e intra-regionalmente, através da revalorização da base física-territorial e da revitalização de escalas menores de planejamento e ação. Têm-se ampliadas, assim, as possibilidades de participação dos atores sociais, bem como da obtenção de resultados econômicos e sociais mais eqüitativos e integrados ao conjunto de cada região e do estado, em função do modo diferenciado de realização dos investimentos.

Essa estratégia tende a incorporar outros valores predominantes na economia internacional, tais como a competitividade sistêmica e a eficiência e produtividade no uso dos escassos recursos disponíveis, além da sustentabilidade, da descentralização e da participação da sociedade, objetivando a utilização mais racional das potencialidades competitivas.

Em nível regional e em termos dessa competitividade, cabe observar que, ao lado de regiões com elevado padrão de estruturação e outras com significativo potencial de crescimento e integração, registra-se a fragilidade de algumas ainda muito carentes de investimentos no capital social básico e apresentando elevados níveis de atraso e pobreza. São as desigualdades regionais e sociais que ainda persistem e que só gradualmente serão reduzidas, com o prosseguimento das ações governamentais e dos investimentos do setor privado, baseados no planejamento integrado que contemple, também, a participação dos beneficiários. Neste sentido, é da maior importância para o planejamento, o reconhecimento claro das especificidades regionais e das possibilidades de ampliação da rede de instituições já existentes em busca do pacto de cooperação visando o Desenvolvimento Sustentável.

Esse reconhecimento, numa abordagem mais integradora e compatível com o tratamento das questões espaciais ou regionais, deve lastrear a formulação de instrumentos adequados para a superação dos problemas básicos das diferentes regiões e respectivos núcleos urbanos, implicando o estabelecimento de critérios regionalizados de desempenho social. Evidencia-se que não existe um padrão único de desenvolvimento urbano-regional, mas, sim, patamares de requisitos básicos associados às particularidades regionais e locais, que evoluem no tempo, de acordo com o estágio de desenvolvimento econômico, social e tecnológico que for sendo atingido. A compreensão e a sustentabilidade do desenvolvimento focalizam a impossibilidade da tarefa de, no período administrativo de um governo, serem resolvidos os problemas estruturais da economia.

A PRÁTICA DO PLANEJAMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL

O estado da Bahia é dividido em 15 regiões econômicas. Essas regiões vêm, desde 1995, sendo foco de estudos da equipe técnica da CAR, resultando na elaboração e publicação de Programas de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRSs). A meta é cobrir todas essas regiões, sendo que oito já foram contempladas com Programas publicados, duas outras estão com os trabalhos em fase final de elaboração e mais duas com os estudos iniciados.

Como visto, antecedendo todos os estudos, a CAR elaborou o Modelo Teórico-Metodológico, já revisado e atualizado (CAR: 2000), objetivando orientar todas as fases de elaboração dos PDRSs, em seus aspectos de marco conceitual e de procedimentos metodológicos e operacionais. Esse Modelo reafirma os princípios da utilização racional dos

recursos naturais, da eqüidade social e da participação da sociedade no planejamento e na execução de ações. Por sua vez, esses princípios conduzem à definição dos eixos básicos do marco conceitual:

i) desconcentração espacial das atividades produtivas;
ii) descentralização do Estado;
iii) democratização dos instrumentos de ação do Estado.

Os procedimentos metodológicos contemplam e confundem-se com as cinco dimensões da sustentabilidade, enquanto os procedimentos operacionais incluem a base de planejamento dos PDRSs, qual seja: o levantamento de informações, o estudo de regionalização ou da Subespacialização Regional – revitalização das escalas menores de planejamento – e os estudos das cinco Dimensões e do Perfil Regional – quando se realiza a primeira interlocução (entrevistas) entre a equipe técnica e as lideranças e os atores sociais, econômicos e políticos, em níveis local e regional. Concluídos esses estudos, são realizadas as Reuniões Temáticas – fundamentadas no princípio da participação, como mecanismo de troca de experiências – nas cidades-pólo dos subespaços regionais.

A coordenação das reuniões, pela CAR, além de informar aos atores sociais – representantes dos poderes públicos, de organizações governamentais e não-governamentais, associações comunitárias e de produtores, igrejas, sindicatos, clubes de serviços, lideranças empresariais – sobre as intenções do governo em desenvolver uma estratégia de intervenção, em nível regional, com enfoque no desenvolvimento sustentável, realiza essas reuniões em três etapas:

i) apresentação, em reunião plenária, das questões e características regionais, por subespaço, agrupadas por dimensão da sustentabilidade;
ii) discussão em cinco grupos temáticos, divididos por dimensões da sustentabilidade;
iii) apresentação, em segunda plenária, das ações e propostas de projetos resultantes das discussões em grupos.

Como visto, participam dessas Reuniões Temáticas amplos segmentos da sociedade regional, para discutir, entre si e com a equipe técnica, os condicionantes e as potencialidades de cada dimensão da sustentabilidade. Resultam desses encontros, de modo indireto, o delineamento dos vetores que comporão a estratégia de desenvolvimento e as linhas de ação; e, de modo direto, pelos atores sociais, a indicação das propostas de projetos que integrarão o PDRS, classificados nas categorias: estruturantes, produtivos e sociais. A efetivação desses encontros torna real, também, a democratização dos instrumentos de ação do Estado, um dos eixos básicos da sustentabilidade.

A experiência com a elaboração dos PDRSs, em dez regiões e ainda em prosseguimento, traduz-se no conjunto de documentos publicados – Subespacialização, Perfil Regional, estudo das cinco Dimensões e o próprio PDRS – relativos a oito regiões econômicas: Chapada Diamantina, Sul da Bahia (Litoral Sul e Extremo Sul), Oeste da Bahia (Médio São Francisco e Oeste), Sudoeste da Bahia, Nordeste da Bahia e Recôncavo Sul. Duas outras regiões com os trabalhos ainda em curso são: Baixo Médio São Francisco e Região de Irecê – estando concluídos os estudos de Subespacialização, das Dimensões e dos Perfis Regionais (estes, já publicados), e em andamento a elaboração dos respectivos PDRSs. As regiões da Serra Geral e do Piemonte da Diamantina já dispõem dos levantamentos iniciais e do esboço da Subespacialização.

Seguramente, o processo de elaboração dos PDRSs ensejou mudanças no cenário do planejamento governamental, quais sejam:

- inserção do paradigma do desenvolvimento sustentável, objeto contemporâneo de preocupações em escala mundial, haja vista a ECO-92 ocorrida no Rio de Janeiro e a Rio +10 (Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável) realizada, neste ano, em Johanesburgo – África do Sul;
- Revitalização do planejamento estadual, particularmente do planejamento do desenvolvimento regional, orientado por um Modelo Teórico-Metodológico aplicável a todas as regiões;
- incorporação, pela primeira vez, de todas as Regiões Econômicas do Estado, no exercício de planejamento continuado;
- conhecimento sistematizado, de todas as dimensões da vida regional, pelos atores sociais e li-

deranças empresariais e políticas de cada região, através de um instrumento de planejamento – o PDRS.

Um exemplo da importância e da apropriação dos PDRSs pelas lideranças regionais/locais ocorreu na cidade de Paulo Afonso, objetivando estabelecer um pacto de cooperação com vistas à operacionalização dos projetos indicados no programa daquela região. No mês em curso, outubro de 2002, sob a liderança da Prefeitura Municipal em parceria com o SEBRAE, e com a participação de 120 atores sociais, além de representantes da CAR, foi realizado o primeiro encontro para a estruturação de uma rede de organizações públicas, privadas e não-governamentais, ali representadas, para estabelecer o pacto. Este, foi firmado após discussão detalhada das propostas do PDRS-Nordeste da Bahia (concluído no ano 2000). Desse encontro resultou, também, a formalização do "Grupo de Impulsão de Projetos" definido para liderar as articulações junto a outros parceiros e às instituições responsáveis pela execução e financiamento dos projetos. Outros encontros já estão agendados em função do Pacto de Cooperação acordado;

- referência para diversas atividades promovidas por organizações além das governamentais, como já vem ocorrendo, a exemplo da criação do primeiro Curso de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável no Estado da Bahia, pela UESB, em Vitória da Conquista, o que ampliou a parceria entre a universidade e o estado;
- realização do primeiro Curso de Especialização em Desenvolvimento Sustentável, promovido pela CAR, para sua equipe técnica – nos meses de julho a outubro de 2002 – e com a chancela do Centro de Desenvolvimento Sustentável, da Universidade de Brasília.

A GESTÃO DOS PDRSS

O exercício de propor um modelo de gestão para os Programas de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRSs) conduz à expectativa desse modelo vir a ser institucionalizado, com os ajustes que se fizerem necessários.

No instante em que as políticas nacionais estão voltadas para assegurar maior suporte aos municípios, descentralizando as ações, especialmente na área social, e, no âmbito regional, a sustentabilidade aponta para a necessidade de estruturação de uma rede institucional, objetivando, com isso, criar as condições e as articulações com vistas à operacionalização dos PDRSs, a CAR assume, seguramente, um papel destacado nesse processo. Trata-se de uma empresa pública cuja finalidade é coordenar e promover a execução das políticas e programas de desenvolvimento regional do estado, face às suas competências regimentais. Com os trabalhos pertinentes ao planejamento estratégico da empresa e com a participação de toda equipe técnica, a CAR definiu a sua Missão: "PROMOVER O DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL NO ESTADO DA BAHIA".

Diante desse quadro técnico-político-institucional e das referências conceituais que embasam a dimensão político-institucional, dos PDRSs, conforme Souza (1997), a SEPLANTEC/CAR optou pela incorporação do conceito de *governance* como alternativa mais moderna e consistente para efetivar a condução do processo de negociação, financiamento e implementação desses Programas.

Parte-se do princípio que esse conceito compõe-se de duas dimensões distintas, porém interrelacionadas: uma é política (e está atrelada ao compromisso com a boa *governance*) e a outra é técnica (e está relacionada com as questões de eficiência e gestão). Ademais, reconhece-se que, discutir o sistema de gestão dos PDRSs a partir do conceito de *governance*, como observado por Souza (1997), implica não adotar um único modelo de gestão, mas identificar diferentes arranjos institucionais para atender aos diversos requisitos vinculados à operacionalização desses Programas, a exemplo da articulação de instituições e da aglutinação de forças políticas vindas de diferentes setores. Em outras palavras, o sistema de gestão deve ser estruturado através de uma rede articulada de instâncias públicas e privadas, com a participação de lideranças regionais e locais, para a implementação da estratégia de desenvolvimento regional sustentável e seus correspondentes projetos.

Conforme assinalado, o processo de elaboração dos documentos básicos e dos próprios PDRSs tem sido coordenado pela SEPLANTEC/CAR. Além disso, o Desenvolvimento Sustentável da Bahia requer a presença ativa do Estado, como instância pública, nos planos federal, estadual e municipal, e como agente executor e indutor de mudanças, com capacidade de iniciativa e de investimentos, coordenação e mobilização. Nestes termos, o Estado deve ser reconhecido na sua capacidade de intervenção e, sobretudo, de regulação, ao mesmo tempo que deve promover os meios para elevar o peso da participação da sociedade civil e das iniciativas não-governamentais no processo de desenvolvimento da Bahia.

As relações de autoridade representadas pelo Estado são complementares às relações de solidariedade representadas pela sociedade civil. Diante disso, a participação das estruturas de autoridade juntamente com as de solidariedade é que proporcionam a viabilização da gestão dos PDRSs. Assim, o Governo do Estado, ao liderar o processo de elaboração e execução dos PDRSs, com a participação da sociedade, exercita a gestão institucional pactuada, nos moldes da *governance*, integrando, assim, as estruturas de autoridade com as de solidariedade.

Isto posto, a gestão dos PDRSs, no âmbito do governo do Estado, é de competência da Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia, cabendo à mesma a Coordenação Geral desses Programas, com a participação das demais Secretarias de Estado e respectivos órgãos setoriais envolvidos com a execução dos projetos. A Coordenação Executiva cabe à CAR, órgão vinculado à SEPLANTEC e responsável pela elaboração do Modelo Teórico–Metodológico e de todos os Programas de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRSs, face às suas competências regimentais.

Evidencia-se, portanto, a importância de não se propor a criação de estruturas específicas para a condução dos PDRSs, mas, sim , o aproveitamento das instituições existentes. Como alternativa, o governo do Estado poderá criar um Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável, formado pelos secretários de Estado e titulares dos respectivos órgãos setoriais com atuação nos espaços regionais de cada PDRS, representantes de órgãos públicos federais nas regiões e da sociedade civil regional, cabendo, a Presidência, ao Titular da SEPLANTEC. Na alternativa de criação do Conselho, a Secretaria Executiva caberia à CAR.

Em qualquer das alternativas, a instância coordenadora utilizará os instrumentos disponíveis visando operacionalizar os PDRSs, bem como os arranjos institucionais cabíveis, que ajudarão no cumprimento de pactos político- territoriais, formados a partir do conceito de *governance*.

Nesse panorama, a gestão dos PDRSs requer uma eficiente articulação das instituições responsáveis pelas diversas dimensões, em sintonia com a concepção do Desenvolvimento Sustentável, a estratégia de desenvolvimento regional de cada PDRS e as novas tendências de organização do Estado e da sociedade

CONSTRUÇÃO DE AMBIENTE INSTITUCIONAL PARA OS PDRSS

Nesse panorama, a gestão dos PDRSs requer uma eficiente articulação das instituições responsáveis pelas diversas dimensões, em sintonia com a concepção do Desenvolvimento Sustentável, a estratégia de desenvolvimento regional de cada PDRS e as novas tendências de organização do Estado e da sociedade. Ademais, os gestores dos PDRSs deverão organizar e estruturar os processos de negociação, detalhamento, execução e viabilização das linhas de ação estratégicas e dos projetos, definindo formas de gerenciamento das intervenções públicas e privadas, e das articulações entre o Estado, a sociedade e a iniciativa privada, e entre as diferentes instâncias governamentais.

Nessa linha de atuação, o poder público estadual, por meio da SEPLANTEC/CAR definiu que esses Programas de Desenvolvimento Regional Sustentável deverão ser apresentados em cada uma das secretarias setoriais do Estado, as quais, em última instância – e através dos seus órgãos executores –, serão os responsáveis pelo detalhamento das propostas dos projetos constantes em cada PDRS e pela sua inclusão nos respectivos orçamentos.

Essa iniciativa, na prática, ocorreria com a **apresentação desses Programas às equipes técnicas responsáveis pelo planejamento e programação de cada Secretaria, buscando com isso a difusão do conhecimento sobre a concepção do desenvolvimento sustentável, a estratégia do desenvolvimento regional e as proposições de projetos de cada PDRS, objetivando a institucionalização desses Programas.**

Considerando que o desenvolvimento sustentável, no seu conteúdo político-institucional, implica a construção de instituições capazes de operar no novo paradigma econômico, político e social, como visto por Souza (1997), a apresentação e discussão dos conteúdos dos Programas, nas Secretarias Setoriais, tornar-se-ia o cumprimento de uma etapa fundamental para expandir o conhecimento sobre os Programas, junto às unidades com projetos indicados nos PDRSs.

O fundamental de todo esse processo foi tornar possível, a partir da adoção de um novo paradigma, o exercício de novas formas de planejar, interagindo com os atores sociais e contribuindo para a difusão do Planejamento Regional que inclui todas as dimensões da vida

Essas apresentações, por outro lado, deverão ensejar o intercâmbio de informações sobre as regiões objeto do planejamento regional, **contribuindo para uma visão regionalizada dos projetos setoriais, na ótica da sustentabilidade.**

Assim, conhecer projetos que foram indicados nas reuniões temáticas, pelos atores sociais regionais/locais, deverá se constituir num aporte significativo de informações para os programadores e planejadores das Secretarias Setoriais e de seus órgãos executores. Esse conhecimento poderá ser utilizado como critério, quando houver necessidade de hierarquizar e/ou priorizar projetos, partindo-se do aspecto real de que as sugestões são da própria comunidade.

Com vistas à montagem das propostas orçamentárias anuais, esses projetos deverão estar referenciados no Plano Plurianual (PPA). Presentemente é feito um cotejamento prévio, na CAR, visando à compatibilização das propostas constantes nos PDRSs com as que compõem o Plano Plurianual.

Em referência ao poder público local, a interação de propósitos, envolvendo também uma rede de instituições e organizações, traduz-se na mobilização condutora do processo de execução dos PDRSs (ver referência ao pacto de Paulo Afonso).

Concluindo, vale ressaltar alguns aspectos inerentes e necessários à construção de um ambiente institucional favorável à implementação dos PDRSs:

- envolvimento dos poderes públicos, das organizações governamentais e não-governamentais, dos atores sociais, políticos e do setor privado;
- comprometimento com os objetivos dos Programas;
- exercício da "função coordenação" da SEPLANTEC, no governo do Estado, requerida pelo processo de implementação dos projetos contidos nos PDRSs, via propostas orçamentárias das Secretarias Setoriais;
- liderança das prefeituras, no âmbito do poder público municipal, associada às parcerias que vierem a ser estabelecidas;
- mediação e participação da CAR junto a essas duas instâncias do poder público – estadual (da qual é parte) e municipal – para dar continuidade ao processo de operacionalização dos Programas (evento em Paulo Afonso).

Esses aspectos, sendo efetivados, possibilitarão a inserção dos projetos dos PDRSs nos orçamentos anuais das diversas secretarias de Estado – dado que as propostas são para longo prazo – permitindo o acompanhamento específico da execução dos PDRSs. Em nível dos municípios e das organizações locais, a conseqüência deverá ser a formalização de pactos de cooperação e de solidariedade.

O fundamental de todo esse processo foi tornar possível, a partir da adoção de um novo paradigma, o exercício de novas formas de planejar, interagindo com os atores sociais e contribuindo para a difusão do Planejamento Regional que inclui todas as dimensões da vida.

Certamente, assim como as recomendações das conferências mundiais sobre o desenvolvimento sustentável requerem um longo prazo para as suas avaliações, os exercícios nacionais e subnacionais de planejamento do desenvolvimento regional sustentável carecem de prazo assemelhado para a sua implementação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAHIA. Decreto nº 4.113 de 10 de abril de 1995. Cria o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Região do Semi-Árido e dá outras providências. *Diário Oficial da Bahia*. Salvador, 11 abr. 1995. Seção 1, pt1.

BRASIL. Secretaria do Planejamento, Orçamento e Coordenação Geral. *Nordeste:* uma estratégia de desenvolvimento sustentável. Brasília, 1994. 201p.

BURSZTYN, Marcel. Introdução à crítica da razão desestatizante. *Revista do Serviço Público*. v. 49, n. 1 p. 141-161, jan../mar. 1998. Texto utilizado na disciplina Políticas Públicas e Meio Ambiente do Curso de Introdução ao Desenvolvimento Sustentável promovido pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, em agosto de 2002.

_____. Ser ou não ser: eis a questão do Estado brasileiro. *Revista do Serviço Público*. Texto utilizado na disciplina Políticas Públicas e Meio Ambiente do Curso de Introdução ao Desenvolvimento Sustentável promovido pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, em agosto de 2002.

_____. Regular o Estado. *Revista Raízes*. Campina Grande, v. 10, n. 8, p.49-67, jan./dez. 1991. Texto utilizado na disciplina Políticas Públicas e Meio Ambiente do Curso de Introdução ao Desenvolvimento Sustentável promovido pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, em agosto de 2002.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL (BA.). *Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável*: modelo teórico-metodológico. Ed. revisada. Salvador: CAR, 2000. 32 p. (Cadernos CAR, 24).

GALVÃO, A. C. F.; VASCONCELLOS, R. R. *Elementos para repensar o planejamento regional*. Brasília: IPEA, 1995. 60 p.

SOUZA, Celina. Dimensão político-institucional. In: COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL (BA.). *Programas de Desenvolvimento Regional Sustentável- PDRSs* : Chapada Diamantina, Sul e Oeste da Bahia. Salvador: CAR, 1997.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

A avaliação do PPA e do orçamento como instrumentos de gestão – os desafios para o governo do estado da Bahia

*Paulo Henrique Lustosa**

Resumo

Este artigo pretende destacar a importância da avaliação como instrumento da gestão pública, a partir da instituição do chamado Ciclo da Gestão Pública. Este ciclo proporciona uma maior integração entre o planejamento e a avaliação das ações governamentais. Outro aspecto abordado no artigo é o modelo de planejamento e de acompanhamento das políticas públicas adotado pelo governo da Bahia por meio da Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia, seguindo as novas diretrizes constitucionais para Plano Plurianual, destacando o caráter inovador e a criação de uma cultura voltada para a avaliação das ações governamentais.

Palavras-Chave: políticas públicas, gestão, avaliação, gerenciamento, acompanhamento, parâmetros, informação.

Abstract

The aim of this paper is to highlight the importance of evaluation as a management tool, having as a starting point the so-called Public Management Cycle that provides a better integration between planning and the evaluation of the government actions. Another aspect approached in the paper is the methodology for planning and following up public policies, which was adopted by the Government of Bahia through the Secretariat of Planning, Science and Technology. It follows the new constitutional guidelines for the Pluri-annual Plan, stressing the innovative feature and the creation of a culture oriented to the evaluation of government actions.

Key words: *public policies, management, evaluation, administration, follow-up, parameters, information.*

Nos últimos anos, inúmeros têm sido os esforços para capacitar o Estado para melhor acompanhar e avaliar suas ações e políticas. Mais recentemente, como se verá, os instrumentos tradicionais de planejamento dos governos, notadamente os Planos Plurianuais e os Orçamentos, foram ajustados para melhor se enquadrarem nas exigências do novo paradigma da gestão pública, fundamentado na gestão por resultados e programas.

Do ponto de vista lógico, a qualificação dos instrumentos de planejamento não apenas auxilia os processos de avaliação, mas constitui-se em ferramenta de grande utilidade na melhoria dos processos decisórios dos governos, enfatizando a preocupação em transformar a avaliação em ferramenta gerencial das organizações governamentais e, por conseqüência, na sua materialização em ações práticas voltadas para dar respostas às cobranças sistemáticas de resultados pela sociedade e pelos financiadores das políticas públicas.

Como já descrito em estudos anteriores, no nível federal, a edição da Medida Provisória 1.548, em dezembro de 1994 e suas sucessivas reedições[1], pode ser considerada como marco no processo de materialização dos esforços para fortalecimento da avaliação como instrumento de gestão pública, a partir da instituição do chamado ***Ciclo da Gestão Pública***. Formado por um conjunto de carreiras públicas, este Ciclo de Gestão permitia esperar uma

* Administrador de Empresas, mestre em Política Social pela UnB. É diretor presidente do Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento (IBRAD). ibrad@fdl.org.br

[1] O destaque para a avaliação vai aparecer na 36ª reedição da MP, em 2 de outubro de 1997.

articulação entre as ações de planejamento governamental, preparação e execução do orçamento, gestão das ações, administração financeira dos recursos, controle interno dos gastos e avaliação das ações governamentais (GARCIA, 2000, p. 5).

Maior evidência ainda desse esforço, foi a reorganização do processo de planejamento do Governo Federal, desencadeada pelo Decreto 2.829/98, com a determinação de que, a partir do exercício de 2000, a elaboração e execução do Plano Plurianual (PPA) e a dos Orçamentos da União tivessem toda sua ação estruturada por programas orientados para a consecução dos objetivos fixados no Plano, permitindo ao gestor público, entre outras coisas, um aumento nas possibilidades de articular os processos de planejamento e avaliação com mecanismos voltados para qualificar a tomada de decisão.

Isso porque a adoção de um modelo de planejamento orientado por objetivos e metas previamente estabelecidas servia para estruturar um modelo de gestão das ações governamentais mais afeto às práticas de avaliação, procurando dar maior transparência ao gasto público, às prioridades das políticas setoriais e ao próprio desempenho do Estado e dos seus gestores.

Entretanto, a mera adoção do modelo de planejamento proposto não apenas não garantia que, de fato, o aparelho de Estado fosse investir em mecanismos que efetivamente permitiriam que se avaliasse a ação governamental ou seus resultados, muito menos que os produtos desses processos avaliativos viessem a ser incorporados aos processos de tomada de decisão de forma sistêmica e articulada com os modelos de gestão adotados.

Como conseqüência, embora o modelo de planejamento mencionado tenha sido adotado por praticamente todos os Estados brasileiros, a grande maioria ainda se defronta com dificuldades naturais associadas à construção de sistemáticas de acompanhamento e de avaliação dos resultados e, os poucos que conseguiram avanços nesta direção, ainda sentem claras dificuldades de dar cunho gerencial aos processos avaliativos desenvolvidos e implementados.

O Governo do Estado da Bahia não fugiu à descrição anterior. Em outubro de 1999 era aprovado, pela Lei 7.525, o PPA 2000-2003 “contendo as políticas, estratégias, diretrizes, objetivos e metas”, estruturado por programas em uma clara adaptação do modelo adotado pelo Governo Federal, com os ajustes que se apresentaram como os mais pertinentes à realidade baiana e com o *modus operandi* da Administração Pública Estadual. O documento, entretanto, ainda não explicitava seu comprometimento com a avaliação dos resultados da ação governamental e tampouco indicava como poderia converter-se em ferramenta gerencial para os gestores públicos estaduais.

A Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC), desde o primeiro momento externou sua preocupação em desenvolver instrumentos gerenciais que apoiassem os responsáveis pelos programas, em especial, naquilo que se referia ao acompanhamento, ao monitoramento e à avaliação das ações desenvolvidas sob os auspícios do novo PPA

Por seu turno, a Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC), desde o primeiro momento externou sua preocupação em desenvolver instrumentos gerenciais que apoiassem os responsáveis pelos programas, em especial, naquilo que se referia ao acompanhamento, ao monitoramento e à avaliação das ações desenvolvidas sob os auspícios do novo PPA.

Ao longo do ano 2000, a SEPLANTEC passou a estruturar o modelo de gerenciamento por programas previsto no Plano Plurianual, tendo como objetivo principal a excelência dos resultados, avaliados sob o ponto de vista de sua utilidade para os extratos da população que se pretendia beneficiar[2].

Os programas converteram-se em unidades básicas de gerenciamento da ação governamental, tornando-se ponto de partida para a avaliação das políticas públicas e do próprio PPA, exigindo o desenvolvimento de metodologias que contribuíssem para a melhoria dos processos decisórios no âmbito da Administração Pública Estadual.

[2] Conforme documento interno **Gerenciamento por Programa**, no qual se define a estratégia de implantação desse modelo de gestão.

Ainda em 2000, a SEPLANTEC deu início à realização de estudos voltados para o desenho e a implementação de uma metodologia de avaliação das políticas governamentais e do próprio PPA que se articulasse com as ações de gerenciamento e monitoramento por programas que já começavam a ser desenhada de modo concatenado com os processos de programação e execução do orçamento estadual.

A partir do início de 2001, a Superintendência de Planejamento Estratégico da Secretaria (SPE/SEPLANTEC) iniciou um trabalho de concepção e desenvolvimento de uma sistemática mais adequada para a avaliação das políticas governamentais e das suas possibilidades como ferramenta de apoio à gestão do aparelho de Estado.

Entre outras coisas, procurava criar uma ***cultura para avaliação***, meio pelo qual esperava trazer, para o cerne da Administração Pública Estadual, a preocupação com a adoção de ferramentas gerenciais que permitissem ao gestor público alocar os recursos com maior eficiência e alcançar maior efetividade nas realizações governamentais, consolidando uma postura inovadora na gestão da coisa pública no Estado da Bahia.

Com base nesses referenciais, partiu-se para a execução de um projeto que apresentava como finalidade "estruturar e difundir na Administração Pública Estadual a prática da avaliação das políticas a partir da definição de resultados esperados e dos indicadores necessários para este fim".

Para tanto, era necessário: desenvolver uma metodologia de avaliação das políticas públicas articulada com as demais metodologias adotadas no Estado; estimular a adoção de indicadores como ferramenta gerencial básica para programas e projetos públicos; e fortalecer a função Planejamento no âmbito da Administração Pública Estadual.

Dois anos depois de iniciada a implementação do referido projeto, ainda são grandes os desafios para a consolidação do modelo e para a efetiva conversão do Plano Plurianual e o Orçamento do Estado em ferramentas de uso gerencial corriqueiro na gestão pública estadual. O presente artigo apresenta breves notícias dos avanços até então conquistados e, principalmente, aponta alguns dos desafios que se assomam para a nova equipe que assumirá a condução deste processo, a partir de janeiro de 2003.

O RESULTADO DA AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO

Em um artigo publicado há quase dez anos atrás, Capitani (1993) se perguntava por que, apesar de todos os esforços de avaliação que vinham sendo intentados, pelos mais diversos órgãos e instituições, muito pouco dos resultados e conclusões obtidos convertiam-se, de fato, em insumos para a melhoria e a transformação das instituições e/ou dos programas avaliados.

Mais especificamente, esse autor afirma que, a despeito das "freqüentes e quase ritualísticas declarações de políticos e administradores públicos, a realidade é que existem mais exemplos de ineficiência e fracasso nas avaliações do que contribuições efetivas para a tomada de decisão", o que parece verdade, à medida que nos debruçamos sobre as contribuições dos mecanismos de avaliação para a melhoria da gestão das organizações de interesse público.

Ainda na sua avaliação, uma das explicações para esse aparente paradoxo, o de dispor de um juízo de valor sobre um programa e não se aplicar os resultados desse esforço na melhoria dos programas, está diretamente relacionado com a baixa capacidade das organizações (e as pessoas que as compõem) de aprender com os resultados encontrados.

Dito de outra maneira, segundo os levantamentos desse autor – e que com regularidade se constata na administração pública brasileira – embora as organizações e seus técnicos identifiquem os seus erros, dificilmente aprendem com eles, a ponto de transformar sua atuação, superando essas deficiências e utilizando o resultado da avaliação como instrumento gerencial.

Como conseqüência, abandona-se a idéia fundamental desse movimento, que é compreender a avaliação como instrumento de racionalização da alocação dos recursos, de redução de desperdícios e de aumento dos impactos. Nesse sentido, os procedimentos de avaliação, que condicionam seus resultados, deveriam "estar subordinados às finalidades e objetivos previamente estabelecidos para

qualquer prática, seja ela educativa, social, política ou outra" (DEMO, 1995) e deveriam possibilitar seu efetivo alcance, o que nem sempre ocorre.

Outra explicação plausível para esse problema, e que talvez seja o primeiro grande desafio para a utilização das ferramentas de avaliação como instrumento de apoio à gestão do Governo do Estado da Bahia, está na ausência ou na pouca eficiência dos canais formais de tradução dos resultados das avaliações em medidas práticas e operacionais que visem corrigir as falhas detectadas e multiplicar os acertos.

Isso porque, em geral, os processos avaliativos são considerados e tratados como ponto final do processo de implementação e execução das políticas e não como etapa intermediária, cuja principal finalidade deve ser a de alimentar processos decisórios e subsidiar o planejamento de etapas posteriores da atuação governamental.

Nesse sentido, agora que se começa a implementar uma sistemática de avaliação das políticas públicas no Estado da Bahia; agora que se estabeleceu uma estrutura formal com a atribuição de proceder e processar essas avaliações; agora que o Governo do Estado se prepara para elaborar o PPA 2004/2007, é precisamente a hora em que devem ser estabelecidos os procedimentos para que as avaliações do PPA 2000/2003 sejam aproveitadas no novo processo de planejamento e, principalmente, que se formalizem os canais de articulação entre os processos de avaliação do PPA e dos orçamentos anuais, com o processo de tomada de decisão por parte dos diversos órgãos da Administração Pública Estadual.

A DIFICULDADE DE ESTABELECER PARÂMETROS

Um segundo desafio relevante para radicalizar a utilização dos processos de avaliação propostos pela SEPLANTEC para o Governo do Estado da Bahia está na adoção de parâmetros de avaliação que facilitem os processos de tomada de decisão ao possibilitar avaliações com elevado grau de aceitação e de consenso entre os gestores da máquina do Estado e a própria sociedade.

Nos dias atuais, em que pese o esforço das equipes envolvidas no desenvolvimento da sistemática de avaliação de políticas públicas do Estado da Bahia, os parâmetros[3] que foram selecionados como critério para a emissão de juízo de valor sobre as políticas e programas, ainda carecem de reconhecimento e validação entre os diversos atores relevantes no processo de gestão das políticas públicas.

Para radicalizar a utilização dos processos de avaliação propostos pela SEPLANTEC para o Governo do Estado da Bahia está na adoção de parâmetros de avaliação que facilitem os processos de tomada de decisão ao possibilitar avaliações com elevado grau de aceitação e de consenso entre os gestores da máquina do Estado e a própria sociedade

Ao considerar-se que são os parâmetros adotados que permitem ao processo avaliativo produzir determinados juízos de valor e que são esses juízos de valor apresentados que irão orientar os processos de tomada de decisão, apenas havendo uma aceitação mais generalizada dos parâmetros adotados é que se pode esperar consistência, tanto do ponto de vista técnico quanto político, como também dos processos de tomada de decisão.

Entretanto, e por definição de princípios da sistemática adotada, esta definição de parâmetros não pode ser autocrática nem unilateral. Cabe continuar o esforço para pactuação, entre os diversos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, bem como seus parceiros, dos parâmetros e critérios que poderão ser adotados para avaliar os programas e políticas públicas e que orientações – do ponto de vista da tomada de decisões gerenciais –, podem decorrer desses parâmetros.

O FLUXO DA INFORMAÇÃO E OS SISTEMAS DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS EXISTENTES

O terceiro e, talvez, o mais importante dos desafios a ser enfrentado no processo de conversão dos

[3] De acordo com a sistemática de avaliação das políticas públicas da SEPLANTEC, quando analisada na perspectiva dos procedimentos, a avaliação é um ato que compreende a emissão de juízo de valor sobre um determinado objeto ou comportamento, tendo como referência um ou mais parâmetros previamente selecionados e pactuados entre os grupos de interesse afetos à política ou às políticas que se pretende avaliar.

sistemas de monitoramento e de avaliação implementados em instrumentos de apoio à gestão pública está associado às dificuldades de garantir um fluxo de informações gerenciais com um grau de confiabilidade tal que tornasse os processos de monitoramento e de avaliação interessantes para os técnicos e gestores dos programas e políticas públicas.

O que se tem observado nas experiências é o surgimento de um círculo vicioso em que a baixa utilidade gerencial dos sistemas de monitoramento e avaliação geram um desinteresse por parte daqueles que deveriam ser os fornecedores de informação de qualidade, os quais, por seu turno, acabam não se comprometendo em garantir a qualidade e a pontualidade das informações produzidas para os referidos sistemas o que faz com que os relatórios e os produtos gerados por esses sistemas tenham pouca ou nenhuma utilidade gerencial para os servidores públicos.

A alimentação e a estruturação dos sistemas de informação gerencial, sejam os previamente existentes ou os desenvolvidos especificamente para subsidiar os processos de monitoramento e de avaliação, torna-se, então o terceiro desafio para que se consiga converter esses sistemas em instrumentos gerencialmente úteis para o aparelho de Estado.

Entre outras coisas, esta análise remete a um olhar mais cuidadoso sobre sistemas de informação existentes, com a finalidade de identificar os indicadores, os dados e as informações que podem ser aproveitados para subsidiar os processos de avaliação das políticas governamentais e como geram resultados e relatórios que possam ser utilizados pelos gestores públicos para orientar suas tomadas de decisão.

Remete ainda, à necessidade de discutir os indicadores que estão sendo selecionados para os programas contidos no PPA e nos orçamentos estaduais, bem como a forma de articulá-los para estruturar outros indicadores ou outras ferramentas de avaliação das políticas governamentais que venham a orientar as escolhas públicas e as decisões dos gestores.

Por isso mesmo, quando do desenho e das discussões sobre a sistemática de avaliação das políticas públicas do Estado da Bahia, já se anunciava que a sua conversão em instrumento gerencial iria demandar a revisão ou reconstrução de indicadores, de parâmetros para avaliação e, principalmente, das bases de dados, das fontes de informação e dos seus fluxos, de sorte que esses possam complementar as necessidades de informação do decisor.

Já naquele momento de discussão, na avaliação da equipe do IBRAD[4],se alertava para o fato de que não parecia ser da responsabilidade exclusiva da equipe da SEPLANTEC a "manutenção" de uma base de dados para sustentar a avaliação de políticas e a produção de relatórios gerenciais de nível operacional que desse maior funcionalidade a esses sistemas. Desde então, já se propunha o que se deveria procurar implementar uma sistemática de avaliação que utilizasse, essencialmente, bases de dados, relatórios e informações produzidas a partir dos outros níveis de informação e cujos resultados pudessem ser acessados e utilizados com finalidade gerencial, pelos técnicos dos mais diversos níveis gerenciais.

Levando em conta o formato proposto para sistemática de avaliação e pela necessidade de dar uso gerencial a cada um dos sistemas de informação existentes no âmbito da SEPLANTEC, as discussões e análises realizadas se encaminharam para uma proposta de articulação lógica de sistemas existentes, tendo como premissa básica o reconhecimento do Sistema de Informações Gerenciais (SIG) como um sistema de uso estratégico, enquanto que os demais sistemas deveriam produzir relatórios e informações que apoiassem os outros níveis de tomada de decisão, tanto na gerência média como na execução dos projetos e programas.

Além desta premissa, assumia-se que a sistemática de avaliação deveria trabalhar com três conjuntos básicos de informações que, com as devidas ressalvas, poderiam ser assim classificadas[5]:

[4] O Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento (IBRAD) é uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) com atuação nas áreas de gestão pública, desenvolvimento local e fortalecimento do terceiro setor, que atuou em parceria com a SPE e a SPA da SEPLANTEC na concepção e no desenvolvimento da sistemática de avaliação das políticas públicas para o Governo do Estado da Bahia.

[5] Para cada uma das fontes de informação será necessário definir um conjunto de procedimentos que garantam uma alimentação regular do SIG. Além da institucionalização do Sistema, pode-se antever: a possibilidade de trabalhar com um módulo extrator que recupere dados do SICOF e do SIPLAN e os transmita para o SIG. No caso dos dados da SEI, a idéia seria de compartilhamento de algumas bases de indicadores que poderia ser feito por meio de um módulo de indicadores e/ou ferramentas de compartilhamento de dados (data *warehouse* ou mecanismos assemelhados); enquanto os relatórios dos gerentes dependeriam do tratamento pela equipe responsável pela avaliação, já que representam a parte subjetiva da avaliação, não transitando por sistemas informatizados próprios.

a) informações sobre a ação objetiva do Estado, tendo como fonte as bases de dados do SICOF e do SIPLAN manipuladas pelo SIG/BA;
b) informações subjetivas da ação do Estado, tendo como fontes os relatórios da atividade do governo elaborados com base nas diretrizes produzidas pelas unidades orçamentárias e gerentes de programas;
c) e as informações objetivas sobre os câmbios na realidade observada tendo como fontes os indicadores socioeconômicos do SIG/BA, os indicadores dos programas extraídos do módulo do PPA do SIPLAN e ainda índices e indicadores adicionais que poderiam ser incorporados ao modelo de avaliação pela SEI/SEPLANTEC.

Se essas são as principais fontes que alimentariam o sistema, sua conversão em ferramenta gerencial útil exigirá que cada um dos sistemas mencionados ofereça aos prestadores de informação, relatórios gerenciais e/ou outras formas de tratamento das informações lançadas que os auxiliassem, a tempo e a hora, com dados de qualidade e gerencialmente útil para a melhoria dos programas, projetos e iniciativas governamentais sob sua responsabilidade. Isto remete para além da questão da estruturação, organização e implantação do sistema propriamente ditas O grande desafio que se impõe é o da adequada gestão das informações prestadas.

A GESTÃO E A GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Embora aspectos associados a restrições tecnológicas, condicionantes políticas e limitações de recursos sejam variáveis de grande significância para superar os desafios de conversão dos instrumentos de monitoramento e avaliação em aparato gerencial efetivamente útil, as discussões sobre a gestão da informação ganham, a cada dia, maior importância nessas análises.

Adotando uma abordagem simplista do problema, poder-se-ia propor que, para o caso do Governo do Estado da Bahia, os esforços deveriam estar voltados para estruturar um organograma e um funcionograma da sistemática de monitoramento e de avaliação e um modelo de gerenciamento das informações por ele produzidas.

Quem, quando e como serão desempenhadas as atividades que transformarão um conjunto de indicadores e de parâmetros em informação gerencial capaz de dar fundamentação aos juízos de valor para as decisões estratégicas do Governo do Estado, parecem ser as questões que precisam ser resolvidas na prática.

Isto porque, se o planejamento desta fase requeria uma definição de como se daria a distribuição de competências e atribuições entre os vários entes da Administração Pública Estadual e, da parte da SEPLANTEC, a definição de estratégias que viessem institucionalizar o sistema de avaliação e a dar meios para que os resultados das avaliações realizadas pudessem ser efetivamente incorporados aos processos de tomada de decisão do Governo do Estado da Bahia, a conversão dessas definições teóricas e abstratas em resultados concretos exigirá investimentos adicionais, não apenas em máquinas e sistemas, mas fundamentalmente, nas pessoas encarregadas de gerenciar e utilizar as informações.

Entretanto, não se pode perder de vista que, no primeiro momento do trabalho, a equipe da SEPLANTEC já elaborou uma primeira proposta para essas demandas, de modo que as discussões que agora se seguem deverão ter caráter pragmático e objetivo. Em outros termos, ao final desta etapa do trabalho, deverá ser encaminhado, a cada ator relevante, o conjunto das orientações sobre como implementar e operar o sistema de informações gerenciais decorrente da sistemática de avaliação proposta.

Partindo do fato de que a sistemática de avaliação das políticas e do Plano apresenta como produtos os relatórios anuais da ação governamental que trazem a aplicação dos indicadores, metas e parâmetros para o exercício fiscal em análise e a avaliação estratégica do PPA, a ser realizado a cada quatro anos, a proposta é que, a cada ano, a SEPLANTEC receba dos programas e ações um conjunto de relatórios anuais de avaliação que lhes subsidiem a elaboração dos relatórios anuais da ação governamental, assim como o relatório de avaliação estratégica do PPA.

Considerando a importância dada ao tratamento das informações por parte da sistemática, é mais que natural que apareçam questionamentos e demandas

relativas à distribuição das atribuições entre os entes envolvidos, tendo por referência as discussões sobre a gestão da informação. Ao propor a explicitação das atribuições dos órgãos da Administração Pública Estadual envolvidos no processo de avaliação, o trabalho do IBRAD recomenda, de imediato, a institucionalização da sistemática e das atribuições definidas por meio de instrumento regulatório próprio, como um decreto ou uma portaria.

Também deveria ser pensado, nesse mesmo processo de institucionalização, em como replicar esses procedimentos para os sistemas de informações gerenciais de curto prazo, baseados nos sistemas de monitoramento e de acompanhamento dos orçamentos anuais, como forma de garantir que os usuários do sistema tivessem acesso aos resultados desses procedimentos e pudessem adotá-los como instrumentos de apoio ao gerenciamento de suas unidades.

Embora a sistemática proposta originalmente apresente elevada dependência do funcionamento das oficinas de planejamento da avaliação, tal estratégia não é a única que subsidiará os trabalhos da Superientendência de Acompanhamento e Avaliação da SEPLANTEC. Na verdade, esses procedimentos são adequados para os esforços anuais e quadrienais de avaliação

Cabe lembrar que, embora a sistemática proposta originalmente apresente elevada dependência do funcionamento das oficinas de planejamento da avaliação, tal estratégia não é a única que subsidiará os trabalhos da Superientendência de Acompanhamento e Avaliação da SEPLANTEC[6]. Na verdade, esses procedimentos são adequados para os esforços anuais e quadrienais de avaliação.

Reconhecendo a necessidade de articulá-los com as atividades de acompanhamento e monitoramento dos programas e projetos, a sistemática desenhada prevê, como já mencionado, um esforço de organização dos sistemas informatizados existentes na Secretaria, transformando-os em efetivos sistemas de informações gerenciais para os diferentes níveis de tomada de decisão.

A sistemática trabalha, ainda, com a idéia de que o monitoramento concentrar-se-á na execução física e financeira das ações dos programas e, eventualmente, em alguns indicadores gerenciais que apresentem sensibilidade para fenômenos com variações que ocorram em menos de um ano (endividamento, superávit, criminalidade, morbidade, mortalidade, investimentos atraídos...). Isso porque, não parece adequado, ou gerencialmente eficaz, se produzir relatórios e informações em excesso para os gestores governamentais, uma vez que não só oneram os sistemas e procedimentos como, em geral, acabam se transformando mais em estorvo que em ferramenta gerencial.

A praticidade, a simplicidade e a economicidade nos relatórios e no formato das informações devolvidas aos usuários da sistemática devem prevalecer, fazendo com que seus produtos sejam consumidos com avidez pelos gestores públicos estaduais, adotando-os como ferramenta de apoio às suas decisões cotidianas, bem como para suportar seus movimentos mais estratégicos.

A não superação desses desafios tende a comprometer a funcionalidade e a acuidade dos mecanismos de avaliação que estão e virão a ser concebidos para o Governo do Estado da Bahia e, em última análise, farão com que os procedimentos avaliativos tornem-se pontuais e assistemáticos, como tem sido a regra em quase todas as experiências de avaliação que se vêm analisando. Isso não significa que tais iniciativas não tenham validade ou que não possam se converter em instrumento de apoio às tomadas de decisão por parte dos gestores públicos e, em alguns casos, até mesmo servir de ferramenta para o gerenciamento mais de perto de programas e projetos desenvolvidos pelo setor público.

Entretanto, o pouco vínculo entre o processo gerencial e os processos de monitoramento e de avaliação acaba tornando os últimos alvo de permanentes cortes e supressões, subordinando-os muito mais a interesses políticos mais imediatos do que convertendo-os em elemento de gestão do Es-

[6] Ao longo do processo de desenvolvimento da sistemática, procurando dar resposta às exigências de dar estrutura operativa ao processo de implantação e gerenciamento aos sistemas de acompanhamento e avaliação, no final de 2001/início de 2002 foi criada a Superintendência de Acompanhamento e Avaliação (SPA/SEPLANTEC).

tado. Os riscos que decorrem desta mudança de perspectiva são os mais variados, indo desde a simples repressão a processos avaliativos, sob o argumento de que esses não geram quaisquer resultados ou mudanças palpáveis; até a sua utilização como instrumento para finalidades outras que não a melhoria dos processo, programas e iniciativas governamentais.

O Governo do Estado da Bahia, como já se descreveu, vem dando passos consistentes e coerentes em direção à estruturação de sistemas de acompanhamento e de avaliação de suas ações, assim como já evidencia a preocupação com que os produtos desses processos avaliativos sejam incorporados, com a presteza necessária, aos jogos de decisão internos ao Estado.

A decisão de organizar o PPA e o orçamento por objetivos e programas; o desenvolvimento da sistemática de avaliação; os sistemas de informações gerenciais existentes; os esforços de articulação entre planejamento e orçamento; e mesmo a estruturação de uma superintendência de acompanhamento e avaliação são indícios convincentes de que há uma decisão política de qualificar os sistemas de tomada de decisão do aparelho de Estado e de melhorar o desempenho do setor público.

Porém, como também ficou evidente neste breve artigo, os desafios para que os avanços já alcançados se transformem em ferramentas gerenciais de uso corriqueiro e cotidiano não são desprezíveis e a sua superação é condição *sine qua non* para que o governo estadual cumpra suas metas de melhoria permanente dos serviços públicos oferecidos ao cidadão e, mais importante, consiga converter seus ideais, compromissos e políticas em efetivas transformações da vida da sociedade baiana.

Para encerrar toda esta discussão, não se pode perder de vista que, embora se consiga superar esses desafios e obstáculos, o comprometimento dos servidores públicos estaduais com os sistemas de avaliação e com seu uso como ferramenta gerencial é o principal elemento para o sucesso de todo e qualquer esforço governamental. Retomando a descrição do círculo vicioso anteriormente apresentado, é premente superar o descrédito dos usuários do Sistema, fazendo com que, ao utilizá-lo e ao reconhecer sua utilidade gerencial, os usuários se convertam em principais fontes de informação dos sistemas e em garantias de sua fidedignidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. *Sistemática de acompanhamento e avaliação das políticas públicas do Estado da Bahia*. Salvador: SEPLANTEC, 2001.

BALLESTEROS, Rocío F. (Org.). *Evaluación de programas – una guía prática en ámbitos sociales, educativos y de salud*. Madri/ Espanha: Síntesis, 1995.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma e do Aparelho do Estado*. – Brasília: MARE, 1995.

CAPITANI, Alberto de. *A administração do setor público e o aprendizado organizacional – o papel da avaliação*. 1993. Documento preparado para o Seminário Internacional sobre Experiências em Planejamento, Avaliação e Administração de Recursos Públicos.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1993.

DEMO, Pedro. *Avaliação qualitativa*. – 5. ed. Campinas/SP: Autores Associados, 1995. (Coleção polêmicas do nosso tempo).

_____. *Avaliação sob o olhar propedêutico*. Campinas/SP: Papirus, 1996.

GARCIA, Ronaldo C. *A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal*: O PPA 2000/2003. Brasília: IPEA, 2000. (Textos para discussão).

POSAVAC, Emil J.; CAREY, Raymond G. *Program evaluation* – methods and case studies. 5. ed. New Jersey/USA: Prentice Hall.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

Avaliação: elemento vital e constituinte do planejamento e da gestão de resultados

*Roberto Antônio Fortuna Carneiro**

Resumo

Este artigo pretende analisar e discutir a experiência brasileira e baiana quanto à relação entre planejamento e avaliação. Ao contrário do que muitos pensam, a avaliação não é um tema recente e a longa tradição brasileira de planejamento contemplou, em vários momentos, experiências de avali ação. Porém, a tese defendida neste artigo é que apenas a partir dos anos 1990 o tema ganha força, o que se deve aos seguintes fatores: a) a crise fiscal e econômica que vem assolando muitos países; b) o aprofundamento da democracia com conseqüente maior acesso da população à informação; c) a pressão dos organismos internacionais de financiamento. Em função disso, a avaliação deixa de ser um instrumento de mero acompanhamento da execução das ações para tornar-se um efetivo instrumento de gestão pública, principalmente no que se refere à mensuração dos impactos gerados pela ação governamental na sociedade.

Palavras-chave: planejamento, avaliação, nova gestão pública, gestão por resultados, gerenciamento.

Abstract

The aim of this paper is to analyze and discuss the Brazilian and Bahian experience regarding the relationship between planing and evaluation. Contrary to what many people think, evaluation is not a recent topic and the long tradition of planning has many times resorted to evaluation experiences. However, this article advocates that it was only after the 90s that it gained ground, thanks to: a) the fiscal and economic crisis that several countries were facing: b) democracy was being thoroughly studied as the population had more access to information, and c) the pressure of the international financing organizations. Owing to these factors, the evaluation ceased to be an instrument for the mere follow up of actions to become an effective public management instrument, especially as far as the measurements of the impacts generated by the governmental action in society are concerned.

Key Words: *Planning, evaluation, new public management, management by results, administration.*

INTRODUÇÃO

O planejamento como instrumento de política econômica não é tão recente. A União Soviética adotou o primeiro Plano Qüinqüenal em 1929, e era, antes da Guerra, o único país que usava o planejamento de uma maneira mais sistemática, já que fazia oposição ao regime de livre mercado, adotando uma estratégia de economia mais centralmente planejada.

Nos países capitalistas, a idéia de planejamento surgiu ante a necessidade premente de atingir certos objetivos econômicos e sociais, já que o simples jogo das forças de mercado era incapaz de levar aos resultados desejados pela sociedade. Ou seja, a "mão invisível" do mercado e o *laissez-faire* revelaram-se incapazes de assegurar o equilíbrio entre os níveis de produção e a demanda de bens, dada uma determinada oferta de fatores de produção.

Apesar das diferenças entre esses dois sistemas, pode-se afirmar que o planejamento possuiu, em ambos, a mesma função, que era de ser um modelo teórico que se propunha a organizar racionalmente o sistema econômico a partir de certas hipóteses sobre a realidade, e que pode ser dividido em três fases: a decisão de planejar, o plano em si e a implementação do plano.

* Superintendente de Acompanhamento e Avaliação de Políticas Públicas da Seplantec e professor de Administração da FABAC e FIB.
rfortuna@seplantec@ba.gov.br

Todavia, esse processo de organizar a realidade dentro de um modelo (plano) nunca foi simples, e sempre encontrou uma série de obstáculos para a sua implantação e operacionalização. A maioria desses problemas da área de planejamento são: centralização do processo decisório; inadequada estrutura organizacional para executar o plano; deficiências (principalmente de recursos humanos, financeiros e de tecnologia de informação) do órgão responsável pela coordenação geral do planejamento; dificuldades no estabelecimento de metas e elaboração de orçamentos e na coleta e análise de informações. Este último aspecto é fundamental, uma vez que as constantes transformações exigem permanentes esforços no sentido de dotar as organizações de dados atualizados sobre a ambiência interna e externa.

Essa também é a opinião de Betty Mindlin Lafer, que já afirmava em 1975 que o motivo do fracasso de muitos planos governamentais, seja em economia socialista ou capitalista, é que

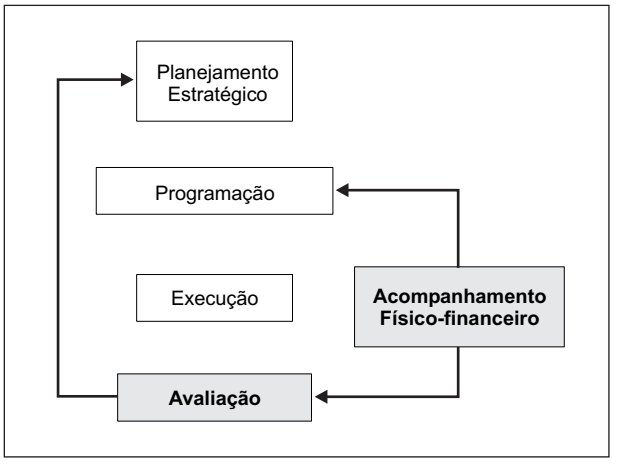
> [...] os planos raramente incluem variáveis fundamentais, como a organização administrativa e burocrática, o planejamento financeiro e orçamentário, as formas de ligar o plano à sua execução, a influência das instituições vigentes e do quadro político do momento, etc. (LAFER, 1975, p. 27).

No centro de todas essas dificuldades encontra-se a avaliação, ou melhor, a sua ausência, causada, muitas vezes, pela visão de que a simples existência do plano por si só é suficiente para dar conta de uma realidade dinâmica. Os defensores dessa visão esquecem-se, porém, que a avaliação é parte integrante do planejamento, é ela quem vai gerar uma retroalimentação que possibilita escolher entre diversos projetos de acordo com a sua eficiência e eficácia, sendo responsável também pelos resultados obtidos por esses projetos, pois cria a possibilidade de retificar as ações e reorientá-las em direção ao fim postulado. Esse papel de ferramenta para a gestão fica bem evidenciado na citação a seguir:

> Se planejar é introduzir organização e racionalidade na ação para a consecução de determinadas metas e objetivos, a avaliação é um modo de verificar essa racionalidade, medindo o cumprimento – dos objetivos e metas previamente estabelecidos e a capacidade para alcançá-las (ANDER-EGG, 1984, citado por COHEN e FRANCO, 1994).

A figura a seguir ilustra bem o papel da avaliação no ciclo do planejamento, ou melhor, no ciclo da gestão pública, pois um dos objetivos mais importantes da avaliação consiste em descobrir alternativas que otimizem o alcance dos objetivos procurados.

Figura 1
O Ciclo do Planejamento



Avaliação, portanto, corresponde ao ato de determinar o valor de alguma coisa, competindo-lhe analisar o valor de algo em relação a algum anseio ou a um objetivo, não sendo possível avaliar conseqüentemente, sem se dispor de um quadro referencial razoavelmente preciso.

Nos itens a seguir tratar-se-á dos seguintes temas: a) a experiência brasileira de planejamento e as diversas experiências de avaliação a ela associadas. Poderá se observar que essa experiência possui quatro fases bem marcadas; b) a construção de um pano-de-fundo para explicar as transformações pelas quais passou o planejamento nos anos 1990 por conta da reforma do modelo de Estado; c) a reforma do Estado e a Nova Gestão Pública; d) uma descrição sucinta da experiência gerencial desenvolvida pelo governo federal e que implantou uma nova visão acerca do planejamento e, por último, e) o planejamento e o Modelo Gerencial no Estado da Bahia.

A EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO-AVALIAÇÃO NO BRASIL

A avaliação não é um tema recente no Brasil, a tradição brasileira de planejamento contemplou, em

vários momentos, experiências de avaliação. Não possuíram, porém, a mesma orientação metodológica ou conceitual. Ela sofreu variações ao longo do tempo e essas variações, por sua vez, estiveram fortemente vinculadas à ideologia ou orientação do planejamento governamental vigente no momento: economia de guerra, perspectiva de desenvolvimento industrial, problemas de defesa nacional, reestruturação do poder político e do Estado, entre outros.

Nesse sentido é que Ianni (1986) considera que o planejamento como efetivo instrumento de política econômica estatal só começou a ser incorporado pelo Poder Público no Brasil durante a Segunda Guerra Mundial. Foi a partir da década de 1940 que surgiram as várias tentativas de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira, aí se podendo citar o Relatório Simonsen (1944-1945); Missão Cooke (1942-1943); Missão Abbink (1948); Plano Salte (1948); Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953) e o Plano de Metas (1956-1961). Em todo esse período, compreendido entre os anos 1940 e 1950, era predominante no plano internacional o direcionamento de esforços para desenvolver novos métodos quantitativos complexos de pesquisa e em aplicá-los à análise de programas sociais, principalmente quanto à medição dos seus resultados. No Brasil, porém, os esforços estavam mais direcionados para o desenvolvimento de métodos de análise e formulação dos problemas a serem atacados, definição de metas e começando a surgir o acompanhamento da execução dos planos, porém ainda sem uma preocupação muito grande com a aplicação de ações corretivas, como decorrência do processo de monitoramento.

O Plano de Metas pode ser considerado como um "divisor de águas", pois marca o início de uma nova etapa na relação planejamento-avaliação. Este plano é considerado a primeira experiência de planejamento efetivamente posta em prática no Brasil e, coincidentemente, ocorre em paralelo ao início do *boom* da avaliação de programas governamentais que iria marcar toda a década de 1960 no plano internacional.

Os principais fatores que acarretaram tal expansão, segundo Calmon (1999, p.9), foram:

1. o lançamento, nos Estados Unidos, de um amplo conjunto de programas sociais, iniciados pelo presidente Lyndon Johnson;
2. a criação de novas formas de ajuda aos países em desenvolvimento, mediante financiamento de projetos econômicos e programas sociais. A preocupação com os resultados da aplicação de bilhões de dólares nesses programas refletiu-se diretamente na demanda por avaliação.

No Brasil, além do Plano de Metas, podem ser citados também como constituintes desse período o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965) e o Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG (1964-1966).

Todos esses Planos foram muito bons em realizar diagnósticos sobre as diversas situações que eles queriam trabalhar, seus problemas, objetivos, estabelecimento de metas, etc. Contudo, não se preocuparam, também, com a questão da avaliação de resultados ou de impacto. O Plano de Metas é um dos poucos desse período que possuía avaliação de processo ou acompanhamento da execução como efetivo instrumento de gestão.

A terceira fase é marcada pela sofisticação conceitual e metodológica da avaliação e ocorre ao longo das décadas de 1970 e 1980 com grande publicação de trabalhos, livros e estudos científicos, principalmente acerca da mensuração dos impactos da ação governamental na sociedade. No Brasil essa fase é marcada pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento – PED (1968-1970). O PED foi o primeiro a preocupar-se com os aspectos operacionais do planejamento e, principalmente, com os problemas relativos à execução e implementação, o que resultou na implantação de um sistema de acompanhamento das medidas propostas. Os resultados efetivos desse acompanhamento sobre os resultados do plano não são, porém, muito conhecidos (LAFER, 1975, p.108).

Com base nas experiências internacionais e no conhecimento acumulado com o PED, o governo brasileiro tentou montar um sistema de acompanhamento e avaliação por meio do Decreto 68.003, de 28 de julho de 1971. O primeiro relatório elaborado referia-se ao exercício de 1971, quando constatou-se um elevado grau de execução dos projetos incluídos no plano de governo (75% dos projetos). Nesse período vigia o I PND, que teve sua avaliação realizada no ano de 1972 e que também apre-

sentou um resultado positivo, dando início ao Programa de Acompanhamento dos PNDs (HOLANDA, 1999). Vale lembrar que, durante o regime militar, o Congresso Nacional teve seus poderes reduzidos e, em conseqüência, os Planos Nacionais de Desenvolvimento não eram apreciados pelos parlamentares, assim como a prestação de contas do Poder Executivo.

O período seguinte – os anos 1980 – foi marcado pela crise de financiamento e pelo grau de endividamento público, praticamente eliminando o planejamento, já que as ações públicas passaram a ser conduzidas ao sabor das conjunturas, com predominância de uma perspectiva de curto prazo. Datam dessa época os Planos Cruzado I e II, o Plano Bresser e o Plano Verão. Esses planos visavam, fundamentalmente, garantir a estabilidade macroeconômica. As conseqüências foram a ineficiência, ações desarticuladas, ausência na definição de prioridades na direção da ação governamental e ausência de avaliação, com profundas repercussões sobre a qualidade da gestão pública.

Os aspectos ligados à implementação do planejamento, principalmente os problemas relativos à execução e implementação, foram negligenciados nessas primeiras fases da história do planejamento do país

Um dos aspectos mais abordados pelos autores que analisaram esse período, principalmente Calmon (1999), é que, na prática, apesar desses programas já contemplarem experiências de avaliação de processo ou de monitoramento, as informações geradas por essas avaliações nem sempre eram utilizadas pelos decisores, o que não produzia melhoramentos na execução dos programas, e, conseqüentemente, terminava por afetar seus resultados finais. Os aspectos ligados à implementação do planejamento, principalmente os problemas relativos à execução e implementação, foram negligenciados nessas primeiras fases da história do planejamento do país.

É importante destacar que nesse período, das décadas de 1940 ao final da de 1980, esse planejamento sempre esteve ligado a um modelo de Estado no Brasil, marcado pelo keynesianismo e pelo papel de interventor direto na economia. Modelo este que começa a ser questionado na fase seguinte.

A partir dos anos 1990 inicia-se uma nova fase, uma verdadeira ruptura de paradigma, e alguns fatores contribuem para aumentar ainda mais a demanda por avaliação. No plano teórico, passa a prevalecer o conceito de que avaliação deve ser vista como decorrência de uma realidade política e administrativa e que ela deve incorporar a questão de como os grupos interessados aprovaram o plano, como influenciaram sua concepção, como implementaram e ajudaram a modificar os planos federal, estadual e municipal. Passa a importar, portanto, incorporar a visão da sociedade como um todo, e não apenas de alguns dos seus *stakeholders*.

No plano político, essa fase é também marcada pelos seguintes fatores: a) crise fiscal e econômica, que vem assolando muitos países; b) aprofundamento da democracia, com conseqüente maior acesso da população à informação; c) aprofundamento da globalização; d) surgimento de novas tecnologias flexíveis; e) pressão dos organismos internacionais de financiamento.

Este último ponto, em particular, é de significativo interesse para nossa análise, pois influencia diretamente essa fase, que é marcada pelo Plano Real e pelo Avança Brasil, e se inicia com a visita, ao país, do Presidente do Banco Mundial, Sr. James Wolfensohn, em 1995, para abordar a questão da eficácia e do impacto dos projetos aqui financiados pelo BIRD. Nessa ocasião, instituiu-se uma Comissão Mista composta por representantes do governo e do banco.

Os principais problemas identificados por essa Comissão foram: projetos elaborados com baixo comprometimento com as condições de implementação; sistemas de supervisão e acompanhamento deficientes; insuficiência de recursos de contrapartida; ausência de avaliações de resultados, dentre outras. E, principalmente, que o sistema central de acompanhamento do governo federal não dispunha de instrumentos adequados de monitoramento, de avaliação e de tomada de decisão[1].

[1] Relatório Comissão Mista Brasil-Banco Mundial.

Convém, portanto, antes de estudar os impactos que esses fatos causaram no desenvolvimento de um novo modelo de planejamento-avaliação no Brasil, construir um pano-de-fundo que explique as transformações por que passou o planejamento governamental nos anos 1990.

A REFORMA DO ESTADO E A NOVA GESTÃO PÚBLICA

Após o período considerado como de "ouro" do capitalismo mundial, justamente os anos que seguiram ao final da Segunda Grande Guerra, iniciase, ao final dos anos 1970, um período de crise do modelo de acumulação, que afetou seriamente os Estados capitalistas. Esta crise[2] é caracterizada principalmente por:

l) uma crise fiscal, marcada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa;
2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado (Estado de Bem-Estar social nos países desenvolvidos, substituição de importações no terceiro mundo e o estatismo nos países comunistas);
3) a superação da forma tradicional e burocrática de administrar o Estado, em um mundo de complexas e intensas transformações.

A única forma de superar essa crise seria através da implantação de um novo modelo, a *New Public Management* – NPM. Este modelo ficou conhecido mundialmente a partir de meados dos anos 1970, principalmente na Inglaterra e nos Estados Unidos, como solução para a crise da administração pública capitalista apresentada acima. Novas contribuições a este modelo foram surgindo ao longo dos anos e, mais recentemente, destacam-se as idéias de excelência de Osborne & Gaebler (1992) e de Peters & Waterman (1982) aplicada às organizações públicas.

O Brasil não ficou imune a esse processo de repensar o Estado, pois também vivenciou uma crise com dimensões econômica, política, fiscal e de gestão pública ao longo do período compreendido entre 1979 a 1994. Para fazer frente a esse quadro, o governo federal promoveu uma reestruturação administrativa baseada, principalmente, nas idéias do ministro Bresser Pereira (BRESSER PEREIRA, 1996). Segundo essas idéias, o modelo burocrático de gestão estatal havia tornado-se caro, lento e incapaz de atender às demandas de um mundo globalizado e de um cidadão cada vez mais informado e consciente de seus direitos.

Para levar a termo essa reestruturação, o governo brasileiro baseou-se nos modelos de gestão empresarial adotados por países como o Reino Unido, Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália, originando o que se tornou conhecido no Brasil como "administração pública gerencial". Para Bresser (1996, p.11-12), esse novo modelo deve substituir as duas formas mais conhecidas de administração do setor público: a administração patrimonialista e a administração burocrática.

A administração patrimonialista é um modelo mais antigo e pressupunha a confusão entre o patrimônio público e o patrimônio da realeza, dispondo esta do patrimônio público como de sua propriedade. Esse modelo teria como produtos a corrupção e o nepotismo e prevaleceu em sociedades pré-capitalistas e absolutistas.

A administração burocrática surge e consolida-se com o desenvolvimento do capitalismo e da democracia representativa, dando lugar à separação entre negócios públicos e negócios privados dos governantes e propiciando a formação de um corpo de funcionários profissionalizados, organizados em carreira e de maneira hierárquica. Esse modelo só apresentaria problemas, ainda segundo Bresser, com a expansão burocrática do Estado e a amplitude da sua intervenção na vida econômica. Ele afirma textualmente que "A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes" (BRESSER PEREIRA: 1996; p.21).

O modelo ideal para esta nova realidade dinâmica e complexa seria, de acordo com as experiências desenvolvidas internacionalmente, a Administra-

[2] Para maiores detalhes ver as obras de Bresser Pereira (1996) e (1997); Diniz (1996) e Loffer & Ormond (1999).

ção Pública Gerencial, modelo que possui as seguintes características:

- descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos, regionais e locais;
- descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés da piramidal:
- controle por resultados, a *posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos;
- administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Para esse novo modelo de gerenciamento público, o Estado deve atuar como um regulador da oferta de serviços públicos e, principalmente, como promotor/indutor, ao invés de provedor de bens e serviços sociais. Para que esse novo papel seja bem desempenhado, importaram-se práticas gerenciais comuns ao setor privado da economia, a exemplo da eficiência, eficácia, produtividade, avaliação e controle de resultados, satisfação do consumidor, delegação e gestão participativa, prevenção e controle de gastos.

Uma outra modificação introduzida foi a mudança de papel dos chamados administradores públicos para gerentes ou gestores públicos, já que a demanda agora é por um perfil de articulador e empreendedor, distinto do papel de supervisor ou administrador no sentido tradicional. Os valores gerenciais passam a ser a primazia do cliente; a diversidade e flexibilidade; as habilidades multidimensionais; a delegação em lugar do controle e o gerente como um orientador focado em resultados.

Em linhas gerais, esse é o pano-de-fundo da nova administração pública. Analisaremos a seguir a experiência gerencial desenvolvida pelo governo federal, que terminou sendo adotada pelos estados, com algumas variações de acordo com a especificidade local e que implantou uma nova visão acerca do planejamento.

O PLANEJAMENTO E A AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTOS DA GESTÃO POR RESULTADOS: O FOCO NO GERENCIAMENTO POR PROGRAMAS

O Novo Modelo de Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal

Esse processo de Reforma do Estado no Brasil precisava, para poder redirecionar o foco para os resultados da ação governamental, de um novo modelo de planejamento. Esse novo enfoque, a gestão por resultados, possui dois marcos de referência fundamentais:

I. o lançamento, pelo governo federal, a partir de outubro de 1998, do Decreto Nº 2.829, que promoveu uma transformação no marco conceitual e metodológico para a elaboração e gestão do Plano Plurianual (PPA) e dos orçamentos públicos. As implicações foram de diversas ordens e incidiram sobre os processos de trabalho, os modelos gerenciais, as estruturas organizacionais, os sistemas de informação e processamento, e os mecanismos de contabilidade e controle da administração pública brasileira;
II. a emissão da Portaria Nº 117 de 12/11/98 pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (substituída pela Portaria Nº 42 de 14/4/99 do Ministério de Orçamento e Gestão, que mantém o conteúdo básico e ajusta alguns pontos) alterando a classificação funcional utilizada nos orçamentos públicos, criando as subfunções e estabelecendo conceitos necessários para operacionalizar as normas do Decreto Nº 2.829.

Esses dois marcos referenciais são a própria essência da reforma do sistema de planejamento e orçamento públicos. Com essas mudanças buscou-se imprimir ao processo de planejamento e orçamento uma perspectiva mais gerencial. A introdução de elementos que proporcionam o exercício da gestão cotidiana dos programas e de suas ações, a atribuição de responsabilidades, a prática da avaliação e a cobrança de resultados revelam um avanço conceitual e metodológico. Ainda segundo o Manual Técnico de Orçamento da SOF (p. 12), for-

malmente passar-se-ia a um processo de planejamento sob o seguinte encaminhamento:

- estabelecimento de objetivos estratégicos;
- identificação de *problemas* a enfrentar ou de *oportunidades* a aproveitar, para alcançar os objetivos estratégicos;
- concepção de *programas* a serem implementados, com vistas atingir os objetivos, que implicarão a solução dos problemas;
- especificação das diferentes *ações* do programa, com identificação dos *produto*s, que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades;
- atribuição de *indicadores* aos objetivos (e programas) e de *metas* aos produtos (projetos, atividades e outras ações);
  - designação de *gerentes* por programas;
  - *avaliação* da execução e dos resultados; e
  - *cobrança* e prestação de contas por desempenho.

Sendo que a avaliação compreenderá tanto o desempenho físico-financeiro quanto a obtenção de resultados e o grau de satisfação da sociedade em relação aos produtos ofertados pelo poder público.

O marco referencial da reforma afirma ainda que os objetivos da gestão por Programas são:

- solucionar problemas, ou atender necessidades, diagnosticados no espaço territorial de cada esfera de governo, respeitadas as respectivas competências constitucionais e legais;
- melhorar os resultados da Administração, com responsabilidade e maior transparência na alocação e aplicação dos recursos públicos;
- propiciar a integração e a compatibilização dos instrumentos básicos de planejamento e orçamento: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei do Orçamento Anual – LOA

Esses programas podem ser definidos em quatro tipos:

- finalísticos – aqueles cujos objetivos visam solucionar os problemas ou atender demandas da sociedade;
- serviços do Estado – destinados a atender as demandas do próprio governo;
- gestão de políticas públicas – ações que têm por finalidade atender o planejamento e a formulação de políticas setoriais;
- apoio administrativo – conjunto de atividades padronizadas visando ao atendimento ao financiamento dos insumos que não são passíveis de apropriação direta pelos demais tipos de programas.

Com o intuito de tornar esses programas gerenciáveis e passíveis de mensuração, foi estabelecido que cada programa deve conter: objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar, metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo (regionalizadas por estado) e ações não-integrantes do orçamento necessárias à consecução do objetivo.

Foi estabelecido também que seriam instituídos o Sistema de Informações Gerenciais do Brasil em Ação e os Gerentes de Programa. O Sistema de Informações Gerenciais permite o acompanhamento de cada um dos projetos em suas dimensões físicas, financeiras e gerenciais, melhorando a capacidade de antecipar problemas e propor soluções.

Quanto ao Gerente, o objetivo de sua criação e implantação foi o de melhorar os resultados da administração pública, dando maior transparência à aplicação dos recursos. A missão desse gerente pode ser definida, segundo a ENAP, como a de

> [...] promover o processo de transformação da administração – o gerente é um agente de mudanças – mobilizando recursos e esforços dos diversos parceiros, em sintonia com os anseios da sociedade, mediante estímulos à motivação e à cooperação e de acordo com uma orientação para a eficácia e a eficiência das ações (ENAP, 2002, p. 11).

Seguindo esse exemplo do governo federal, alguns estados também resolveram desenvolver e implantar seus modelos gerenciais, todos eles tomando como referência o modelo federal. O suporte aos mesmos foi dado através do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Muitos governos estaduais também optaram por não implantar esse modelo na sua totalidade, a exemplo do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Mato

Grosso e Paraná que adotaram o PPA e o orçamento por programa porém não adotaram a figura do Gerente e a estrutura matricial para gestão do plano, a exemplo do que fizeram o governo federal, a Bahia e Santa Catarina.

O PLANEJAMENTO E O MODELO GERENCIAL NO ESTADO DA BAHIA

A Bahia também possui, a exemplo do governo federal, uma tradição em planejamento, que se inicia na década de 1950 com o retorno de Rômulo Almeida ao estado. A partir daí surgem a Comissão de Planejamento Econômico – CPE, fundada com o apoio da UFBA, que deu origem às famosas "Pastas Rosas" e ao FUNDAGRO, e fez surgir uma *holding* de onze empresas que muito influenciaram o desenvolvimento estadual. Além disso, podem-se destacar também as Notas sobre o Enigma Baiano, de Pinto de Aguiar, o Plano de Desenvolvimento da Bahia – PLANDEB, da Comissão de Planejamento Econômico e o Bahia: Reconstrução e Integração Dinâmica, da Fundação Centro de Projetos e Estudos – CPE, entre outros.

A Bahia também possui, a exemplo do governo federal, uma tradição em planejamento, que se inicia na década de 1950 com o retorno de Rômulo Almeida ao estado. A partir daí surgem a Comissão de Planejamento Econômico – CPE, fundada com o apoio da UFBA, que deu origem às famosas "Pastas Rosas" e ao FUNDAGRO

Contudo, em todo esse período não houve experiências de avaliação dignas de registro, mesmo nos anos 1970, fase em que o governo federal realizou avaliações de suas ações. Excetuam-se as experiências de acompanhamento de execução orçamentária e de avaliação dos programas que receberam financiamentos dos organismos internacionais de financiamento.

Mais recente, o Governo da Bahia procurou desenvolver um alinhamento com as ações programadas pelo governo federal, também implantando um novo modelo de planejamento e gestão pública, materializado através do Plano Plurianual 2000-2003 – Bahia de Todos os Tempos. Plano este que tem como objetivo ordenar estrategicamente o desenvolvimento econômico e social do Estado através de programas direcionados para a solução de problemas ou o atendimento de demandas específicas e atuais da sociedade.

Este plano foi orientado pelo Decreto Nº 7.872 de 16 de novembro de 2000 que instituiu que o Plano Plurianual 2000/2003, aprovado pela lei Nº 7.525 de 22/10/1999, seria executado por programas mediante a designação de gerentes. O Decreto instituiu também a manutenção de um sistema informatizado de apoio ao gerenciamento coordenado pela Seplantec.

As estratégias definidas no PPA objetivam promover um salto de qualidade na vida dos baianos; expandir as bases produtivas do Estado; crescer, desconcentrar e diversificar a sua economia, e aprofundar e consolidar o processo de modernização da gestão pública e da estrutura administrativa, garantindo a prestação de serviços públicos com eficiência e qualidade.

A incorporação ao PPA das previsões de investimentos de outras esferas administrativas e da iniciativa privada, na Bahia, constituiu-se em outro aspecto inovador no planejamento. Essa estratégia associada à nova estruturação do Plano caracteriza os programas como instrumentos de incentivo de investimentos para o Estado através de parcerias. Vale ressaltar que no âmbito do governo estadual esta pratica ainda é muito pouca representativa.

A implementação do Gerenciamento por Programas esteve a cargo da Secretaria do Planejamento Ciência e Tecnologia – Seplantec, através do Comitê Executivo, grupo vinculado a Superintendência de Orçamento Público (SPO) e sucedido pela Superintendência de Acompanhamento e Avaliação de Políticas Públicas (SPA), órgão criado pela Lei Nº 7.888, de 27 de agosto de 2001 e que tem como objetivos disseminar a nova cultura na administração pública estadual além de capacitar e integrar os gerentes e suas equipes de trabalho, dando apoio técnico na elaboração, gerenciamento e avaliação das ações governamentais, e também na discussão sobre as técnicas, metodologias e instrumentos de gestão.

A Superintendência de Acompanhamento e Avaliação de Políticas Públicas (SPA), em seus seis meses de operação, procurou constituir-se e organizar-se internamente, com o objetivo de assumir suas atribuições já no presente exercício, que consiste em estruturar e difundir, na Administração Pública Estadual, a prática da avaliação das políticas e programas a partir da definição de resultados esperados e realizar o gerenciamento da execução do Plano de Governo.

Para tanto, a SPA concluiu, em conjunto com o Instituto Brasileiro de Administração e Desenvolvimento (IBRAD), uma metodologia de avaliação das políticas públicas e seus respectivos programas definidos no Plano Plurianual (PPA), articulada com as demais metodologias adotadas no Estado; estimulando a adoção de indicadores como ferramenta gerencial básica para programas e projetos públicos; e, fortalecendo a função planejamento no âmbito da Administração Pública do Estado.

Em maio, a metodologia foi apresentada para validação junto aos gestores dos diversos programas com sucesso, estando previsto para o mês de novembro, a difusão e validação dos indicadores definidos em oficinas durante todo o processo de construção da sistemática de avaliação apresentada.

A metodologia e seus instrumentos de acompanhamento foram incorporados à sistemática aprovada, o que já deu origem, no atual exercício, aos Relatórios Gerenciais de Acompanhamento e Avaliação das Políticas e Programas Prioritários do atual PPA, que nortearão os gestores de programas e demais decisores públicos, constituindo-se num instrumento de gestão estratégica do Plano de Governo e do PPA.

A SPA também vem elaborando uma metodologia para definição do Núcleo Estratégico das Políticas Públicas do Governo do Estado, identificando os dez programas centrais na programação governamental nos últimos quatro anos, com o objetivo de subsidiar a Avaliação de Desempenho e de Impacto e o próximo Plano Plurianual. Está ainda desenvolvendo uma Metodologia de Ordenamento por Critério de Aderência, baseada na ferramenta *Balanced Score Card*, para definir, dentro da "carteira de projetos" das diversas Secretarias de Estado aqueles Programas com maior aderência aos objetivos estratégicos do Governo, passando então a terem o tratamento de prioritários.

A criação do Brasil em Ação pode ser considerada um passo importante para reduzir o caráter formal, normativo e pouco dinâmico do planejamento público, pois abriu um espaço de discussão para aperfeiçoarem-se os mecanismos e conceberem-se métodos e técnicas mais apropriados à gestão de ações governamentais

CONCLUSÃO

Este artigo procurou demonstrar que a produção de conhecimento técnico na área de planejamento esteve muito mais voltada para os processos de formulação de programas do que para aqueles relacionados à sua avaliação. Hoje já é amplamente aceito que a avaliação sistemática, contínua e eficaz é uma ferramenta gerencial poderosa, pois fornece aos formuladores de políticas públicas e aos gestores de programas, condições de aumentar a eficiência e efetividade dos recursos aplicados em programas sociais e de desenvolvimento.

A criação do Brasil em Ação pode ser considerada um passo importante para reduzir o caráter formal, normativo e pouco dinâmico do planejamento público, pois abriu um espaço de discussão para aperfeiçoarem-se os mecanismos e conceberem-se métodos e técnicas mais apropriados à gestão de ações governamentais.

Pensar por problemas e enfrentá-los mediante ações organizadas por programas com objetivos definidos, com a articulação do plano ao orçamento, permite chegar muito mais perto da complexidade do mundo real do que na forma tradicional de fazer planejamento e orçamento (área temática, setores da administração e subprogramas referenciados apenas por metas a alcançar). Conceber ações (projetos, atividades e ações normativas) definindo com rigor seus produtos (um por ação), suas metas, seus custos e prazos são criar possibilidades para a prática de uma administração mais gerencial no setor público.

E gerenciar significa monitorar e avaliar. Quem não monitora os problemas que deve resolver e o resultado das ações com as quais pretende enfrentá-las não sabe o que acontece por conta do seu agir e nem que mudança provocou com a sua ação. Para monitorar é necessário tornar preciso o problema, demarcá-lo e medi-lo com rigor, conhecer suas determinações e desenhar ações específicas com o poder de eliminar ou minimizar as causas fundamentais que o geram. Somente problemas bem definidos e ações bem desenhadas e programadas, ambos identificados por precisos e detalhados indicadores, são passíveis de monitoramento, podendo ser avaliados de forma conseqüente e oportuna.

A avaliação é, portanto, um dos mais importantes instrumentos de *feedback* para os decisores públicos, que vão depender cada vez mais dos dados da avaliação para implementar programas e aperfeiçoar a gestão das políticas governamentais, como pode ser percebido na seguinte afirmação de Garcia (1996, p.3): "Quem monitora avalia. Quem avalia confirma ou corrige, exercendo o poder de dirigir consciente e direcionalmente".

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-29, 1996.

_____. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 48, n. 1, p. 5-25, 1997.

CALMON, Kátia Maria Nasiaseni. A avaliação de programas e a dinâmica da aprendizagem organizacional. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 19, jun./jul.1999.

CARVALHO, Francisco. Sistema de planejamento: desafio para o setor público. *Caderno de Ciências Aplicadas*. n. 1, p. 64-72, jun.1997.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1994.

COMISSÃO MISTA BRASIL-BANCO MUNDIAL. *Melhoria da eficácia dos projetos de desenvolvimento financiados pelo Banco Mundial*: relatório final. Março de 1997. Mimeo. 55p. tab.

CORE, Fabiano Garcia. *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*. Brasília: ENAP, 2001. 43 p. (Texto para discussão, 44).

DINIZ, E. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. *Perspectiva*. v. 10, n. 4, p. 13-26. 1996.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Pesquisa ENAP*: os gerentes do Avança Brasil e os desafios da gestão. Brasília: ENAP, 2002. 52p.

_____. *Pesquisa ENAP*: a experiência gerencial do Brasil em Ação. [Brasília]: [ENAP], 2000. 17 p. Mariane Nassuno – gerente de Programa.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Avaliação de ações governamentais*: pontos para um começo de conversa..[Brasília]: IPEA. 27 p. Mimeo

IANNI, Otávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 4. ed. Rio de janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

JUNQUILHO, Gelson Silva. Burocrata ou gerente? Repensando-se a proposta da reforma administrativa no Brasil do Real. *Revista Planejamento e Políticas Públicas,* n. 19, Jun. 1999.

LAFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975. (Coleção debates).

LOFFER, Elke; ORMOND, Deny. A nova gerência pública. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 50, n. 2, p. 66-96, abr./jun. 1999.

MANUAL TÉCNICO DE ORÇAMENTO – 2000. Brasília: SOF, 1999. , p. 13.

OSBORNE, David; GAEBLER. *Reinventando o Governo*. Trad. de Sérgio Bath e Ewandro Magalhães Júnior. Brasília: MH Comunicação, 1994. 456 p. ilust.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Brasília: MARE, 1995. 86 p.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

A importância do planejamento governamental do turismo: o Prodetur na Bahia

*Augusta Lorena Santana Gonçalves**

Resumo

Este trabalho busca demonstrar a importância do planejamento para o desenvolvimento da atividade turística. Inicialmente, evidencia-se a importância econômica do turismo e a complexidade desse setor, que, não sendo regulado de forma adequada, pode gerar diversos ¨impactos inesperados e indesejados. A seguir apresenta-se o conceito, objetivos do planejamento e um breve histórico da política nacional e dos órgãos responsáveis pela elaboração dessa política e do planejamento do turismo na esfera federal do governo, que, visando à dinamização dessa atividade, implementou o Programa para o desenvolvimento do Turismo (PRODETUR). Na terceira parte, resume-se evolução do turismo no estado da Bahia, apresentando-se as estratégias governamentais de planejamento, com uma análise mais detalhada do Programa de Desenvolvimento do Turismo na Bahia (PRODETUR-BA). Na conclusão, faz-se um balanço do planejamento governamental do turismo na Bahia.

Palavras-chave: turismo, planejamento, PRODETUR.

Abstract

This objective of this paper is to demonstrate the importance of planning for the development of the tourist activity. In the first part, it highlights the economic importance of tourism and the complexity of this sector, which generates "unexpected and undesirable impacts" when not properly regulated. In the second part, it presents the concepts, objectives and a summary of the history of the national policy and of the agencies responsible for the elaboration of this policy and for planning tourism in a federal scope. It also shows that in order to stimulate this activity, the federal government implemented the Program for the Development of Tourism (PRODETUR). The third part summarizes the evolution of tourism in the State of Bahia, presenting the governmental planning strategies, with a more detailed analysis of the Program for the Development of tourism in Bahia (PRODETUR-BA). Its conclusion summaries the governmental planning for tourism in Bahia.

Key words: *tourism, planing, PRODETUR.*

O turismo, comprovadamente, gera emprego e renda. Considerando que a Bahia possui uma vocação natural para essa atividade, o governo tem priorizado e investido nesse setor, mediante uma ação de planejamento. Segundo a Bahiatursa, em 2000, foram registrados 68 mil empregos diretos e 303 mil indiretos decorrentes do turismo, e a receita global do setor na Bahia alcançou US$ 856,7 milhões. O PIB baiano está estimado em US$ 26,7 bilhões, podendo-se deduzir que o turismo contribui com 6,2% para esse montante (GAUDENZI, 2001).

Os atrativos naturais continuam sendo a principal razão do fluxo de turistas na Bahia, promovendo, além do turismo tradicional, o de caráter ecológico. Em todas as zonas turísticas (Costa dos Coqueiros, Baía de Todos os Santos, incluindo Salvador, Costa do Dendê, Costa do Cacau, Costa do Descobrimento, Costa das Baleias e Chapada Diamantina) coexistem produtos e atrativos procurados por diversos tipos de turistas e ecoturistas, o que favorece a competitividade da Bahia como destino de viagem em nível nacional e internacional.

Um grande diferencial do turismo na Bahia é a existência de uma forte característica cultural, fonte de produções artísticas, manifestações étnicas e de intensa produção musical, com um calendário anu-

* Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Salvador. Especialista em Planejamento Econômico Regional e Orçamento Público pela Universidade Federal da Bahia. lorenastg@yahoo.com.br

al que ultrapassa o ciclo de festas populares do verão, tornando o turista um consumidor a mais da cultura local. Nesse contexto, ações de planejamento turístico que criem uma melhor infra-estrutura, como a construção de aeroportos, estradas, saneamento básico e uma política de proteção ao meio ambiente, de *marketing* e educação para o turismo irão promover o desenvolvimento desse setor, atraindo visitantes e investidores privados com reflexos na qualidade de vida da população.

TURISMO E PLANEJAMENTO

A ciência econômica foi a primeira disciplina a estudar o turismo, uma vez que, no início do Século XX, percebeu-se, na Europa, que essa atividade era uma fonte de divisas (BARRETO, 1999). No panorama atual da economia brasileira e mundial, o turismo faz parte de um contexto de alta competitividade em nível global, como resultado de um conjunto de atividades econômicas, com importância destacada no setor de serviços, na indústria e no comércio em geral (EMBRATUR, 1995).

Em 1999, o movimento de turistas correspondeu a 613 milhões de deslocamentos mundiais, o que gerou um montante de US$ 3,8 trilhões de renda, direta e indireta, o que equivale a, aproximadamente, 11% do PIB mundial. O turismo emprega, no mundo, aproximadamente 260 milhões de pessoas ou 10% da força de trabalho global, envolvendo diferentes profissões e especialidades necessárias para a produção e o desenvolvimento econômico global (WTTC, *apud* LAGE e MILONE, 2000).

Dados oficiais da Embratur para o ano 2001 confirmam que o turismo traz um ambiente promissor para as oportunidades de trabalho. No setor hoteleiro, por exemplo, cerca de um milhão de empregos já são mantidos pela indústria turística. No que concerne a sua representação mais evidente na economia brasileira, o turismo engloba atividades que participam em aproximadamente 4% do PIB. Entretanto, estima-se que o dinamismo dessa atividade seja muito maior, pois, profissionais que entram em estatísticas de outros setores, tais como o petroleiro e têxtil, muitas vezes têm seus empregos garantidos em virtude do segmento turístico (EMBRATUR, 2001).

A geração de emprego é, sem dúvida, um dos principais efeitos do turismo, por se tratar de uma atividade intensiva em mão-de-obra, que envolve serviços tais como transportes, bares, restaurantes, hotéis, lojas de artesanato, etc. Em relação à balança de pagamentos, o turismo representa um incremento da receita nos destinos receptores, já que os gastos que os turistas realizam provêm de outras regiões. Os recursos financeiros gastos pelos visitantes em bens e serviços irão gerar emprego e renda e, consequentemente, a riqueza do país. Trata-se do fenômeno conhecido como efeito multiplicador – os recursos gastos pelo visitante permanecem na região de destino para serem movimentados pela economia do local. Assim, o turismo estimula a criação de planos e programas para que o governo promova o seu desenvolvimento e compreenda a sua responsabilidade nesse processo (LAGE e MILONE, 2000).

A geração de emprego é, sem dúvida, um dos principais efeitos do turismo, por se tratar de uma atividade intensiva em mão-de-obra, que envolve serviços tais como transportes, bares, restaurantes, hotéis, lojas de artesanato, etc

Entretanto, o turismo não gera somente efeitos positivos para uma região, implicando, também, custos para os destinos que acolhem os visitantes. Segundo Archer e Cooper (2001), as discussões principais acerca dos impactos positivos e negativos do turismo envolvem noções de capacidade de carga, que se refere ao limite de um lugar para absorver o movimento turístico sem ocasionar problemas. De acordo com Lage e Milone (2000), conseqüências negativas podem advir do turismo para a economia de uma região como a elevação do preço comercial da terra na esfera internacional; com isso, possíveis compradores locais perdem o poder de adquirir a propriedade. O turismo também pode trazer alguns problemas para o mercado de trabalho se a economia de uma região torna-se muito dependente da atividade em questão, pois o seu caráter sazonal gera uma instabilidade da demanda e, muitas vezes, a força de trabalho provém de outras regiões de dentro e de fora do país.

Muitos governantes passaram a enxergar o turismo como a saída para os problemas econômicos de seus países e o promoveram de forma inadequada, desconsiderando os aspectos específicos do tipo de desenvolvimento necessário às suas áreas de abrangência. Recentemente, há uma maior preocupação a respeito dos resultados do incremento do setor, a fim de se evitar problemas indesejados para a economia e outros, relativos à sociedade, à cultura e ao meio ambiente do destino receptivo (RUSCHMANN, 1997). Para essa autora, a ação do Estado para o desenvolvimento do turismo não deve desconsiderar os aspectos sociais, culturais e ambientais de uma localidade. É necessário haver uma harmonia entre a evolução da atividade turística e a preservação das características de identidade da comunidade receptora, já que, no âmbito social, por exemplo, a permanência de uma grande quantidade de turistas pode estimular novos hábitos e costumes na população local, como jogos, consumo de bebidas alcoólicas, drogas e prostituição.

O movimento turístico pode trazer bons resultados para a cultura e para o meio ambiente das regiões visitadas

A autora lembra que o movimento turístico pode trazer bons resultados para a cultura e para o meio ambiente das regiões visitadas, como a valorização do artesanato, dos costumes, festas, folclore, tradições locais e preservação do patrimônio histórico, que passam a ser motivo de orgulho da comunidade, fortalecendo a cidadania. Como decorrência dessa atividade, poderá haver a criação de planos e programas de conservação e preservação do meio ambiente natural, sítios históricos e arqueológicos.

Por outro lado, Ruschmann (1997) considera que o turismo também gera impactos negativos para o ambiente cultural e ecológico de uma destinação. Em relação aos aspectos culturais, a produção de artesanato em larga escala, apenas para o consumo turístico, muitas vezes acaba por desvinculá-la da cultura da região de origem, assim como as manifestações folclóricas e rituais acabam se vulgarizando, transformando-se apenas em espetáculos para os visitantes. O fluxo turístico pode gerar, no meio ambiente natural, a poluição sonora, do ar e da água, assim como aumento da produção de lixo, quase sempre com descarte inadequado, e, ainda, congestionamentos. Atividades tradicionais como o extrativismo, a agricultura de pequena escala e a pesca podem ficar prejudicadas, pois, muitas vezes, o acesso das populações aos ambientes naturais fica impedido, uma vez que esses podem se transformar em espaços fechados para empreendimentos turísticos.

O turismo é uma atividade recente em muitos países e também bastante complexa, pois envolve diversos setores da sociedade e da economia. Dessa forma, seu desenvolvimento requer um planejamento adequado, que deve ser orientado levando em conta as restrições ambientais, sociais, culturais e econômicas, sem as quais a atividade continuará crescendo de maneira desordenada, ocasionando resultados negativos imprevistos (BISSOLI, 2000).

O planejamento consiste em um conjunto de ações que visam à mudança de uma dada situação, tendo como meta alcançar uma realidade que possa satisfazer às necessidades da sociedade. Esse processo deve fazer uso de uma abordagem integral, considerando os fatores econômicos, sociais, culturais, psicológicos, ecológicos e políticos-legais. Com base nesse conceito, os elementos do processo de planejamento são estabelecidos: a situação desejada ou objetivo-alvo, o diagnóstico da situação existente, a fixação de metas e objetivos a alcançar a fim de permitir que a atividade se aproxime da realidade desejada, a determinação de estratégias com vistas ao alcance satisfatório dos objetivos traçados e a dos instrumentos que para isso serão utilizados (SILVA, 1999/2000).

Esse autor considera o planejamento necessário, pois a importância dada aos aspectos de futuridade determina relações específicas de causa e efeito. O seu processo envolve uma fase inicial que é a coleta de dados, quando se analisam o mercado, o produto, a concorrência. Em seguida, analisam-se as opções de estratégias, com base nas necessidades sociais e na posição que se quer atingir no mercado. A fase final estabelece um plano – nacional, regional ou local, esferas que devem estar coordenadas, no qual se consideram os diversos efeitos que a atividade pode gerar na economia, no ambiente social, cultural e ecológico – e outras

ações que envolvem a organização institucional, de recursos humanos e de *marketing*.

No turismo, o ato de planejar deve estar atrelado às políticas de desenvolvimento do setor. Segundo Ruschmann (1997), o plano de desenvolvimento do turismo é o meio através do qual se determinam e selecionam as prioridades para que haja uma desenvolvimento equilibrado dessa atividade, estabelecendo seus limites ideais, com os quais se pode determinar o momento em que se deve promover o avanço, a manutenção ou a redução do seu crescimento.

Dentre os diversos objetivos do planejamento turístico, essa autora enumera os seguintes:

- definição das ações, políticas e métodos para a construção de equipamentos, atividades e serviços turísticos, bem como a promoção de incentivos para o seu desenvolvimento tanto por parte de empresas públicas quanto privadas;
- adequação dos diversos serviços públicos disponíveis para o turismo, a fim de que sejam prestados ao público de forma apropriada, bem como a garantia da observância das normas reguladoras definidas para a iniciativa privada, assegurando que a destinação tenha a sua imagem relacionada com a qualidade dos serviços prestados;
- integração do turismo com os diversos setores da economia, a fim de que essa atividade esteja coordenada com os planos de desenvolvimento do país;
- atração de financiamentos internos ou externos e de suporte técnico para o desenvolvimento do turismo;
- redução dos custos vinculados à atividade turística, aumento dos benefícios para a comunidade local e garantia de que a região de destino tenha o seu produto relacionado à conservação de seus recursos naturais e culturais.

De acordo com Silva (1999/2000), em virtude da inter-relação entre os diversos fatores econômicos e sociais envolvidos na atividade turística e das conseqüências dela resultantes, apenas o Poder Público tem a capacidade de conduzi-la adequadamente. Através da política de turismo, o Estado define as ações voltadas para o ordenamento, o planejamento, a promoção e o controle dessa atividade, as quais devem seguir diretrizes de organização do território, de financiamento dos investimentos turísticos, formação de mão-de-obra e integração com a política global de desenvolvimento do país.

A POLÍTICA NACIONAL DO TURISMO

Em 1995, quando o governo atual começou a detalhar qual seria o modelo de desenvolvimento que deveria ser aplicado no Brasil, concluiu-se que o turismo, até então carente de uma política nacional mais efetiva, era um setor de importância fundamental para promover a evolução da economia e o desenvolvimento do país, em virtude de tratar-se de um segmento eficiente para a geração de emprego e renda. Naquele momento, o incentivo a essa atividade passou a ser considerado como prioridade pelo Governo Federal. Assim, foi criada a Câmara Setorial de Turismo, através da qual o produto turístico pôde ser melhor trabalhado, permitindo uma maior integração entre a sociedade e as entidades de classe. Foi implantada a Política Nacional de Turismo com a elaboração de diretrizes e programas a serem implementados no período 1996 – 1999, que estabeleceram metas prioritárias para o desenvolvimento dessa atividade no Brasil (EMBRATUR, 2001).

Segundo esse documento base, a Política Nacional do Turismo é constituída por diretrizes, estratégias, ações e objetivos elaborados e executados pela EMBRATUR (Ministério da Indústria Comércio e Turismo – MICT) para esse setor, através do Sistema Oficial de Turismo, com a parceria da iniciativa privada, que tem a função de explorá-lo por meio da Câmara Setorial de Turismo. Essa política tem como objetivo a promoção e o incremento do turismo como uma atividade geradora de emprego, renda e desenvolvimento socioeconômico do país e tem como idéias principais:

- organização das ações do Poder Público a fim de que se dirijam o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o bem estar-social;
- estabelecimento de parâmetros para o planejamento e a execução das ações dos governos estaduais e municipais;
- orientação do setor privado como referência.

A EMBRATUR, originalmente Empresa Brasileira de Turismo, que foi criada em 1966 e passou à condição de autarquia em 1991, quando adotou a denominação de Instituto Brasileiro de Turismo, tem uma importante função institucional, qual seja, propor, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo. Atualmente sob a orientação do Ministério do Esporte e Turismo (MET), a entidade até 1996 era de responsabilidade do Ministério da Indústria Comércio e Turismo (MICT). Dessa forma, foi o turismo elevado ao nível de Ministério. Através de Programas de Desenvolvimento Regionais, a EMBRATUR estabeleceu parcerias com os estados, municípios e setor privado visando ao investimento no desenvolvimento turístico, com a melhoria da infra-estrutura de serviços públicos em locais com potencial turístico (EMBRATUR, 2001).

Evidencia-se nas principais diretrizes, estratégias e programas, elaborados em 1995, que esse órgão considera, a exemplo do que acontece mundialmente, ser de fundamental importância a questão do desenvolvimento regional no Brasil para que ocorram a descentralização e um maior dinamismo do turismo, o que gera emprego, renda e consumo, além de estimular o avanço industrial. Dessa forma, visando dinamizar o turismo na região Nordeste, o Governo Federal elaborou o 1º Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR-NE) em 1991.

Esse programa mobilizou 670 milhões de dólares em recursos, sendo 400 milhões de dólares provenientes de financiamento do BID, por meio do Banco do Nordeste, e 270 milhões de dólares dos governos dos estados como contrapartida. Tem como objetivos elaborar e executar projetos de infra-estrutura, tais como saneamento básico, energia, sistemas viário e aeroviário, telecomunicações, restauração do patrimônio histórico, construção de equipamentos turísticos, e, ainda, ações de divulgação, promoção dos destinos turísticos e qualificação de mão-de-obra, o que promove a atração de investimentos dentro e fora do país (EMBRATUR, 1995).

Dados oficiais do Instituto Brasileiro de Turismo para o ano de 2001, informam que, atualmente, o PRODETUR-NE encontra-se iniciando a sua segunda fase. O desenvolvimento do turismo foi ampliado para os estados da região sul do Brasil através do PRODETUR-SUL, com investimentos calculados em US$ 400 milhões, tendo por objetivo a redução do êxodo rural na região, com a geração de benefícios para a população através da criação de diversos postos de trabalho nas áreas urbana e rural. Na Amazônia e Pantanal foi criado o PROECOTUR, sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente (MMA), com investimentos de US$ 212 e US$ 400 milhões respectivamente, para a realização de diversas obras, construção de equipamentos turísticos, preservação ambiental, dentre outras ações que criam um ambiente propício a investimentos no Ecoturismo e à geração de benefícios econômicos para essas regiões.

O PRODETUR-NE mobilizou 670 milhões de dólares em recursos, sendo 400 milhões de dólares provenientes de financiamento do BID, por meio do Banco do Nordeste, e 270 milhões de dólares dos governos dos estados como contrapartida. Tem como objetivos elaborar e executar projetos de infra-estrutura e, ainda, ações de divulgação, promoção dos destinos turísticos e qualificação de mão-de-obra, o que promove a atração de investimentos dentro e fora do país

PLANEJAMENTO DO TURISMO NA BAHIA

Segundo Queiroz (2001), o início da institucionalização do turismo baiano deu-se em 1930. O organismo responsável pela gestão da atividade era a Prefeitura Municipal de Salvador, que prestava apoio, de forma restrita, fornecendo informações turísticas e proporcionando suporte à organização das festas populares. A atividade turística se caracterizava pelo amadorismo e pela informalidade das relações entre os visitantes e aqueles que realizavam funções receptivas. Salvador não oferecia muito em termos de estrutura para o turismo, dispondo apenas de alguns equipamentos e serviços. A iniciativa privada se fazia presente com uma oferta limitada de empreendimentos hoteleiros, bares e restaurantes.

Essa autora relata que, nos anos 1950, começou-se a pensar a respeito da capitalização e de um maior embasamento para as ações do organismo responsável pela gestão do turismo em Salvador, ao mesmo tempo em que se buscou estimular a indústria hoteleira. Dessa forma, foram criados, em 1951, a Taxa de Turismo com a finalidade de obter de recursos para o desenvolvimento das atividades turísticas no Município, e em 1953, o Conselho Municipal de Turismo (CMT) e a Diretoria Municipal de Turismo (DMT). Os estabelecimentos de hospedagem foram beneficiados por uma lei municipal de isenção de impostos. Em 1954, Salvador foi a primeira cidade a possuir um Plano Diretor de Turismo, o qual, entretanto, não chegou a ser implementado pelo governo. Essas ações objetivavam gerar um maior dinamismo na gestão da atividade, mas problemas no acesso rodoviário a Salvador, fragilidades nos serviços hoteleiros e a carência de profissionais especializados dificultavam seu avanço. Até essa época, não se tinha a visão do turismo como uma atividade econômica geradora de renda.

Queiroz (2001) afirma ainda que, no final dos anos 1950, o Estado também procurou promover a institucionalização do turismo, inserindo-o em seu planejamento, dentro do Programa de Recuperação Econômica da Bahia e no Plano de Desenvolvimento do Estado. Ao mesmo tempo, a Prefeitura Municipal implantou, na sua Secretaria de Educação e Cultura, o Departamento de Turismo e Diversões Públicas (DTDP), que iniciou uma nova gestão do turismo, com a participação de intelectuais e artistas locais. A imprensa e vários segmentos da sociedade prestavam apoio à Prefeitura de Salvador que, mesmo enfrentando limitações na esfera orçamentária, teve a possibilidade de assumir as funções de *marketing* e formação de recursos humanos para o turismo. O DTDP ampliou os incentivos fiscais à hotelaria e promoveu a Bahia nacionalmente. No entanto, apesar desses progressos, devido à complexidade própria da atividade turística, a Bahia permanecia com problemas relativos à prestação dos serviços hoteleiros, ao excesso de concentração das ações do turismo na Capital, à pouca disponibilidade de mão-de-obra e ao baixo desempenho do turismo na economia.

Em 1963, houve um aumento do fluxo de turistas nacionais por via rodoviária, com a inauguração da BR-116, a Rio-Bahia, e a gestão da atividade turística passou por importantes mudanças nas esferas municipal e estadual. Na Capital, houve a extinção do DTDP, em 1964, sendo criada a Superintendência de Turismo de Salvador (SUTURSA), que procurou dar continuidade a algumas das ações da equipe do DTDT. No âmbito estadual, foi criada, em 1966, a Secretaria de Assuntos Municipais, à qual estavam vinculados um Departamento de Turismo, que tinha a missão de elaborar um plano de fomento ao turismo. A Hotéis de Turismo do Estado da Bahia S.A, Bahiatursa, foi criada em 1968, tendo como função estimular o setor hoteleiro (QUEIROZ, 2001).

Segundo Gaudenzi (2001), ao longo do processo evolutivo do modelo de gestão do turismo na Bahia foram adotadas as seguintes estratégias:

- Plano de Turismo do Recôncavo (1971 – 1978)
- Caminhos da Bahia (1979 – 1990)
- Plano de Desenvolvimento Turístico da Bahia – PRODETUR-BA (1991 – 2005)

Plano de Turismo do Recôncavo

A importância econômica do turismo ficou evidenciada no momento em que a Bahiatursa foi remanejada para a Secretaria de Indústria e Comércio (SIC), passando essa atividade a ser considerada prioritária para o Governo do Estado. Em 1971, a partir da execução do Plano de Turismo do Recôncavo, foram criados, no âmbito da SIC, o Conselho Estadual de Turismo e a Coordenação de Fomento ao Turismo (CFT), tendo esta última elaborado planos de desenvolvimento para a Baía de todos os Santos, orla de Salvador, Ilhéus e Porto Seguro. A responsabilidade pela implementação da política de turismo foi assumida pela Bahiatursa, que passou a desenvolver ações voltadas para a qualificação de mão-de-obra, promoção e captação de investimentos para o turismo do Estado. Assim, em 1973, a Hotéis de Turismo do Estado da Bahia S.A passa a denominar-se Empresa de Turismo da Bahia, sendo alterada a razão social da Bahiatursa e formalizadas ações que a mesma já estava desenvolvendo. Em 1976, a Bahiatursa estabeleceu uma parceria com a Embratur, com a criação

da Emtur – Emprendimentos Turísticos da Bahia S.A, que tinha a responsabilidade de construir e administrar hotéis e pousadas. Em virtude desse vínculo, no ano seguinte também foi criada a empresa Conbahia – Bahia Convenções, responsável pela construção, administração e comercialização do Centro de Convenções da Bahia S.A. (GAUDENZI, 2001).

Caminhos da Bahia

Ainda segundo Gaudenzi, em 1979, com a reformulação do novo governo, o Conselho Estadual de Turismo e a Coordenação de Fomento ao Turismo foram extintos e suas funções passaram a ser desempenhadas pela Bahiatursa, que também assumiu a direção da Emtur e da Conbahia. Nesse momento, tem início o programa Caminhos da Bahia, a segunda estratégia de turismo para o Estado, composto de ações voltadas para o *marketing*, a capacitação de recursos humanos e a construção e administração de hotéis e pousadas nos municípios de Cipó, Cachoeira, Caldas do Jorro, Ibotirama, Ilhéus, Itaparica, Jacobina, Juazeiro, Lençóis, Paulo Afonso, Porto Seguro e Valença.

Para o Governo do Estado, o turismo é uma das principais vertentes de desenvolvimento regional e, com isso, objetiva-se assegurar o seu desenvolvimento em bases sustentáveis, através de projetos de infra-estrutura econômica e social e foco ampliado para ações direcionadas ao meio ambiente e a projetos de fortalecimento institucional

Plano de Desenvolvimento Turístico da Bahia – PRODETUR-BA (1991 – 2005)

A terceira estratégia de turismo do Estado é abrangente, de caráter multissetorial, e compreende o desenho de uma nova geografia para o estado da Bahia, com a sua divisão em sete áreas turísticas, e um esforço para atrair investimentos para obras de infra-estrutura nessas áreas turísticas, em saneamento, energia, construção de estradas, aeroportos, recuperação do patrimônio histórico. Seu objetivo é promover o desenvolvimento dessa atividade, inclusive com ações voltadas para formação de recursos humanos e para o *marketing*, com a divulgação dos produtos turísticos do Estado em eventos de grande público e por diversos meios de comunicação (GAUDENZI, 2001).

Segundo Queiroz (2001), nos anos 1990, a estratégia central do governo estava voltada para o crescimento econômico e, diante da relevância do turismo, esse setor foi priorizado pelo Estado. A Bahia começou a investir, de forma intensiva, na atividade turística, atraindo diversos empreendedores nacionais e estrangeiros, antes mesmo de o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ter procedido à liberação dos recursos para o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR-NE).

O governo, compreendendo os vínculos existentes entre o turismo e os aspectos culturais do estado, percebendo o novo papel do turismo no contexto econômico e atendendo às demandas do PRODETUR-NE, criou em 1995 a Secretaria de Cultura e Turismo (SCT), da qual passaram a fazer parte, dentre outras entidades, a Bahiatursa, a Fundação Cultural e o Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural (QUEIROZ, 2001).

Segundo dados da Superintendência de Desenvolvimento do Turismo (SUDETUR), órgão pertencente à estrutura da Secretaria da Cultura e Turismo do Estado da Bahia, no processo de execução do PRODETUR I, iniciado em 1991, ainda na Bahiatursa, e assumido em 1995 pela Secretaria da Cultura e Turismo do Estado da Bahia, adotou-se uma estratégia para o desenvolvimento do turismo, que foi se aperfeiçoando de forma gradativa, ao longo do período de implantação do Programa. Partindo de uma melhor abordagem da atividade turística por parte das instituições e das equipes técnicas envolvidas no processo, buscou-se uma maior integração com as comunidades das regiões-alvo das ações, como fonte de elaboração das políticas de turismo. Essa evolução da estratégia de turismo da Bahia ocorreu ao lado da progressiva abertura e estabilidade econômica do Brasil, com os avanços do país voltados para a democratização e para sua inserção econômica, política e social, em consonância com as novas tendências mundiais (SUDETUR, 2001).

Para o Governo do Estado, nessa proposta, o turismo é uma das principais vertentes de desenvolvimento regional e, com isso, objetiva-se assegurar o seu desenvolvimento em bases sustentáveis, através de projetos de infra-estrutura econômica e social, a exemplo de rodovias, sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e foco ampliado para ações direcionadas ao meio ambiente e a projetos de fortalecimento institucional. O pensamento estratégico para as políticas de turismo compreende que o desenvolvimento socioeconômico deve se adequar tanto aos aspectos culturais específicos do Estado quanto ao mundo moderno, por meio de políticas que atinjam os interesses da população local e os dos visitantes e empreendedores do turismo (SUDETUR, 2001).

O Programa de Desenvolvimento Turístico da Bahia (PRODETUR-BA), que tem atualmente como unidade executora a SUDETUR, compreende um conjunto de ações voltadas para infra-estrutura básica, proteção e recuperação do meio ambiente e do patrimônio histórico cultural e fortalecimento institucional, tendo como objetivo principal reforçar a Bahia em sua capacidade de manter e expandir sua indústria turística, o que pode contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do estado. Trata-se de um programa de longo prazo, concebido para 20 anos, prevendo-se a sua realização através de uma ação integrada entre os diversos órgãos dos poderes públicos nas esferas federal, estadual e municipal, além de com a iniciativa privada. O Programa dispõe de investimentos oriundos não só dos organismos financiadores oficiais do PRODETUR-NE, que são o BID e o Banco do Nordeste, mas também da EMBRATUR, que correspondem a 60% do investimento, além daqueles do Tesouro do Estado da Bahia e do BNDES, cujos recursos representam 40% (SUDETUR, 1999).

A Secretaria de Cultura e Turismo do Estado da Bahia disponibiliza na sua *home page* informações sobre a primeira fase do Programa de Desenvolvimento Turístico do Estado da Bahia, cuja finalização está prevista ainda para o ano 2002. Encontram-se contratados investimentos que correspondem a um total de 232,5 milhões de dólares, sendo 130 milhões de dólares correspondentes ao financiamento BID/Banco do Nordeste; 55 milhões de dólares, de contrapartida do Estado; e 47,5 milhões de dólares do Governo Federal, através da Embratur/Infraero.

Conforme o *site* da SCT, são objetivos principais do PRODETUR – BA:

- o desenvolvimento de centros turísticos integrados, com capacidade para competir no mercado internacional;
- o desenvolvimento sustentado, por meio da adequação da legislação referente ao uso do solo e ambiental, com vistas à manutenção da qualidade dos recursos naturais e ênfase no aproveitamento turístico dos atrativos naturais, a fim de que se tenha a garantia da proteção do meio ambiente, através da determinação de uma capacidade de carga conservadora;
- a participação do setor privado, responsável pela implantação dos projetos turísticos (hotéis, parques temáticos, marinas, restaurantes, etc.);
- a análise de outros projetos similares, aproveitando assim as iniciativas que lograram êxito e que coincidem com os princípios estabelecidos para o modelo baiano (*benchmarking).*

Segundo Mendonça Júnior, Garrido e Vasconcelos (2000), devido à grande extensão do estado da Bahia e a sua considerável vocação para a atividade turística, o governo planejou uma nova geografia do turismo para o seu território. Tal estratégia tem como finalidade a desconcentração do desenvolvimento turístico da Bahia.

A primeira fase do PRODETUR desenvolveu-se com a divisão do estado em sete zonas turísticas prioritárias, que abrangem áreas urbanas e rurais, áreas de proteção ambiental e, ainda, áreas com atrativos físicos, ecológicos e culturais relevantes para a atividade turística, dando-lhes a denominação característica da sua identidade física e temática; vale observar que cada uma delas tem, no mínimo, um destino turístico principal (PDITS, 2002).

Os critérios que orientaram essa divisão foram a qualidade dos atrativos turísticos, a existência de um produto turístico já conhecido e disponibilizado no mercado pelos operadores turísticos e os recursos naturais preservados em áreas com capacidade para a implantação de complexos turísticos, que devem ser providas de infra-estrutura receptiva, sem prejuízos aos recursos naturais e ao meio am-

biente (MENDONÇA JÚNIOR, GARRIDO e VASCONCELOS, 2000).

De acordo com o *site* da SCT, o Estado ficou dividido nas seguintes zonas principais: Costa dos Coqueiros, Baía de Todos os Santos, incluindo Salvador, Costa do Dendê, Costa do Cacau, Costa do Descobrimento, Costa das Baleias e Chapada Diamantina.

Para uma melhor visualização das ações do PRODETUR I, os quadros que seguem informam as ações concluídas no seu âmbito, bem como as ações em andamentos, seus respectivos valores e datas de conclusão.

Quadro 1
Prodetur I – Ações Concluídas

PROJETOS	VALOR DA OBRA (US$ mil)	DATA DE CONCLUSÃO
BAÍA DE TODOS OS SANTOS	**8.242**	
Recuperação da Igreja do Bonfim	1.181	Dez/98
Quarteirão Cultural/Praça das Artes	5.323	Jul/99
Centro Histórico de Salvador - 6ª Etapa - Fase 1 (contrapartida)	277	Ago/99
Centro Histórico de Salvador - 6ª Etapa - Praça da Sé (contrapartida)	1.461	Mar/99
COSTA DOS COQUEIROS	**1.054**	
Sistema de Esgotamento Sanitário da Praia do Forte	1.054	Jul/01
COSTA DO DENDÊ	**3.137**	
Acesso ao AeroportoValença/Atracadouro B. Jardim (Contrapartida)	3.046	Jun/00
APAs Pratigi e Maraú	91	Jul/00
COSTA DO CACAU	**18.058**	
Rodovia Ilhéus/Itacaré	18.058	Mai/98
COSTA DO DESCOBRIMENTO	**81.798**	
Sistema de Abastecimento de Água de Belmonte (contrapartida)	982	Jun/96
Sistema de Abastecimento de Água Arraial d'Ajuda (contrapartida)	682	Ago/96
Sistema de Abastecimento de Água Trancoso (contrapartida)	328	Ago/96
Aeroporto de Porto Seguro	5.480	Dez/96
Atracadouro Cabrália/Tombador	256	Dez/96
Rodovia Cabrália/Belmonte (contrapartida)	8.310	Mai/97
Sistema de Abast. de Água de de Porto Seguro – Orla e Frei Calixto	5.361	Nov/00
Sistema de Esgotamento Sanitário de Belmonte	2.994	Ago/01
Atracadouro Porto Seguro/Apaga Fogo (contrapartida)	383	Dez/97
Sist. de Abast. de Água e Esgot. Sanitário de P. Seguro - Setor A	11.885	Ago/98
Sistema de Abast. de Água de Santa Cruz Cabrália	744	Jul/99
Sistema de Abast. de Água de Coroa Vermelha	276	Dez/99
Drenagem P. Seguro/Acesso Apaga Fogo/Arraial D'Ajuda	5.729	Dez/99
Rodovia Porto Seguro/Trancoso	21.442	Jan/00
Recuperação de Matas Ciliares de Porto Seguro (contrapartida)	316	Fev/00
Recuperação do Patrimônio Histórico de Porto Seguro/Trancoso	2.015	Abr/00
Sistema de Esgotamento Sanitário Coroa Vermelha	1.055	Mai/00
Sistema de Esgotamento Sanitário Santa Crus de Cabrália	2.893	Jan/01
Sistema de Esgotamento Sanitário de P. Seguro-Orla Frei Calixto	7.916	Out/00
Sistema de Esgotamento Sanitário de Arraial D'Ajuda	2.751	Dez/00
CHAPADA DIAMANTINA	**7.469**	
Aeroporto de Lençóis	7.469	Mai/98
CUSTOS FINANCEIROS DO PROGRAMA	18.866	–
ENGENHARIA/ADMINISTRAÇÃO (estudos e projetos)	3.801	–
TOTAL	**142.425**	**–**

Fonte: SUDETUR, Abr. 2002.

Quadro 2
Prodetur I – Ações em Andamento

PROJETOS	VALOR DA OBRA (US$ mil)	DATA DE CONCLUSÃO
BAÍA DE TODOS OS SANTOS	**109.896**	
Ampliação do Aeroporto Internacional de Salvador	109.896	Out/02
COSTA DO CACAU	**5.293**	
APAs Ilhéus/Itacaré, Lagoa Encantada e Parque do Conduru	5.293	Dez/02
COSTA DO DESCOBRIMENTO	**3.534**	
Sistema de Esgotamento Sanitário de Trancoso	1.030	Set/02
Desenvolvimento Institucional da Secretaria da Cultura e Turismo	1.054	Dez/02
Desenvolvimento Institucional C.R.A - Centro de Recursos Ambientais	213	Dez/02
Desenvolvimento Institucional da Embasa	187	Dez/02
TOTAL	**118.691**	

Fonte: SUDETUR, Abr. 2002

O PRODETUR II

De acordo com o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável da Costa do Descobrimento, finalizado em janeiro de 2002, na fase de discussões para o PRODETUR-NE II, a Bahia adotou o conceito de "pólo turístico" do Banco do Nordeste, que consiste em um grupo de municípios contíguos que possuem recursos turísticos complementares, compreendendo assim uma ou mais zonas turísticas. Daí foram definidos seis pólos turísticos prioritários, dos quais quatro já foram beneficiados pelas obras no âmbito do PRODETUR-NE I: Pólo Costa do Descobrimento (Costa do Descobrimento e Costa das Baleias), Pólo Litoral Sul (Costa do Dendê e Costa do Cacau); Pólo Salvador e Entorno (Costa dos Coqueiros e Baía de Todos os Santos), Pólo Chapada Diamantina e os novos Pólo São Francisco e Pólo Caminhos do Oeste.

Segundo esse documento, atualmente a solicitação de recursos para a continuação da segunda fase do PRODETUR-NE depende da elaboração de Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo (PDITS) para cada um dos pólos turísticos beneficiados na primeira fase. Vale ressaltar que, no PRODETUR II, os investimentos oriundos do BID continuam correspondendo a 60% dos recursos; entretanto, 20% equivalem à contrapartida do Estado e 20%, do Governo Federal, o que melhora a situação financeira para o Estado com a parceria permanente do Ministério do Esporte e Turismo.

Esse Plano, básico e estratégico para a elaboração do regulamento operativo do PRODETUR II, considera como prioritário para as suas ações o Pólo Costa do Descobrimento e, nesse, a Zona Turística da Costa do Descobrimento, que abrange os municípios de Belmonte, Santa Cruz Cabrália e Porto Seguro, tendo em vista que essa zona, beneficiada pela maior parte dos investimentos do PRODETUR-NE I, foi escolhida pelo BID como área objeto de avaliação amostral da primeira fase desse programa.

Dados disponíveis no *site* da SCT confirmam que, aproximadamente, 100 mil habitantes e mais de 1 milhão de turistas/ano da Costa do Descobrimento estão sendo beneficiados pelas obras da primeira fase do PRODETUR, com plenos serviços de saneamento e novas estradas ligando quase todo o litoral baiano, aeroportos novos ou que estão sendo modernizados, limpeza urbana, recuperação de patrimônio histórico e preservação do meio ambiente.

Conforme estabelece o Plano que regulamenta a operacionalização do Programa de Desenvolvimento Turístico da Bahia (PRODETUR II), o prosseguimento das ações e programas já desenvolvidos na Zona Turística Costa do Descobrimento, integrante do Pólo Costa do Descobrimento, tem como objetivos principais:

- a melhoria da qualidade de vida da população local, tendo como critérios de avaliação o aumento da renda, da oferta de postos de trabalho e da utilização dos serviços urbanos pela população;
- a sustentabilidade da atividade turística, considerando os aspectos ambientais, socioculturais e econômicos no Pólo da Costa do Descobrimento, objetivando principalmente a elevação do gasto médio do turista na área e do nível de

qualidade dos equipamentos e serviços turísticos; e a criação de condições para diminuição dos riscos dos investimentos privados e de meios para a manutenção e conservação dos recursos naturais e culturais.

Em síntese, tal estratégia objetiva criar um ambiente favorável aos governos municipais, com receitas geradas pelos investimentos e atividades decorrentes do turismo, permitindo um melhor gerenciamento dos fluxos, da infra-estrutura e dos serviços públicos em favor da população local dos municípios-alvo das ações do Programa.

A Criação do *Cluster* do Entretenimento

Segundo Garrido (2002), a estratégia que começa a se delinear no ano 2000, intitulada *Cluster* do Entretenimento da Bahia – A Bahia no século XXI, estabelece-se paralelamente às ações do PRODETUR e propõe um maior comprometimento do governo e de entidades privadas com o desenvolvimento do setor de entretenimento.

O termo *cluster* significa "agrupamento", expressando a idéia de conjunto próximo e interligado, e define um modelo de integração multiorganizacional. A concentração geográfica de um setor produtivo, o compartilhamento dos mesmos propósitos, e a obtenção de resultados coletivos são as premissas básicas desse conceito. Na Bahia, o processo de *clustering,* cuja perspectiva de mudança de paradigmas, indica uma trajetória de médio a longo prazo, até que se consolide o *cluster*, parece estar presente no contexto das iniciativas de fomento do setor que se apresentam no estado (GARRIDO, 2002).

Diversas iniciativas caracterizam a formação de um *Cluster* do Entretenimento na Bahia, tais como programas de estímulo à cultura, realização de vários festivais de música e artes anuais, reforma e ampliação de diversos teatros em Salvador, criação de novos pólos turísticos no interior do estado, programas de educação para o turismo, dentre outras que demonstram a interação de um conjunto de empresas de um setor e suas respectivas inter-relações (GAUDENZI, 2001).

Conforme a *Monitor Group*, consultoria contratada pelo Governo da Bahia para a criação do *Cluster* do Entretenimento da Bahia, essa estratégia inclui os setores de turismo, cultura, lazer, esportes, música, gastronomia e vários outros relacionados a essa atividade. Essa diversidade de segmentos é justificada pela equipe do projeto em razão das características do produto Bahia e do objetivo de fortalecer seu diferencial competitivo, que se encontra fortemente vinculado aos aspectos culturais locais (MONITOR GROUP *apud* GARRIDO, 2002).

Segundo Garrido (2002), as propostas contidas nessa estratégia terão início nos próximos anos, cabendo ao setor privado a condução desse processo com produção e comercialização do produto turístico, ficando a cargo do setor público a responsabilidade de colaborar para a criação e permanência de um ambiente estável e previsível para o segmento em questão.

UM BALANÇO DO PLANEJAMENTO TURÍSTICO NA BAHIA

A evolução da primeira estratégia de Turismo do Estado – O Plano de Turismo do Recôncavo – coincide com o período em que a Bahiatursa se afirma e se consolida, gerando resultados positivos para o turismo na Bahia. Através de estatísticas e estudos econômicos para o período 1975-1978, demonstra-se o crescimento de 22,6% no número de turistas hospedados em Salvador, o que corresponde a 7,0% de aumento ao ano, sendo que o melhor desempenho é apresentado pelos hotéis cinco estrelas (333,0%). Já com a estratégia Caminhos da Bahia, em 1979, o fluxo atinge 1,083 milhão de turistas e, em 1986, o fluxo global para Salvador e para os municípios-alvo das ações do Programa alcança 2,1 milhões de visitantes, observando-se, assim, cerca de 94% de aumento e um crescimento médio anual de aproximadamente 9,9% (GAUDENZI, 2001).

Quando o Governo do Estado, a partir de 1991, estabeleceu uma nova proposta para o desenvolvimento do turismo na Bahia através das estratégias adotadas no PRODETUR I, ao lado de políticas contínuas de *marketing*, capacitação de recursos humanos, valorização da cultura local e do patrimônio histórico e natural, os resultados operacionais se mostram significativos. Em 1990, 1,7 milhão de turistas visitaram o Estado da Bahia, o que gerou uma

receita de US$ 322 milhões, sendo que Salvador obteve um fluxo de 959 mil visitantes e uma receita de aproximadamente US$ 150 milhões. Já em 2000, com a evolução da política do Estado de apoio ao setor, juntamente com a participação do setor privado, o movimento ultrapassou 4 milhões de turistas na Bahia, sendo 1,8 milhão na Capital, o que propiciou uma receita de mais de US$ 850 milhões para o Estado e US$ 472 milhões para Salvador (SUDETUR, 2001).

Os quadros que seguem apresentam a evolução do fluxo do turistas e a receita ao longo desse período:

Quadro 3
Fluxo Global de Turistas, Segundo Residência Permanente
Bahia 1991/00

ANO	Nº DE TURISTAS		
	Nacionais	Estrangeiros	Total
1991	1.809.668	174.312	1.984.000
1992	1.954.839	201.603	2.156.442
1993	2.346.078	239.006	2.585.083
1994	2.588.083	246.449	2.834.532
1995	2.575.299	251.831	2.827.129
1996	3.190.805	237.672	3.428.477
1997	3.403.133	216.813	3.619.946
1998	3.520.081	232.955	3.753.035
1999	3.746.601	290.315	4.036.916
2000	3.672.000	478.000	4.150.000

Fonte: Bahiatursa, 2001.

Quadro 4
Receita Turística Total, Segundo Residência Permanente
Bahia 1991/00

ANO	Nº DE TURISTAS		
	Nacionais	Estrangeiros	Total
1991	291.438	57.975	349.412
1992	363.684	79.928	443.612
1993	387.412	122.218	509.630
1994	541.095	114.897	655.992
1995	789.418	155.650	945.068
1996	935.452	151.865	1.087.317
1997	918.679	136.278	1.054.957
1998	852.404	120.385	972.789
1999	691.956	158.220	850.177
2000	706.591	150.019	856.700

Fonte: Bahiatursa, 2001.

Vale observar que, a partir de 1995, o ritmo de crescimento da variável fluxo passa a se apresentar mais acelerado que o da receita turística. Conforme observa Gaudenzi (2001), esse fato está relacionado à competição predatória com base nos preços entre os empresários do turismo, notadamente do setor hoteleiro, e à redução no gasto médio do visitante, indicando que, mesmo com o aumento do fluxo de turistas, esses possuem um menor poder de consumo, o que demonstra a existência de um turismo mais quantitativo que qualitativo.

Um outro indicador de pesquisa que tem se apresentado crescente é a taxa de ocupação por unidade habitacional hoteleira – UH. Em 1995, a taxa média anual era de 55,1% e, em 2000, alcançou 70,6%. Vale ressaltar que a categoria 4 estrelas vem conseguindo os melhores resultados ao longo de período e que, no ano 2000, houve uma melhoria na taxa de ocupação dos hotéis, de acordo com os dados apresentados no quadro a seguir (SUDETUR, 2001):

Quadro 5
Taxa Média de Ocupação de UH'S dos Meios de Hospedagem
Salvador - BA (1995-2000)

Categoria	1995	1996	1997	1998	1999	2000
5*	58.2	52.7	53.9	55.6	68.6	79,5
4*	59.6	61.4	61.6	68.6	74.7	69,5
3*	47.5	52.5	54.3	54.7	61.5	61,2
Média Anual	**55.1**	**55.5**	**56.6**	**58.1**	**68.1**	**70,6**

Fonte: Bahiatursa, 2001.

Com a adoção de uma política para o setor de turismo, a Bahia passou a ser um dos principais destinos turísticos no país. Dados oficiais para o ano 2001 demonstram que o faturamento do referido setor, na Bahia, respondeu por quase 10% do faturamento da indústria de turismo no Brasil, embora ainda represente 4,5% do PIB do Estado.

A melhoria da qualidade de vida das populações das regiões alcançadas pelas ações do Prodetur I é considerada um outro resultado visível do planejamento turístico na Bahia, pois a existência de saneamento básico reduz os casos de mortalidade infantil e de doenças ocasionadas por veiculação hídrica, gerando a elevação do padrão de saúde pública. Ademais, os investidores turísticos são atraídos por localidades com plena infra-estrutura básica e esses investimentos privados contribuem para um aumento significativo das oportunidades de empregos e renda para a população local (S.C.T, 2001).

Pode-se afirmar que o PRODETUR é mais forte na Bahia que nos outros estados do Nordeste. Se-

gundo a SUDETUR (2001), inicialmente os recursos destinados pelo PRODETUR I para o estado da Bahia chegavam a US$ 27 milhões e correspondiam a 6,8% dos recursos para o Nordeste. No entanto, a forma pela qual vêm sendo orientadas as estratégias, políticas, programas e projetos, o que deu solidez às intenções do Programa na Bahia, promoveu a efetivação do processo de desenvolvimento exigido pelas ações do governo com dimensões mais adequadas. Assim, o PRODETUR I na Bahia atingiu US$ 130 milhões na parcela de financiamento, o que corresponde a 32,5% dos recursos para a região Nordeste.

Ainda conforme a Superintendência de Desenvolvimento do Turismo, a continuidade de um planejamento de longo prazo foi uma grande vantagem para a Bahia, que, desde 1991, executa o mesmo modelo de planejamento. Para um melhor desenvolvimento do plano de ação do Programa, foi importante a permanência e a interatividade das negociações com os bancos e o acompanhamento contínuo de seus projetos, que são alterados sempre que isso se faz necessário.

Ao lado das realizações de projetos, o PRODETUR, através de análises e estudos das comunidades locais, assim como de consultas a essas comunidades e de reuniões com a classe empresarial, tanto de forma direta como por meio de organizações e associações representativas, adotou a metodologia de um processo que deve se realizar de forma participativa, visando assim ao equilíbrio entre as ações planejadas e aos interesses dos habitantes locais (SUDETUR, 2001).

Em entrevista realizada por esta autora na unidade executora do Programa de Desenvolvimento Turístico da Bahia, em fevereiro de 2002, foram enumeradas as principais razões para os resultados do PRODETUR – BA.

- O investimento ter sido realizado tendo como base um programa integrado dentro do conceito de desenvolvimento regional; através da divisão do estado em zonas turísticas, entende-se a região como um todo e não são mais implementados projetos isolados, tendo em vista que as ações integradas são mais efetivas que as ações isoladas. Ruschmann (1997) observa que o surgimento do desenvolvimento integrado do turismo foi uma reação aos planos excessivamente voltados para os aspectos específicos como o econômico e o físico. É de fundamental importância o planejamento integrado nos destinos turísticos, considerando-se a interdisciplinaridade e a influência de diversos fatores na atividade. Assim, dentro de uma política global, o planejamento integrado do turismo visa o desenvolvimento equilibrado dos aspectos físicos, econômicos, sociais, culturais, técnicos e ambientais, atendendo às necessidades de turistas e empresários.
- Ter-se levando em conta que a ação planejada produz melhores resultados e, assim, ter-se buscado identificar as necessidades da região, tendo-se priorizado a alocação de recursos nas ações consideradas mais importantes. As intervenções propostas e sua priorização foram discutidas com as municipalidades e suas comunidades, através de diversas consultas realizadas formal e informalmente. As intervenções tidas como mais importantes e, de certa forma, emergenciais, são as que devem ser iniciadas com as primeiras liberações de financiamento. Já aquelas que são necessárias, mas com um cenário de implantação de médio prazo, são iniciadas após as anteriores terem sido realizadas.
- O Programa de Turismo, na Bahia, ter uma conexão direta com o Programa de Planejamento Geral do Estado. Assim, ações realizadas pelo Poder Público em outras áreas beneficiam o turismo. Por exemplo, o Programa BahiaAzul, com uma importante função de saneamento, produz efeitos no setor do turismo, trazendo a melhoria da qualidade ambiental. O Programa de Educação favorece a empregabilidade da população, trazendo reflexos para o turismo.

Com base nas pesquisas realizadas na Costa do Descobrimento, a zona turística do estado da Bahia na qual se concentrou a maior parte dos recursos para as obras previstas na primeira etapa do PRODETUR, foi constatado que, como conceito de planejamento de longo prazo, o programa necessita de uma maior participação das partes envolvidas e de uma maior compreensão do seu real significado. O Programa deve ter os seus instrumentos e práticas de acompanhamentos aperfeiçoados. Ainda precisa pro-

mover o incentivo de ações que possibilitem uma melhor interatividade, inclusive com o estímulo a uma melhor capacitação dos quadros técnicos dos poderes municipais para que se criem a independência e a estruturação das condições dos quadros transitórios e se mantenham as ações para o desenvolvimento do turismo a longo prazo (MENDONÇA JÚNIOR, GARRIDO E VASCONCELOS, 2000).

Diante do exposto, pode-se concluir que as ações que vêm sendo empreendidas pelo Poder Público na Bahia têm sido de fundamental importância para o desenvolvimento do turismo, elevando as taxas de receita e fluxo turístico, melhorando a qualidade de vida da população, induzindo investimentos privados e contribuindo assim para a geração de empregos e renda.

Ainda restam muitas ações a serem promovidas, relativamente ao setor de turismo, tais como desenvolver no Poder Público municipal a compreensão da sua responsabilidade na gestão da atividade turística, independentemente do apoio do Estado. O município deve executá-la de forma participativa, visando fortalecer a confiança entre a comunidade e os agentes econômicos privados. Deve-se ainda estimular o turismo qualitativo, com a oferta de melhores serviços, visando atrair o turista com maior poder de gasto. Dessa forma, a receita turística acompanhará as taxas de crescimento do fluxo. Finalmente, é necessário que se empreendam maiores esforços para a formação de *clusters* turísticos, agrupando os diversos setores relacionados à cadeia de serviços do turismo e promovendo assim uma maior dinamização dessa atividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARCHER, B.; COOPER, C. Os impactos positivos e negativos do turismo. In: THEOBALD, William. *Turismo Global*. São Paulo: SENAC, 2001. p. 85-102.

BARRETO, Barreto. *Manual de iniciação ao estudo do turismo*. São Paulo: Papirus, 1999.

BISSOLI, Maria Ângela Marques Ambrizi. *Planejamento turístico municipal com suportes em sistemas de informação*. São Paulo: Futura, 2000.

BAHIA. Secretaria da Cultura e Turismo. *PDTIS – Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável da Costa do Descobrimento*. Salvador: SCT, 2002. p.16-18. Versão final..

_____. *Prodetur*. Disponível em: <www.sct.ba.gov.br/prodetur2.htm>. Acesso em: 25 maio 2001.

_____. *Oportunidades de investimentos*. Salvador: CODETUR

EMBRATUR. *Política Nacional de Turismo*: principais diretrizes, estratégias e programas (1996 –1999). Brasília, 1995.

_____. *O turismo na economia nacional*: a revolução silenciosa. Ministério do Esporte e Turismo, 2001. (Letras brasileiras).

EMPRESA DE TURISMO DA BAHIA. *A estratégia turística da Bahia*: 1991-2005. Salvador: Omar G., 2000. (Coleção selo turismo, 1).

GARRIDO, Inês. *Modelos multiorganizacionais no turismo*: cadeias, clusters e redes. 2002. 124 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

GAUDENZI, Paulo. Evolução da economia do turismo na Bahia. In: CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA. *Reflexões de economistas baianos*. Salvador: CORECON, 2001, p. 79-110.

LAGE, Beatriz; MILONE, Paulo César, *Economia do turismo*. São Paulo: Papirus, 1991. (Coleção turismo).

_____. Impactos socioeconômicos globais do turismo. In: _____. *Turismo:* teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2000. p. 117-131.

MENDONÇA JUNIOR, Érico Pina; GARRIDO, Inês Maria Dantas Amor; VASCONCELOS, Maria do Socorro Mendonça. *Turismo e desenvolvimento sócio-econômico*: o caso da Costa do Descobrimento. Salvador: Omar G, 2000. (Coleção selo turismo).

QUEIROZ, Lúcia Aquino de. A evolução do sistema institucional público baiano. *BAHIA ANÁLISE & DADOS***.** Salvador, v. 11, n. 2, p. 20-28, Set. 2001.

RUSCHMANN, Doris Van de Meene. *Turismo e planejamento sustentável*: a proteção do meio ambiente. Campinas/SP: Papirus, 1997. (Coleção turismo).

SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. Turismo: sob análise do desenvolvimento sustentável. *Turismo:* visão e ação, v. 4, n. 8, p. 29-44, abr./set, 2001.

SILVA, Jorge Antônio Santos. Pensando o planejamento face a intervenção do Estado no turismo: a questão do sistema de informações. In: *Turismo:* visão e ação, v. 2, n. 5, p. 09-22, mar. 2000.

SPINOLA, Carolina. O Prodetur e a descentralização do turismo baiano. *RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v.2, n. 3, p. 35-46, jan. 2000.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO (BA.). *PRODETUR – plano de ação (1999-2002)*. Salvador: SUDETUR, 1999.

_____**.** *PRODETUR II – estratégia turística e plano de ação*. Salvador: SUDETUR, 2001.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

Os caminhos futuros da geoinformação na Bahia

*Magda Maria Guimarães de Andrade**

Resumo:

A implantação de uma infra-estrutura de tecnologia de informação geográfica (GeoTI) para o Estado da Bahia, está fundamentada na parceria entre o capital intelectual do setor governamental, da geração de conhecimento das universidades e das fundações de pesquisas e o desenvolvimento mercadológico de adequação custo-benefício das empresas privadas, tendo como finalidade auxiliar a eficiência da administração pública e a divulgação e democratização do acesso ao conhecimento, possibilitar o compartilhamento e troca de informações, a redução dos custos operacionais e a coesão entre produtores e usuários. O modelo de gestão sugerido consiste na implantação de um Geocluster, concebido com a visão de integrar e capacitar, no sentido de permitir a coleta, produção, atualização e disseminação de geodados, possibilitando maior competitividade econômica e desenvolvimento social.

Palavras-chave: tecnologia da informação, capital intelectual, conhecimento, goecluster, geotecnologia, competitividade.

Abstract

The implementation of a technological infrastructure for geographic information (GeoTI) for the state of Bahia, Brazil, is based on the partnership among the intellectual capital of the governmental sector, in the knowledge production of the universities, research funds and the market development of cost benefit adequacy of private enterprises. Its goal is to increase the efficiency of public adminstration by divulging and democratizing the access to knowledge, accomplishing information exchange, the reduction of operational costs and integration between geodata producers and users. The proposed administration model consists of the implementation of a geocluster conceived with the objective of integration and capacitation allowing to collect, produce, update and disseminate geodata, stimulating larger economic competition and social development.

Key words: *information technology, intellectual capital, knowledge, geocluster, geotecnology, competitiveness.*

INTRODUÇÃO

A sociedade atual vive um acelerado processo de mutação como resultado da introdução das novas tecnologias da informação, que transformam muitos aspectos da vida econômica e social, como os métodos e as relações de trabalho, a organização das empresas, a educação e a forma como as pessoas se comunicam.

Nas últimas décadas, grupos de países, especialmente da União Européia, desenvolveram planos estratégicos para a construção da sociedade da informação e do conhecimento, em que a necessidade de uma ação política concentrada, destinada a apoiar a transição, teve como ponto de referência o relatório Bangemann [3] (“A Europa e a Sociedade Global da Informação”) e os trabalhos do Fórum Europeu para a Sociedade de Informação.

A competitividade, que cada vez mais domina o cenário econômico e social das nações, está intimamente ligada à forma como são incorporados nos tecidos produtivo e social os avanços verificados no domínio tecnológico e, particularmente, aqueles que se verificam na área da informação. Nesta era, os programas de desenvolvimento estratégico dos países, independentemente do estágio de desenvolvimento, buscam crescimento econômico e desenvolvimento social. Fatos relevantes como o crescimento exponencial da competitividade, hoje sem fronteiras, sinalizam que países em desenvolvimen-

* Especialista em Informática pela UCSAL, Analista de Sistemas da PRODEB lotada na FAPESB. mmandrade10@hotmail.com.

to deverão dar redobrada importância às ações de ciência e tecnologia, lastros estratégicos para a condução eficiente e dinâmica das geotecnologias.

Entende-se por geotecnologias, o segmento de tecnologias relacionadas à geoinformação, abrangendo aquisição, processamento, interpretação de dados ou informações espacialmente referenciadas, que envolvem produtos de *Geographic Information Systems* (GIS) ou Sistema de Informação Geográfica (SIG), *Global Positioning System* (GPS), Sistema de Posicionamento Global, levantamentos aéreos ou orbitais, cartografia digital, meteorologia e outras.

Os avanços na tecnologia dos computadores, das telecomunicações, dos satélites imageadores e GPS têm propiciado o crescimento de usuários e instituições no uso de geodados (descrevem fenômenos associados a uma localização na superfície terrestre e ao instante em que acontecem ou em que são observados), considerando redução de custos, facilidades de uso e necessidades de utilizar a localização geográfica na implantação de políticas sociais (educação, saúde, segurança pública), de desenvolvimento econômico, para o meio ambiente, de saneamento básico, infra-estrutura, agricultura, entre outros.

No Brasil e também na Bahia é significativo o crescimento do uso de geotecnologias, a exemplo de empresas de telecomunicações e *utilities*, petrolíferas, de marketing, entre outras, que estão usando o GPS para expandir suas redes de serviços, rastrear navios para prever operações de embarque e desembarque, indicar consumidores com potencial etc., investindo em projetos que abrangem desde simples aplicações de geoprocessamento terrestre até rastreamento de satélite. Os fatos mencionados alertam os governantes para a necessidade de ações consistentes e direcionadas, que deverão ser subsidiadas por estratégia de integração competitiva, ou seja, um conjunto de medidas e programas integrados, direcionados para a formação de recursos humanos estratégicos, implantação de centros de excelência, adoção de padrões de documentação, de intercâmbio de geodados, bem como produtividade e qualidade de bens e serviços.

Em realidade, uma estratégia de integração competitiva deve ser entendida como a retomada de um processo de desenvolvimento já encadeado por países mais desenvolvidos, que assimilaram com rapidez os importantes benefícios que são passíveis de serem obtidos com a construção de uma infra-estrutura de tecnologia de informação geográfica (GeoTI) no contexto da sociedade da informação, auxiliando na eficiência da administração pública e na divulgação e democratização do acesso ao conhecimento. A implantação de uma infra-estrutura de GeoTI numa sociedade subordinada a princípios de justiça social, facilitará o compartilhamento e troca de informação, evitará a duplicidade na geração de dados, reduzirá os custos operacionais, viabilizará a coesão entre produtores e usuários e possibilitará, através de políticas ativas, minorar as conseqüências negativas do fenômeno da infogeo-exclusão.

É importante que as geotecnologias sejam incorporadas como ferramentas de gestão das esferas governamentais

É fundamental, portanto, que o Estado domine essas tecnologias, tendo a capacidade de geração autônoma de novos conhecimentos e de desenvolvimento criativo de novos produtos e serviços. Nos contextos federal, estadual e municipal é importante a existência de sinergia entre a capacidade empresarial, a presença atuante do setor público e o conhecimento das universidades, visando à geração, ao compartilhamento, ao uso, à absorção e à adaptação às necessidades locais, condição benéfica para remediar as deficiências crônicas em pesquisa e desenvolvimento.

A necessidade de criar condições para a construção de um Estado cada vez mais aberto aos cidadãos e a definição de uma infra-estrutura de GeoTI de caráter público, que possibilite amplo acesso, através de política justa e alternativas de interoperabilidade, padronização e disponibilidade de uso, com garantia da prevalência dos interesses de produtores, necessidades dos usuários e de desenvolvimento da economia, certamente se constituirá em vetor efetivo da sociedade da informação no âmbito estadual.

É importante que as geotecnologias sejam incorporadas como ferramentas de gestão das esferas governamentais, em que o uso da nova alterna-

tiva de planejamento contribua para oportunidades de desenvolvimento e possibilite:

- Reforçar a infra-estrutura científica e tecnológica – Com vistas a fornecer os meios informacionais necessários para assegurar a competitividade na sociedade da informação.
- Estruturar bases de gestão de conhecimento – Criar mecanismos para identificação, avaliação e estudo de tecnologias, dados legados, cultura, estruturas acadêmicas, organizações profissionais, órgãos governamentais e estruturas reguladoras e jurídicas que possibilitem, a curto prazo, a criação, implantação e compartilhamento de vocabulário de geoinformação no âmbito estadual.
- Desenvolver oferta e utilização das tecnologias de geoinformação – Identificar classes potenciais e reais de usuários, incentivar instituições e fomentar a integração entre produtores de geodados básicos e usuários.
- Utilizar GeoTI para racionalizar/modernizar a administração pública – Criar programa integrado de modernização da administração pública, tendo por referência a identificação das necessidades de dados básicos e como suporte a infra-estrutura de padrões de documentação, intercâmbio, capacitação, sistemas e tecnologias de geoinformação.

Como ações prioritárias e que suportem acesso global, a infra-estrutura de GeoTI a ser implantada deverá propiciar:

- Ações coordenadas que contemplem o governo, empresas, universidades, instituições de pesquisas e fundações.
- Implantação de centros de excelência que possibilitem a formação de recursos humanos altamente qualificados, com domínio de algumas tecnologias-chave como alternativa de gestão do capital intelectual e de conhecimento.
- Desenvolvimento de padrões de documentação e interoperabilidade de geodados.
- Viabilização do uso de modelos de suporte a decisão acessíveis às múltiplas hierarquias.

FUNDAMENTAÇÃO

A acelerada evolução tecnológica das últimas décadas no domínio dos computadores e das telecomunicações permite aumentos de produtividade e de qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas, sendo imprescindível que esses benefícios possam ser apropriados e repartidos pela coletividade. A convergência tecnológica digital entre a computação, as telecomunicações e a eletrônica de entretenimento acontece de maneira acelerada, resultando em novos produtos que permitem a transmissão e tratamento de diferentes tipos de informações, como dados, voz e imagem.

Países em desenvolvimento, em geral, convivem com freqüentes reorganizações estruturais da economia, com mudanças de programas de investimentos e com a busca da aceleração do progresso científico e tecnológico como alternativas de sobrevivência. Entretanto a premissa básica dos planos governamentais, em geral, induz um ciclo vicioso: para haver maior difusão tecnológica é preciso desenvolvimento econômico e para o desenvolvimento econômico é necessário investir em tecnologia, além de em educação e infra-estrutura.

Vale ressaltar que o segmento de Tecnologia da Informação Geográfica representa apenas 7% do PIB industrial no Brasil, sendo que, no Nordeste, a situação é ainda mais crítica. No Estado da Bahia, com uma área total de 567.295,30 km^2, segundo dados do IBGE, que corresponde a 36,34% da região Nordeste, dispõe-se de um mapeamento defasado em mais de 40 anos, com geometria inadequada e agravado pela inexistência de 8 cartas das 235 que compõem o levantamento topográfico sistemático (escala de 1:100.000), o equivalente a uma área aproximada de mais de 24 mil quilômetros quadrados. No que concerne à escala de cadastro, foram geradas, a partir da restituição de fotografias aéreas de 1998/1999, na escala de 1/8000, as bases cartográficas das áreas urbanas das 30 cidades que participam do Programa PRODUR/CAR.

A carência de dados geográficos atualizados, precisos, confiáveis, documentados e com disponibilidade para uso, aliada ao reduzido número de profissionais qualificados e à inexistência de uma infra-estrutura de política e gestão eficaz, tem propiciado a proliferação de projetos de geoprocessamento com vistas a demandas específicas e nos quais não existe a preocupação com modelo de

dados, precisão, compartilhamento, padronização, documentação etc.

Atualmente, gestores municipais, pressionados pelo cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, começam a despertar para as vantagens oferecidas pelo geoprocessamento como ferramenta auxiliar na gestão de uma cidade, que possibilita não só a localização precisa das tubulações, dos fios e dos cabos das redes de água, de telefone ou elétrica, como também prever estratégias urbanísticas, saber por onde passam os rios e lençóis d'água subterrâneos, ter a noção exata da malha viária existente e de como tributos arrecadados podem ser melhor utilizados. Na Bahia, no entanto, no que concerne à interconexão do estado por infovias, merece destaque o projeto das Redes Metropolitanas de Alta Velocidade (ReMAVs) como canal de tráfego de geodados, ainda que esteja subtilizada.

Atualmente, gestores municipais começam a despertar para as vantagens oferecidas pelo geoprocessamento como ferramenta auxiliar na gestão de uma cidade, que possibilita não só a localização precisa das tubulações, dos fios e dos cabos das redes de água, de telefone ou elétrica, como também prever estratégias urbanísticas

Na busca pela implantação de um modelo de gestão para a infra-estrutura de GeoTI, os poderes representados pelo Estado e pelo Município deverão contemplar alternativas que propiciem o desenvolvimento institucional e o fortalecimento de mecanismos de parceria, capazes de disponibilizarem informações e serviços a todos os cidadãos, uma vez que a solução a ser adotada produzirá, no futuro, impactos positivos ou negativos para o desenvolvimento do geoprocessamento na Bahia.

ESTRATÉGIAS BÁSICAS

As estratégias sugeridas são essencialmente conceituais e não são totalmente originais, uma vez que foram aproveitadas propostas e recomendações de práticas já em uso em outros países. Além do mais, o objetivo não é trazer recomendações elaboradas ou políticas definidas, nem detalhar mecanismos institucionais, mas sim uma contribuição para uma discussão mais estruturada de visão sistêmica da problemática da GeoTI na Bahia.

A produção de dados geográficos básicos e a gestão das geotecnologias não podem mais ser analisadas pela velha ótica linear da disciplina acadêmica ou pela visão simplista das especialidades. Trata-se, na verdade, de um complexo sistema de interações cujos elementos, por sua vez, necessitam ser integrados.

As idéias elencadas refletem, em realidade, uma visão de benefícios econômicos e sociais que requer a elaboração de um plano de ação baseado em iniciativa específica de parceria entre o capital intelectual do setor governamental, a geração de conhecimento das universidades e das fundações de pesquisas e o desenvolvimento mercadológico de adequação custo-benefício das empresas privadas, que se reflita em iniciativas como:

• Política – Ações governamentais referentes a itens como acesso, preço, privacidade, atualidade e *copyright*.

- Infra-estrutura – Diz respeito a temas de escopo amplo e natureza integrada que engloba todos os materiais, tecnologias e recursos humanos necessários para a aquisição, processamento e disseminação de dados geográficos básicos necessários.
- Recursos – Modelo de gestão ajustado a fontes de recursos identificadas e disponibilizadas, uma vez que qualquer decisão sem recursos é ilusória.
- Gestão – Uso das alternativas do planejamento estratégico, a fim de possibilitar definições claras sobre onde se está, onde se quer ir e qual o caminho a tomar, quem é o responsável nas várias etapas da viagem, quando se quer chegar e quanto custa o novo caminho.

Nas iniciativas de infra-estrutura de dados geográficos, deverá existir um grande envolvimento da área governamental em relação aos componentes abaixo relacionados:

- alguma forma de mecanismo de coordenação (a exemplo do FGDC e do Projeto Alexandria nos EUA);

- *clearinghouse* (metadados);
- núcleo (referencial) estratégico de dados básicos;
- adoção de padrões que possibilitem interoperabilidade de sintaxe, de semântica (epistemológica e ontológica) e estrutural.

A estratégia para a GeoTI na Bahia deverá incluir, além dos itens acima citados, levantamento sobre a qualidade dos dados e a capacidade de implantar, mesmo de forma limitada, as atividades supracitadas.

Em consonância com essas premissas as metas estratégicas podem ser resumidas em:

- Incentivo ao uso da informação geográfica: possibilitar que a geoinformação seja amplamente usada pelo setor público, privado e por cidadãos.
- Melhora da qualidade do geodado e das tecnologias associadas: a qualidade da informação deve ser compatível com os avanços tecnológicos e o seu potencial para aumentar a faixa de aplicações.
- Promoção do desenvolvimento de associações de geodados: capacidade institucional de liderança na formulação e implementação de políticas e independência política de ação.
- Melhora da infra-estrutura do geoprocessamento: propiciar harmonização entre produtores e usuários e a interoperabilidade de sistemas e dados.

Representação dos interesses do Estado nas discussões sobre uma infra-estrutura espacial nacional: na era da globalização é essencial que a Bahia não fique isolada. É importante que ela tenha um papel ativo na criação e desenvolvimento da infra-estrutura nacional de geodados.

Na Figura 1 é sugerido um modelo de gestão integrado, necessário ao desenvolvimento das geotecnologias na Bahia.

Figura 1
Modelo de Gestão Integrado

MODELO DE GESTÃO SUGERIDO

Desde a Segunda Guerra Mundial o modelo de tecnologia transformou-se em um processo biológico, os acontecimentos verificando-se como dentro de um organismo. E, em um organismo, processos não são organizados em função de energia, dentro do contexto físico do termo. São organizados em função da informação.

A era da informação, preconizada na década de 80 do Século XX por autores como Alvin Toffler e Y. C. Masuda, é caracterizada por uma nova economia, em que informação, conhecimento e criatividade substituem capital e energia com vantagem primária de geração de riquezas, alta produtividade e crescimento atrelado à tecnologia da informação, tendo o capital humano como recurso estratégico. Os lucros estão mais ligados às pessoas do que ao próprio investimento.

O novo estilo administrativo é o de negociar expectativas e analisar resultados

O novo estilo administrativo é o de negociar expectativas e analisar resultados. Controle é a palavra mais importante no vocabulário do novo gestor, mas ele mede desempenho e não pessoas. A proposta de gestão pública integrante da reforma do Estado, iniciada na década de 90, pressionada pelas mudanças requeridas pela sociedade da informação, tem como premissas básicas melhorar o desempenho e atender às necessidades do cidadão, sendo a gestão fundamentada em ações sistêmicas, controles por resultados e responsabilização (*accountability*), com vistas a possibilitar eficiência, qualidade e universalização de acesso.

Nesta sociedade em mutação, a ciência e tecnologia deixaram de ser meros suportes do capitalismo para se converterem em agentes de sua acumulação, tornando-se forças produtivas. Em conseqüência, mudou o modo de inserção, na sociedade, dos cientistas e técnicos, que se tornaram agentes econômicos diretos. A força do capitalismo reside justamente no monopólio dos conhecimentos e da informação.

O modelo de gestão delineado para a GeoTI na Bahia está inserido nos princípios da sociedade de informação e em consonância com as premissas da reforma do Estado. O modelo sugerido consiste na implantação de um Geocluster, cuja fundamentação teórica foi baseada nos princípios de Michael Porter – *Harvard Business School*. Segundo Michael Porter [16], *clusters* (grupos, agrupamentos ou aglomerados) "são concentrações geográficas de empresas e instituições que geram capacidade de inovação e conhecimento favorecendo a construção de vantagens competitivas".

Os *clusters* são sinérgicos, diluem custos, somam esforços, otimizam investimentos e potencializam resultados. A internet, *cluster* das redes, exerce um papel-chave nesta nova ordem, une virtualmente centros decisores, agiliza a troca de informações, reduz custos e tempo e permite decisões rápidas com efeitos diretos nas comunidades e nas empresas.

O Geocluster é, na realidade, uma alternativa sistêmica de parceria com a finalidade de ajudar a enfrentar a gestão do geoprocessamento na Bahia, na medida em que se transforma numa situação em que se sai do cenário de produtores isolados e se cria uma iniciativa no sistema que vem da interatividade. Um modelo gestão baseado em *cluster* possibilita gerar um incremento de desempenho, além daquele de que cada agente individual é capaz. Entretanto, para haver condições de produzir este efeito, é necessário que haja um conjunto de instituições que favoreça a interação, confiança entre os componentes e relação de associatividade.

O modelo delineado foi concebido com a visão de integrar e capacitar, no sentido de permitir a coleta, produção, atualização e disseminação de geodados, possibilitando maior competitividade econômica e desenvolvimento social. Seus princípios básicos e políticas gerais são:

- desenvolvimento de um sistema composto de relações de parcerias entre governo, empresas, universidades, centros de pesquisas e entidades representativas;
- estímulo à cooperação e à criação de ambiente institucional que apoie inovação e aprendizagem de modo que instituições e governo possam interagir com empresas e forças de mercado;
- estímulo ao conhecimento e à criação de novas capacitações tecnológicas;

- reforço do processo de aprendizado coletivo e cumulativo.

A estrutura sistêmica de parceria e a concentração geográfica permitem operar com mais produtividade na busca de insumos, como mão-de-obra especializada, além de facilitar o acesso à informação e tecnologia.As principais vantagens da estrutura proposta são:

- maior fluidez de conhecimento especializado;
- maior interação entre produtores de geodados básicos e usuários;
- natureza coletiva e cumulativa do processo de aprendizagem;
- incentivos à inovação com aproveitamento de resultados;
- parceria efetiva entre o setor público, privado e instituições de ensino e pesquisa em prol do desenvolvimento sustentável;
- ferramenta organizacional para o desenvolvimento estratégico das geotecnologias.

Nas Figuras 2, 3 e 4 são ilustrados, respectivamente, os elementos, as etapas do processo de desenvolvimento e a caracterização do Geocluster.

Figura 2
Elementos do Geocluster (adaptado de Michael Porter)

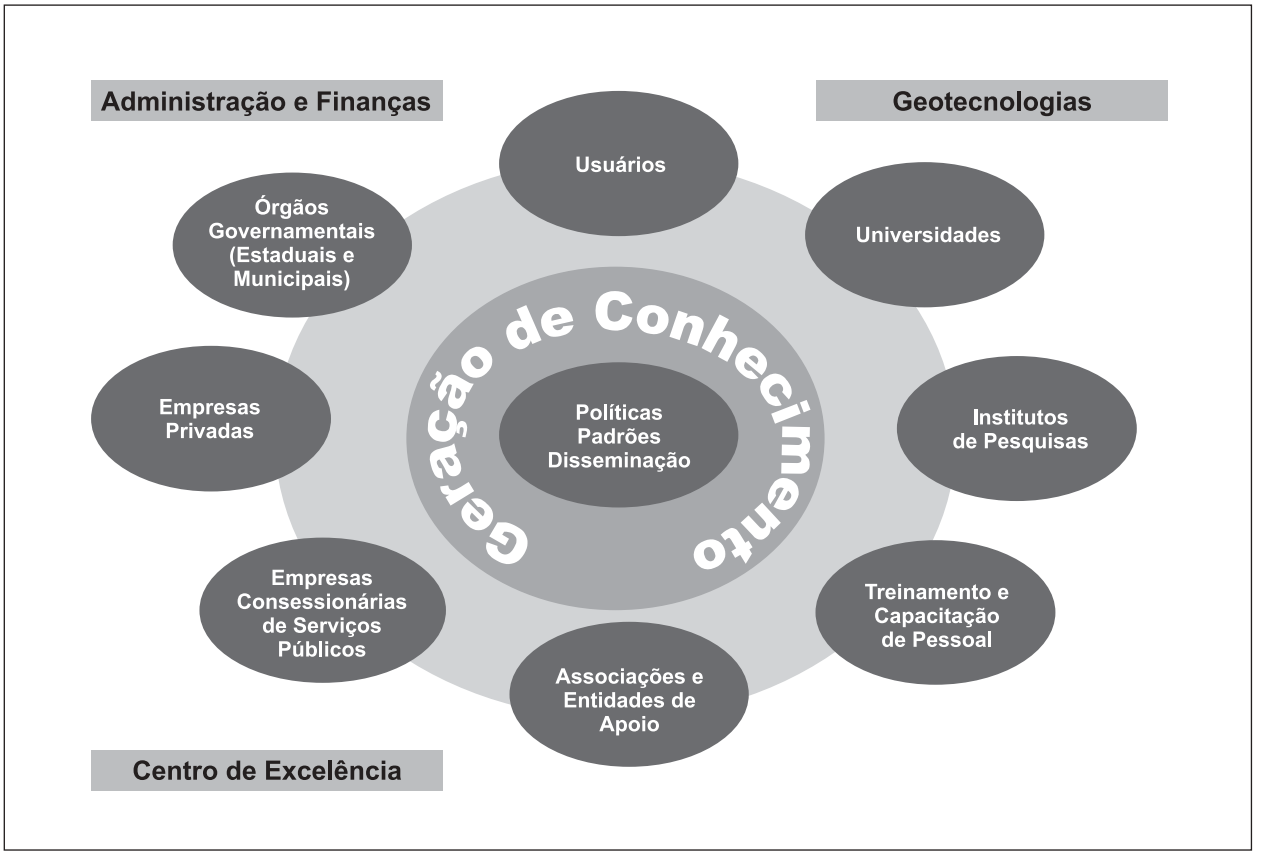


Figura 3
Etapas do Processo de Desenvolvimento (Adaptado de Paulo R. Haddad)

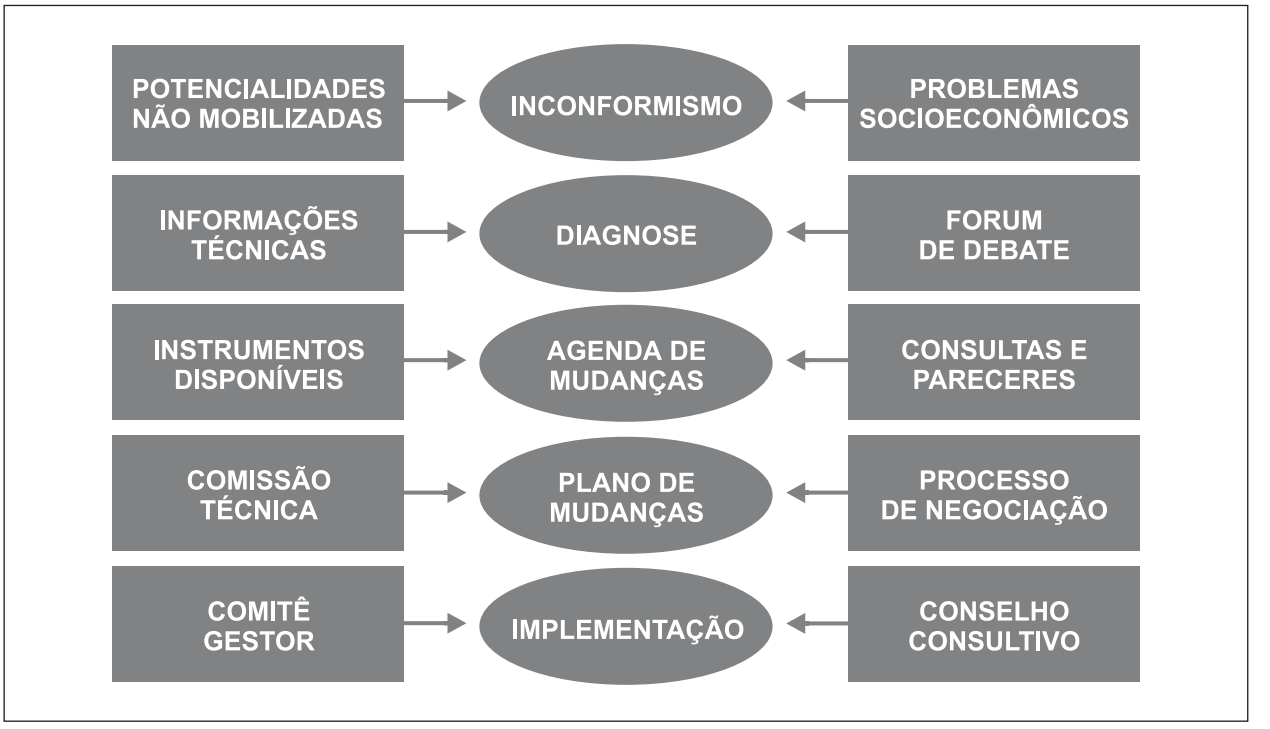
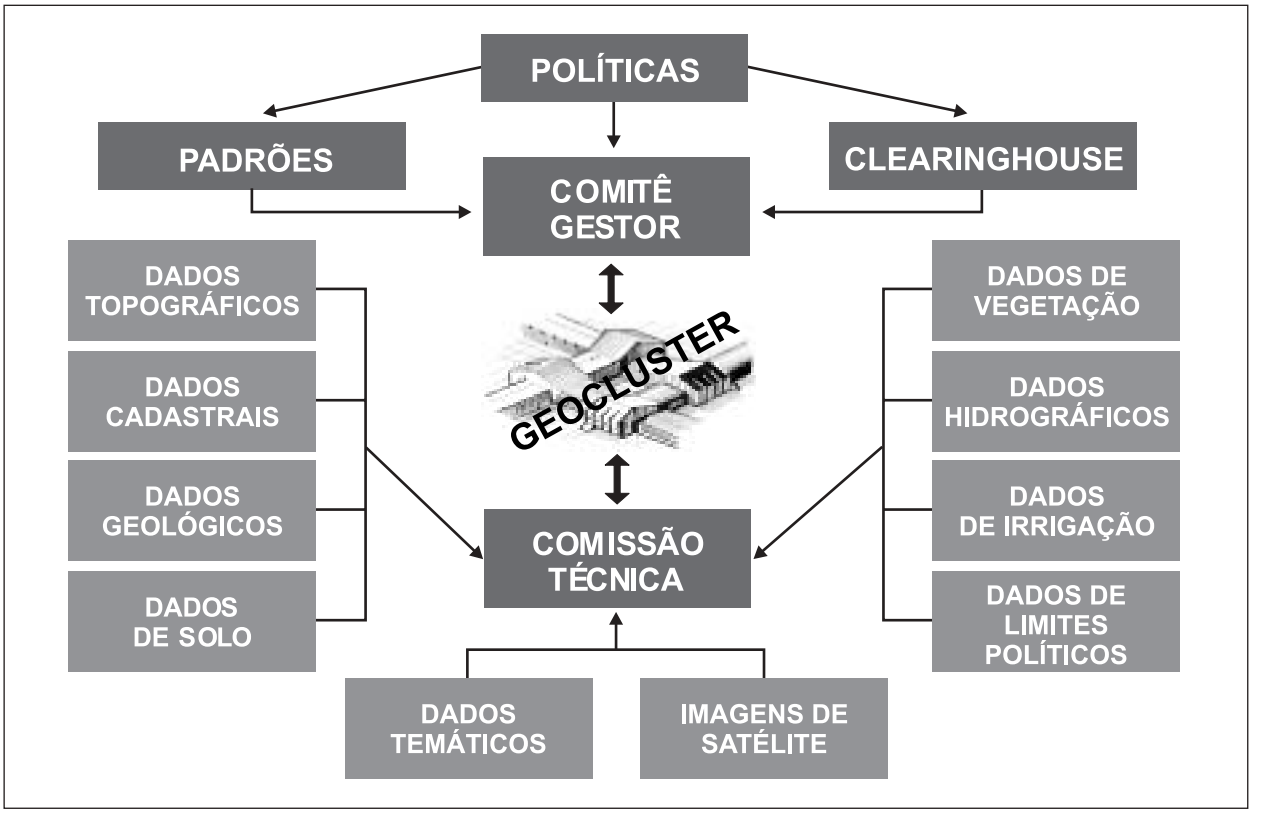


Figura 4
Caracterização do Geocluster



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. (Série pesquisas, 12)

ANDRADE, Magda M. G. de. Metadados geográficos: conceitos, padrões e sugestões para a Bahia. In: PEREIRA, G. C.; ROCHA, M. C. F. (Org.). *Dados geográficos*: aspectos e perspectivas. Salvador: UFBA/Faculdade de Arquitetura/REBATE/LCAD, 2002. p. 65-81.

BANGEMANN, Martin. *Europe and the global information society*. 1993. (http://www.medicif.org/Dig_library/ECdocs/reports/Bangemann.htm)

CÂMARA, Antonio. *Infraestruturas de informação geográfica no início do século XXI*. Lisboa: Universidade Nova Lisboa/Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2001.

EUROPEAN TERRITORIAL MANAGEMENT INFORMATION INFRASTRUCTURE. *Report of the french meeting on reference data;* report 3.2.1. Paris, Jan. 2000.

_____. Acompanying measure to support the setting up of a ETeMII; report 3.2.5. In: *Basic spatial data aAccording to user´s needs*, Workshop, Austria, July 2002.

EUROPEAN UMBRELLA ORGANISATION FOR GEOGRAPHICAL INFORMATION - EUROGI. *Legal protection of geographical information*: copyright & related rights. Bottlenecks & recommendations. Study commissioned by Netherlands Council for Geographic Information on behalf of EUROGI, conduced by the Institute for Information Law, University of Amsterdam. 1997. (http://www.eurogi.org)

FEDERAL GEOGRAPHIC DATA COMMITTEE. *The 1994 plan for the National Spatial Data Infrastructure*: building the foundations for an information based society. Reston : Federal Geographic Data Committee, USGS, 1994.

HADDAD, Paulo R. Etapas de organização de um cluster produtivo: uma exposição diagramática. *Cluster – Revista Brasileira de Competitividade*, v. 2, n. 4, p. 40-49, abr./jul. 2002.

HOLLAND, Peter. The contribution of the permanent committe on GIS infrastructure for Asia and the Pacif to a global spatial infrastructure. In: GLOBAL SPATIAL DATA INFRASTRUCTURE CONFERENCE CHAPEL HILL, 1997. North Carolina.

INFORMATION TECHNOLOGY POLICY COUNCIL GIS COMMITTEE. Policy statements for statewide GIS activities. In: *ITPC Meeting*, 1995.

KOTLER, Philip. *Administração de marketing*: análise, planejamento, implementação e controle. Trad. Ailton Bonfim Brandão. 4. ed. São Paulo : Atlas, 1994.

KOTLER, Philip; ARMSTRONG, Gary. *Princípios de marketing*. Trad. de Alexandre S. Martins. São Paulo : Prentice/Hall do Brasil, 1991.

McKEE, Lance. Building the GSDI. In: EMERGING GLOBAL SPATIAL DATA INFRASTRUCTURE CONFERENCE, 1996.

OPEN GIS CONSORTIUM, INC. *The OpenGIS Guide*: introduction to interoperable geoprocessing. Part I of the Open Geodata Interoperability Specification. Wayland Massachusetts: OGIS Consortium, 1966.

PORTER, Michael E. Clusters and the new competitive agenda for companies and governments. In: *On competition*. Missisippi : Harvard Business Press, 1998

PORTER, Michael E. *The microeconomic foundations of competitiveness and the role of clusters*. Missisippi : Harvard Business School, 2000.

SCHOLTEN, H.; LOCASHIO, A.; BONN, B. *ESMI, towards a european spatial metadata infrastructure*. 1997. [http://www.geodan.nl]

SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO NO BRASIL: livro verde. Organizador: Tadao Takahashi. – Brasília : Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. 195 p. il.

STEVENS, Alan R. – *Spatial data infrastructure:* a local to global view. 2001

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

A política pública e o seu processo de formulação: o caso da indústria automotiva brasileira na década de 90

Nilton Vasconcelos[*]

Resumo

Ao longo da última década podem-se destacar duas políticas públicas adotadas pelo governo brasileiro para o setor industrial e, particularmente, para a indústria automotiva: os acordos resultantes dos debates ocorridos no seio da Câmara Setorial Automotiva e a legislação que estabeleceu o Regime Automotivo Brasileiro. Duas políticas e dois procedimentos diferenciados no seu processo de formulação. Neste artigo analisam-se as duas experiências a partir de abordagens teóricas do campo da ciência política – o pluralismo e o neocorporatismo. Considera-se que a opção por distintos modelos sofreu forte influência das políticas macroeconômicas praticadas nesse período e que o arranjo neocorporatista possibilitou maior interação e negociação entre os atores sociais interessados.

Palavras-Chave: Política pública, pluralismo e neocorporatismo, indústria automotiva brasileira, Câmara Setorial Automotiva, Regime Automotivo Brasileiro.

Abstract

During the last decade two public policies were adopted by the Brazilian government for the industrial sector, especially for the automotive industry:: the agreements resulting from the debates that took place in the Sectorial Automotive Camber and the legislation that established Brazilian Automotive Regime. Two policies and two different procedures for their formulation process. In this article, two experiences are analyzed based on the theoretical approach in political science field – pluralism and neocorporativism. The option for distinct models has suffered strong influence from the macroeconomic policies adopted during this period and the neocorporatist arrangement enabled major interaction and negotiation between the interested social actors.

Key words: *public policy, pluralism and neocorporativism; Brazilian Automotive Industry; Automotive Sector Chamber; Automotive Brazilian Regime.*

INTRODUÇÃO

Há aproximadamente oito anos, quando o Sr. Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência da República, uma das medidas de impacto sobre o setor industrial foi o esvaziamento das Câmaras Setoriais, que, nos primeiros anos da década de 90 do Século XX, desempenharam importante papel na formulação das políticas públicas para a indústria.

* Professor pesquisador do Núcleo de Estudos em Trabalho e Tecnologias de Gestão – TTG, do CEFET/BA. Sobre o tema, ver também Tese de Doutoramento em Administração Pública sob o título *Políticas públicas e emprego na indústria automotiva brasileira* (VASCONCELOS, 2001). niltonvj@ufba.br

À época, difundiu-se a idéia de que o novo governo adotaria uma orientação que poderia ser sintetizada na máxima segundo a qual "a melhor política industrial é a não-política industrial". Essa frase tem correspondência com a corrente de pensamento econômico que proclama ser indesejável toda interferência do Estado na economia, salvo em situações específicas em que, face à falta de perspectiva de retorno, não haja interesse do mercado em investir em determinada atividade. Visto que a política industrial se concretiza através do apoio, proteção, incentivo e estímulo a ramos e atividades econômicas, a implementação de políticas industriais seria compreendida como iniciativa potencialmente causadora de desequilíbrios econô-

micos ou como premiação à "incompetência" e restrição à elevação dos padrões competitivos das empresas locais. Assim, o esvaziamento das Câmaras Setoriais foi interpretado por vários autores como um indicativo de mudança na condução da política pública para a indústria (COMIN, 1998; BEDÊ, 1997).

Simultaneamente, decretava-se o "fim da Era Vargas" e da política de substituição de importações, com fundamento em um discurso que afirmava a incapacidade do setor público em atuar diretamente no mercado, ao tempo em que ressaltava a suposta superioridade do mercado. As medidas de abertura dos portos promovidas a partir do governo Collor de Mello foram incrementadas com o Plano Real, dessa vez sobretudo em função da sobrevalorização do câmbio. Reduzia-se por esses mecanismos a proteção à indústria local.

O Regime Automotivo surge em 1995, no contexto da política de valorização cambial, e representa uma alternativa bastante distinta de elaboração de política pública quando comparada com as Câmaras Setoriais

Sob a influência das concepções neoliberais, a década de 90 assistiu à redução do tamanho do Estado através dos programas de privatização, terceirização ou publicização, conforme preconizava a reforma coordenada pelo então ministro Bresser (PEREIRA, 1997). No comando da economia, o combate à inflação e ao déficit público foram priorizados. O endividamento público, considerado alto à época – em torno de 60 bilhões de reais[1] – e a conseqüente perda de capacidade de realização de investimentos públicos eram argumentos apresentados de forma contundente pela equipe de governo para justificar o novo rumo adotado.

Contudo, a noção de que o Estado deixaria de desenvolver políticas setoriais não se sustentou durante muito tempo, sendo a indústria automobilística um palco privilegiado para esta análise.

Interessa-nos neste artigo abordar especificamente duas políticas públicas federais – os acordos resultantes da Câmara Setorial e o Regime Automotivo – que corresponderam a distintos formatos de políticas públicas quanto ao seu processo de elaboração. O Regime Automotivo surge em 1995, no contexto da política de valorização cambial, e representa uma alternativa bastante distinta de elaboração de política pública quando comparada com as Câmaras Setoriais.

A Câmara Setorial Automotiva tem sido discutida por vários autores, entre os quais Bedê (1997), Zauli (1997), Arbix (1996), Anderson (1999) e Guimarães (1994), havendo uma certa unanimidade entre esses em analisar a experiência da Câmara Setorial à luz de uma abordagem teórica neocorporatista. Não existem, contudo, análises que procurem interpretar o Regime Automotivo com base na teoria do campo da ciência política – a partir do qual são desenvolvidos os estudos em administração pública. Mas, a nosso ver, é a abordagem pluralista a que melhor se presta para descrever a política setorial de incentivo à indústria automobilística, que surge com a edição do Regime Automotivo.

A seguir, faremos uma breve discussão sobre cada uma dessas vertentes teóricas, de modo a facilitar a compreensão das políticas setoriais automotivas implementadas no Brasil na última década de 90.

ABORDAGENS TEÓRICAS

Pluralismo

O modelo teórico pluralista/racionalista é fundado nas idéias econômicas neoclássicas. O método neoclássico – o "individualismo metodológico" – baseia-se na idéia de que todos os fenômenos sociais devem ser compreendidos como um produto da ação dos indivíduos e que esse comportamento individual é 'totalmente racional', ou seja, é movido por uma busca de maximização de benefícios. Assim, um eleitor ou um consumidor, diante de alternativas que lhe são apresentadas, escolhe aquela que acredita servir melhor aos seus objetivos. A formulação de políticas públicas estaria condicionada a um processo equivalente: diferentes grupos de interesses, atuando junto ao governo, procurariam maximizar benefícios e reduzir custos (LOBATO, 1997: 31).

[1] Desde 1994 a dívida pública explodiu, mais que decuplicando: em agosto de 2002, a dívida pública representava 62% do PIB ou 820 bilhões de reais

Assim, o pressuposto do pluralismo é a existência de múltiplos grupos políticos que buscam fazer prevalecer os seus interesses. As demandas e apoios corresponderiam a insumos que seriam processados no interior de um sistema político, no qual os grupos atuam disputando entre si, numa competição entre múltiplos focos de interesses organizados. Os produtos desse processo corresponderiam às decisões, resultantes da correlação de forças existente em determinado sistema político. Teríamos, desse modo, um sistema análogo à situação de mercado de concorrência perfeita (ZAULI, 1997:20), o *equilíbrio* entre "forças opostas" seria a garantia de uma sociedade livre, onde todos teriam acesso à vida política.

A ação dos Grupos de Interesse é, portanto, fundamental na abordagem pluralista. Segundo Almond e Powel (1972:52), o que caracteriza esses grupos é a existência de um certo número de "indivíduos ligados por laços particulares de preocupação ou de vantagens e que têm certa consciência desses laços". Assim, a articulação desses interesses é indispensável para a manutenção de uma relação estável entre sociedade e sistema político. Sem a abertura de canais de manifestação de insatisfação por grupos da sociedade, a tendência é o crescimento do descontentamento; esse crescimento pode levar à violência, o que, segundo essa concepção, representa uma quebra no desejável equilíbrio.

Diferentemente da teoria liberal clássica, os pluralistas não concebem um Estado neutro, acima dos grupos. Entretanto, consideram haver um "interesse público", representado pelo governo (em substituição ao Estado), neutralizando-se frente aos grupos de interesse. Mas não há uma unanimidade entre os estudiosos quanto a esse aspecto crucial. Smith (1995), por exemplo, entende que, na perspectiva pluralista, a burocracia estatal, como núcleo formulador de políticas, deve ser vista como mais um grupo de interesse. Mesmo a noção de equilíbrio quanto à capacidade de influência dos grupos de interesse sobre o Estado/governo tem sido questionada (LOBATO, 1997), admitindo-se que alguns grupos têm, naturalmente, maiores chances de fazer valer os seus interesses.

A essas interpretações pluralistas estão associadas as abordagens que concebem a intervenção do Estado na elaboração de políticas como uma oportunidade para que o comportamento dos diversos grupos políticos seja dirigido para auferir ganhos. Assim, em função da existência de algum privilégio no interior do Estado – subsídios, vantagens –, os agentes econômicos tenderiam a se dedicar à "captura" de alguma fatia desses benefícios (*rent-seeking*), criando condições para a prática da corrupção. Nesse contexto, os agentes de decisão (burocratas, políticos e grupos de interesse) procuram garantir uma ampliação da sua influência e poder de decisão dentro do setor público – este se constitui em um dos principais argumentos com que se tenta justificar uma posição contrária à intervenção do Estado na economia e, particularmente, a que se efetiva através de políticas industriais.

Uma outra perspectiva teórica, nesse mesmo campo, que tem como origem o pensamento econômico neoclássico, é a Teoria da Escolha Racional (TER), que se preocupa em explicar os resultados coletivos a partir da maximização da ação dos indivíduos e tenta identificar situações ideais, de equilíbrio, generalizando os resultados em axiomas, em verdades universais (GREEN e SHAPIRO, 1994). Na Teoria da Escolha Pública (TEP), com similaridade, entende-se que as organizações nada mais são que um agregado de indivíduos em busca de benefícios comuns para todos. Assim, os bens emanados dos serviços públicos devem ter seus custos mensurados e atribuídos aos seus beneficiários, sendo a análise do desempenho dos serviços públicos indispensável à permanência da oferta dos bens públicos visando à racionalização dos recursos, por definição limitados e escassos (MENY E THOENIG, 1989:68-71).

A crescente influência da TER na ciência política tem sido associada aos estudos baseados na Teoria dos Jogos[2], que se propõe a contribuir para o desenvolvimento de uma teoria da ação através da geração de previsões a partir de modelos matemáticos, portadores de uma suposta universalidade. A teoria dos jogos baseia-se em um *modelo de utilidade esperada*, no conceito de *equilíbrio* e na existência de *regras do jogo como fatores exóge-*

[2] Essas teorias admitem nas situações sociais uma condição de jogo, pressupondo duas estratégias: solidária e egoísta e de, pelo menos, dois jogadores. A "arrumação" correspondente às possibilidades de estratégia resulta no Dilema do Prisioneiro, Jogo da Galinha, etc. (BARRETO, 1998).

nos (MUNCK, 2000), características essas que têm motivado fortes críticas. Em primeiro lugar, porque, diante de um conjunto de escolhas possíveis, a Teoria dos Jogos pressupõe que determinados comportamentos dos atores são mais prováveis e que esses comportamentos podem ser universalizados, aplicáveis a distintas situações. Em segundo lugar, porque, para tornar "viável" a geração de previsões, utiliza-se do conceito de *equilíbrio*, condição em que é reduzido arbitrariamente o número de variáveis. A simplificação impede a geração de modelos complexos, o que jogaria por terra a possibilidade de realizar as generalizações pretendidas por essa abordagem. Por último, a terceira crítica feita à Teoria dos Jogos refere-se ao fato de que as 'regras do jogo', ou seja, o grupo de jogadores, suas estratégias e preferências, a seqüência de escolhas feitas por esses atores, as informações que possuem, etc. são considerados fatores exógenos, aceitos como verdadeiros previamente e não estando sujeitos a alterações – constantes, portanto.

A despeito dessas limitações, Przeworski (1988) destaca a grande relevância que tem assumido o método econômico no estudo da sociedade, particularmente a ofensiva da visão econômica neoclássica sobre as mais diversas concepções teóricas no campo das ciências políticas, da sociologia, da antropologia e da psicologia social, mesmo entre vertentes teóricas marxistas.

Neocorporatismo

No neocorporatismo, diferentemente de no pluralismo (que vê na ação e interação dos indivíduos e grupos a base para a compreensão das políticas públicas implementadas por um governo neutro e limitado), o Estado é mais um ator interagindo na sociedade com outros atores igualmente relevantes.

O neocorporatismo surge a partir dos trabalhos desenvolvidos separadamente por Philippe Schmitter e Gerhard Lembruch. Os estudos de Schmitter se firmaram em contraposição à corrente pluralista e à sua interpretação de sistemas de representação de interesses independentes do Estado e baseados na dinâmica de grupos de pressão, decorrendo da análise dos modelos de negociação típicos do *Welfare State*.

Schmitter (1974) define o corporativismo como um arranjo institucional, um sistema de representação de interesses, reconhecido ou autorizado, ou eventualmente criado pelo Estado, de quem recebe o monopólio da representação das respectivas categorias sociais, com vistas à articulação dessas com as instâncias de deliberação do próprio Estado. Lembruch, paralelamente, desenvolveu sua análise a partir do estudo da cooperação entre grupos de interesse na elaboração de políticas públicas, ressaltando o processo de negociação e a relativa autonomia das lideranças frente aos seus representados. Esse autor compreende o corporativismo como um sistema e como um processo político de intermediação e implementação de políticas – processo que denominou de *concertação corporatista* (Arbix, 1996:87-91). Sua objeção a Schmitter é quanto à ênfase reservada por este à investigação do impacto dos arranjos corporatistas nos processos de elaboração e implementação de políticas, sem levar em conta a dimensão dos resultados desses processos.

Na análise de Claus Offe (1989) "a dinâmica pluralista dos grupos de interesse tornava suas demandas 'excessivas', transcendendo os limites da tolerância da ordem econômica". Assim, nas sociedades capitalistas com processos democráticos mais consolidados, o pluralismo cede lugar a um coporatismo do tipo *societal*, em que há uma institucionalização da negociação entre os interesses do capital, trabalho e Estado. Em Estados autoritários, sem experiência plena de pluralismo, de acordo com Schmitter (1974), manifesta-se um corporatismo de tipo *estatal* no relacionamento entre instituições públicas e sociedade civil, estando o Brasil classificado nesta tipologia. O permanente controle sobre os sindicatos, a restrição à realização de greves e a regulação da representação via concessão do monopólio, são elementos característicos de uma tradição estatal-corporativa (BOSCHI, 1987:166).

A abordagem do neocorporatismo pressupõe a existência do conflito de interesses e de classe na sociedade, mas considera que, a partir da intermediação, tais conflitos possam ser equacionados e a sua excessiva politização impedida, tornando-se os grupos de interesse (sindicatos, partidos, corporações) co-responsáveis pela elaboração das políticas. Em sua visão pragmática, Schmitter (1974) afirma que

nas sociedades em que a burguesia não é suficientemente forte e existem grandes demandas sociais o surgimento do corporativismo atende à necessidade de inibir a articulação autônoma por parte de uma classe subordinada, reforçando a paz social.

Desse modo, o modelo neocorporatista, como modelo de análise de processos de intermediação de interesses, adequar-se-ia mais às sociedades organizadas do que àquelas com sistema democrático fragilizado, como no caso brasileiro (ZAULI, 1997:51). Neste sentido é que Arbix, baseado nos estudos de Cawson (1985), analisa a experiência das Câmaras Setoriais numa perspectiva *mesocorporatista*, em que tais arranjos são restritos a setores determinados da sociedade em que haja participação dos trabalhadores.

Portanto, ganharia evidência, sobretudo, o processo de elaboração das políticas públicas, incorporando a participação da sociedade como forma de "neutralizar" o Estado. Ou seja, no modelo neocorporatista, o Estado não é neutro, mas cede parte das suas prerrogativas, delegando autoridade às representações de setores específicos para negociar, junto às agências estatais, a implementação de políticas públicas. O Estado adotaria essa postura, fundamentalmente, em razão da falta de condições objetivas de impor a esses segmentos uma determinada política concebida previamente. Assim, quanto mais articulada e organizada a sociedade, mais o Estado, através das suas agências governamentais, se veria na contingência de conclamar a representação social para negociar políticas. Quanto mais "desorganizada' a sociedade, mais autoritários os mecanismos de elaboração de políticas públicas, o que poderia variar, inclusive, em função de turbulências conjunturais.

Portanto, as abordagens pluralista e neocorporatista pressupõem sistemas de representação de interesses cuja diferença básica é a obtenção ou não do monopólio da representação por suas respectivas categorias com o aval do Estado. Ou seja, ambas as concepções teóricas consideram a existência dos grupos de interesses atuando na sociedade, sendo que a abordagem pluralista, diferentemente da neocorporatista, prescinde do Estado, ao conceber que as políticas públicas resultam da ação dos grupos políticos na defesa dos seus interesses. A suposição do pluralismo é que, em condições ditas normais, *de equilíbrio*, a representação de interesses dos inúmeros grupos políticos resulta em benefício para o conjunto da sociedade.

CÂMARA SETORIAL AUTOMOTIVA E REGIME AUTOMOTIVO

Nesta discussão das políticas setoriais para a indústria automotiva na década de 90 serão observados os aspectos institucionais e organizativos relacionados ao seu processo de formulação para, em seguida, elaborar-se uma análise comparativa entre essas políticas e as vertentes teóricas já discutidas.

Formalmente, a primeira experiência de câmaras setoriais no Brasil é iniciada com a publicação do Decreto nº 96.056, de 19 de maio de 1988, que reorganizou o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), dando-lhe a competência para constituir, na Secretaria Especial de Desenvolvimento Industrial (SDI), organismos colegiados com representações de órgãos governamentais e da iniciativa privada, aos quais caberia elaborar propostas de políticas e de programas setoriais integrados. Posteriormente, já no governo Collor, essas câmaras foram substituídas pelos Grupos Executivos de Política Setorial (GEPS)[3], cujas características em muito os diferenciavam daqueles fóruns criados no governo anterior. Por último, no processo de negociação para a aprovação do Plano Collor 2, no Congresso Nacional, foram criadas pela Lei 8.178/91, de março de 1991, câmaras setoriais como instância de resolução de conflitos quanto à política de preços e assessoramento, no âmbito do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Somente em agosto de 1991, uma portaria ministerial delega à Secretaria Nacional de Economia (SNE) a definição da competência e abrangência das Câmaras e a designação dos seus membros (ANDERSON, 1999).

Ao longo de 1992, não só a Câmara Setorial Automotiva é implantada como estabelece o seu

[3] A composição desses grupos não estava baseada na representação formal de entidades ou atores sociais relevantes; sua ação não tinha caráter deliberativo e dependia de aceitação governamental, a *posteriori*, não havendo, portanto, compromisso governamental de acatar as soluções propostas, nem tampouco agenda ou programa de negociação (ANDERSON, 1999).

primeiro acordo. Outras 28 câmaras setoriais com 135 grupos de trabalho específicos já haviam sido montados.

A composição, objetivos e funcionamento desses organismos colegiados variaram muito ao longo desses anos. Na década de 80, por exemplo, as câmaras eram compostas apenas pelo setor empresarial e governo, e os objetivos ligados à discussão de estratégias de política industrial não se concretizaram, consistindo apenas em "mecanismos de troca entre Estado e as elites empresariais" (ARBIX, 1996:63). Segundo Anderson (1999), nessa primeira fase das câmaras, os sindicatos não participavam das reuniões por entender que os objetivos do governo estavam restritos ao controle de preços e que as câmaras não tinham qualquer poder decisório, podendo apenas sugerir medidas ao Executivo. Os organismos que substituíram as câmaras, os Grupos de Executivos de Política Setorial, também não superaram os limites da discussão do controle de preços.

A configuração mais duradoura das câmaras setoriais – e a que alcançou maior êxito – começa a ser delineada a partir da necessidade que tem o governo Collor de administrar a saída do congelamento de preços, após o fracasso dos planos econômicos, em 1991. Dessa vez, as câmaras tinham caráter tripartite, com a participação de representantes do Ministério da Economia, dos empregadores e trabalhadores dos respectivos setores produtivos ou das entidades sindicais nacionais. A câmara setorial de brinquedos foi a primeira a funcionar, a partir de junho de 1991, com essa nova caracterização.

A câmara setorial automotiva somente seria instalada em 17 de dezembro de 1991, após um ano de grandes dificuldades para o setor, tendo o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo como um dos atores que mais concorreram para a viabilização do evento. A redução dos níveis de emprego do setor, desde os primeiros meses daquele ano, e o anúncio da Ford de que fecharia a divisão de motores de sua unidade de São Bernardo, implicando a demissão de pelo menos setecentos trabalhadores, serviu de estopim para um conjunto de iniciativas do sindicato local (ARBIX, 1996). Diversas medidas foram tomadas, entre as quais uma visita à direção da Ford nos Estados Unidos, com vistas à reversão da decisão da empresa, sem lograr êxito contudo. A discussão sobre o emprego e o desenvolvimento da indústria automotiva no âmbito da câmara setorial realizou-se, afinal, a partir de um contato entre o presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo, Vicentinho, e o ministro da Economia, Marcílio Marques Moreira, como última alternativa para uma solução do conjunto dos problemas desse segmento industrial.

Sem dúvida, foi a câmara setorial do complexo automotivo aquela que ganhou maior notoriedade, pela importância da participação do setor no produto interno e pelo peso dos trabalhadores metalúrgicos, especialmente da região de São Bernardo do Campo, no sindicalismo brasileiro

Até em 1995, quando as câmaras setoriais foram esvaziadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, duas outras modificações, ainda que de menor relevância, foram efetivadas. Com a assunção de Itamar Franco à Presidência da República, as câmaras retornaram à órbita de poder do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e tiveram suas atribuições redefinidas no sentido de reforçar a concepção adotada desde a Nova Política Industrial, em 1989, e de promover acordos com vistas à reestruturação dos complexos industriais e à modernização das relações de trabalho. Em novembro de 1994, visando definir critérios para a instalação das câmaras e acompanhar o seu funcionamento, ou seja, os programas de reestruturação por elas aprovados, é criado um Grupo Interministerial Coordenador das Câmaras Setoriais (GICS). As câmaras setoriais passam a ser definidas como parte das políticas de reestruturação industrial e de estabilização e deveriam ser representativas não só dos principais agentes atuantes na cadeia produtiva, mas também dos consumidores.

Sem dúvida, foi a câmara setorial do complexo automotivo aquela que ganhou maior notoriedade, pela importância da participação do setor no produto interno e pelo peso dos trabalhadores metalúrgicos, especialmente da região de São Bernardo do

Campo, no sindicalismo brasileiro. A decisão do sindicato do ABC em participar da câmara setorial representou uma mudança de estilo de atuação frente a uma nova realidade, que marcaria as relações de trabalho a partir de então.

O fim da experiência das Câmaras Setoriais está ligado às características da política macroeconômica, altamente dependente do panorama internacional, de modo que as decisões adotadas a partir de demoradas negociações viravam pó com as bruscas mudanças no quadro econômico. Comin (1998:65) destaca a dependência do Plano Real aos "humores" do mercado, de maneira que "a marca da política econômica é a instabilidade de regras, em termos de sua subsistência, sujeita a reversões, e de *timing*, extremamente veloz". Neste contexto de subordinação das políticas setoriais à "instabilidade" da política de "estabilização econômica" (*sic*), é que se justifica a abrupta mudança das alíquotas de importação. Mudança esta que determinou um crescimento de 179% nas importações de veículos no mês de setembro de 1994, relativamente ao mesmo mês do ano anterior. Diante do novo quadro, as montadoras alteraram suas estratégias de modo a ampliar a participação dos importados no seu *mix* de vendas, com profundas implicações sobre os acordos estabelecidos na Câmara.

A política de redução das alíquotas de importação de veículos resulta em enorme déficit na balança comercial brasileira. Assim, em março de 1995, o governo decide pela elevação da referida alíquota de 20% para 70%. Com esta medida, busca-se alcançar um objetivo da equipe econômica de estancar o déficit no comércio internacional, especialmente após a crise mexicana, que anunciava a possibilidade de outros países que adotaram planos de estabilização segundo a orientação do FMI serem alvos de "ataques especulativos".

O Regime Automotivo

Em junho, a MP Nº 1024/95 inclui novas regras para o setor, marcando, na prática, o fim da câmara setorial e uma mudança importante em termos da política econômica. O estabelecimento de cotas para importação de veículos, a redução das alíquotas de importação de peças e componentes para 2,8%, em 1996, e das de máquinas e equipamentos para 2,0%, foram algumas das medidas constantes da medida provisória. Com essas novas diretrizes, o acordo costurado na Câmara perde o sentido e a idéia de estabelecer regras negociadas amplamente por todos os atores sociais diretamente envolvidos se inviabiliza.

Zauli (2000:70) refere-se à ocorrência de "consultas junto a diversos atores participantes dos interesses organizados no âmbito do complexo automotivo", precedendo a edição das medidas provisórias que configuraram o regime automotivo. Essas consultas, entretanto, não envolveram todos os interesses organizados e ocorreram num primeiro momento visando "legitimar sua decisão, sem muito sucesso. A partir daí, nem mesmo esta fachada é mantida" (COMIN, 1998).

Um relatório do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, sobre o andamento das câmaras, descreve o quadro que se estabeleceu naquele momento:

> Logo após a câmara de fevereiro, iniciou-se a discussão do Regime Automotivo Brasileiro, que deveria possuir um *status* semelhante ao argentino, para que o Brasil pudesse assumir um nível de atratividade para novos investimentos semelhante àquele país. A discussão desse regime, que culminou com a publicação da MP 1.024, assumiu tal preponderância para a indústria, governo e trabalhadores, que a agenda representada pelo 3º Acordo ficou obscurecida, migrando para o âmbito da medida provisória a maioria das discussões e providências previstas [...]. O restante dos compromissos do acordo está agora recebendo a devida atenção, uma vez que a locação de esforços dirigiu-se, prioritariamente, à consecução daquela estratégia. Algumas outras ações isoladas foram levadas a efeito por iniciativas do MICT em articulação com outros órgãos do governo (MICT *apud* ANDERSON, 1999:24-25)

Estava sendo implementada uma nova forma de produzir a política setorial. Um processo mais democrático é substituído pelo pragmatismo de atender às demandas de curto prazo da política econômica. As decisões passam a ser tomadas a partir da articulação interna ao governo, predominantemente sob a ótica da política macroeconômica, e, naquele momento, a prioridade era atrair investimentos de forma a equacionar o desequilíbrio das contas externas.

Como já foi salientado anteriormente, o Regime Automotivo Brasileiro começa a ser estabelecido a

partir de edição de Medida Provisória reeditada dezesseis vezes, com diferentes numerações[4], ao longo dos anos de 1995, 1996 e 1997 e, finalmente, transformada na Lei Nº 9.449/97.

Portanto, é correto afirmar que o Regime Automotivo constitui-se de um conjunto de medidas legais, caracterizando-se como uma política industrial. Segundo estudo do IPEA, o complexo automotivo foi "o único setor industrial que contou com um conjunto amplo de políticas de incentivos após o processo de abertura econômica" e o Regime Automotivo representou uma medida especialmente relevante para o governo Fernando Henrique Cardoso (IPEA, 1998).

O regime automotivo caminhou na direção oposta às concepções que propugnavam a total extinção dos tão criticados incentivos e subsídios setoriais, que se constituíram, no passado, numa das características mais marcantes da estratégia de substituição de importações. A integração competitiva do Brasil na economia globalizada não poderia se dar através da competitividade conseguida às custas de generosos incentivos, recursos naturais abundantes ou mão-de-obra barata, rezava a nova cartilha da política econômica. Porém, o regime automotivo, aliado aos benefícios concedidos por governos estaduais e prefeituras, jogaram por terra o propalado "império do mercado".

Para atender às necessidades da política macroeconômica (de que era preciso estancar a sangria de recursos com a importação de veículos e garantir a realização de investimentos no setor automotivo nacional), o Regime Automotivo Brasileiro representava o instrumento capaz de fazer frente ao Regime Automotriz Argentino, em vigência desde o início da década de 90. Era preciso consolidar o Mercosul, mas, simultaneamente, atrair parte dos investimentos que estavam sendo direcionados para aquele país vizinho.

Por isso mesmo, o Regime Automotivo do Brasil provocou reações entre os parceiros do Mercosul e muita polêmica na Organização Mundial do Comércio (OMC). No âmbito regional foi iniciada a negociação com vistas a um regime automotivo comum. Com os EUA e a União Européia a discussão foi mais dura, sendo feitas concessões pelo governo brasileiro referentes à redução de prazos de adesão e ampliação de cotas de importação, evitando que tivesse prosseguimento, na OMC, uma acusação de prática não-condizente com os acordos internacionais.

O Regime Automotivo do Brasil provocou reações entre os parceiros do Mercosul e muita polêmica na Organização Mundial do Comércio (OMC). No âmbito regional foi iniciada a negociação com vistas a um regime automotivo comum. Com os EUA e a União Européia a discussão foi mais dura, sendo feitas concessões pelo governo brasileiro referentes à redução de prazos de adesão e ampliação de cotas de importação

Ao Regime Geral seguiu-se o Regime Especial, voltado para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste[5]. Posteriormente, foi editado o Regime de Desenvolvimento Regional, que garantiu condições especiais para a transferência de uma fábrica da Ford para a Bahia.

Câmara Setorial como arranjo mesocorporativo

Glauco Arbix, em obra já citada, que analisa os primeiros anos da Câmara Setorial da Indústria Automotiva, ao procurar demonstrar as características daquele processo, enquadra-o no campo dos estudos neocorporatistas, considerando que a experiência brasileira ilustra que o principal ator nos arranjos neocorporatistas continua sendo o Estado. Ressalta que não pretende sugerir que esses mecanismos de negociação passaram a se constituir em tendência no país e que o surgimento dessa prática indica que o Estado não teve condições de

[4] Em função das inúmeras reedições dessa MP, é possível encontrar nos documentos, textos de discussão, artigos e livros, referências aparentemente desencontradas sobre a legislação que originou o Regime Automotivo. A MP 1.024, de 13.06.95, foi reeditada com os números 1.047, 1.073, 1.100, 1.132, 1.165, 1.200, 1.235, 1.272, 1.311, 1.351, 1.393, 1.435, 1.483, 1.483-14, 1.483-15, 1.483-16, 1.483-17, 1.483-18, 1.483-19, 1.536, 1.536-21 e 1.536-22, até ser aprovada pelo Congresso Nacional e promulgada sob o número 9.449, de 14 de março de 1997. Os decretos 1.761/95 e 1.863/96 regulamentaram alguns dispositivos estabelecidos nas MPs.

[5] Teixeira e Vasconcelos (1997), em artigo para a *Análise & Dados*, avaliaram o Regime Automotivo Especial e a tentativa de implantação de um parque automotivo na Bahia a partir das plantas da Ásia Motors e Hyundai.

impor sua política para um dado setor da economia. Assim, entidades representativas e Estado não conseguiram, isoladamente, viabilizar políticas independentemente do comportamento dos demais atores. Nas palavras de Arbix, "(...) o Estado opera, em geral, de modo a proteger a acumulação do capital. No entanto, por ser distinto de um 'comitê executivo da burguesia', o Estado precisa legitimar a sua intervenção junto aos representantes tanto do capital quanto do trabalho" (1996:108). Na sua empreitada de analisar a experiência da câmara setorial automotiva à luz da abordagem neocorporatista, no entanto, o autor se ateve não ao interesse geral do Estado, mas à compreensão do sistema de relações de poder de uma parte do sistema estatal voltado para a produção industrial.

Zauli (1997), concordando com Arbix, considera que a qualificação analítica se afasta do modelo pluralista liberal, aproximando-se do modelo corporatista societal, especificamente neocorporatista e, mais ainda, mesocorporatista[6] para a câmara automotiva, se apóia em alguns aspectos:

> Em primeiro lugar (...) tem-se um processo de intercâmbio político entre diferentes agências estatais e um número limitado de organizações de interesses não-competitivas, funcionalmente diferenciadas, em boa medida organizadas hierarquicamente e detentoras de um monopólio da representação de interesses promovido e legalmente mantido pelo Estado.
>
> Em segundo lugar (...) o que de fato ocorreu foi a elaboração, implementação e sanção de políticas "quase-públicas" de recuperação do setor automotivo, que obscureceram as fronteiras entre "inputs" e "outputs", "público" e "privado", entre "Estado" e "sociedade".
>
> Em terceiro lugar (...) as organizações de interesses que participaram de tal arranjo eram relativamente autônomas diante do Estado e estavam engajadas em um processo de negociação e compromissos de mão-dupla, em vez de sujeitas à imposição de medidas e comportamentos ditados pelo Estado.
>
> Finalmente (...) os atores envolvidos nestas negociações estavam organizados setorialmente, e a mobilização de sindicatos, associações empresariais e agências estatais com responsabilidade sobre as políticas relevantes para o setor automotivo norteou-se pela necessidade de uma reformulação e recuperação dos indicadores de desempenho do complexo automotivo (Zauli, 1997-96-97).

Sem dúvida, a Câmara Setorial da Indústria Automotiva, como mecanismo institucional avalizado pelo Estado e constituído de representação limitada de grupos de interesse para debater e deliberar sobre políticas públicas, pode ser enquadrada como um arranjo neocorporatista ou corporatista societal, atendendo, particularmente, ao definido por Cawson (1985) como mesocorporativismo.

Observe-se que a Câmara sobreviveu pouco mais de três anos, em meio a um processo político conturbado, atuando concomitante a três presidentes da república, um *impeachment*, alguns planos econômicos, particularmente o Plano Real, que marcou uma reorientação importante da política macroeconômica. Por isso mesmo, a Câmara esteve sob ameaça de descontinuidade, o que revela a precariedade do arranjo. Para reforçar esse argumento, deve-se levar em conta que, apesar de terem sido implementadas várias câmaras setoriais, poucas tiveram uma atuação efetiva e nenhuma delas obteve destaque comparável à câmara do setor automotivo. Isso reforça o caráter *meso* da Câmara Automotiva, coexistindo com formatos pluralistas no nível geral da sociedade.

Regime Automotivo e abordagem pluralista

Por tudo o que foi exposto, fica evidente a diferença entre os dois modos de se fazer política setorial. Zauli (1997:143) considera ter havido uma centralização de decisões sobre a política industrial do setor, frente à tendência anterior de compartilhamento com outros atores do processo de formulação e implementação de políticas. Com o Regime Automotivo, observa-se que as decisões governamentais foram tomadas visando interesses supostamente da economia e do Estado, indiferente à existência de divergências internas ao governo e entre este e as principais representações dos trabalhadores e do capital.

Como observado nos modelos pluralistas, no processo de elaboração da política setorial não há um número determinado de grupos de interesses participando do processo de negociação, os quais, assim, desenvolvem-se sem que o Estado lhes dê a chancela da representação social, sem que se institucionalize o debate sobre as várias alternativas de medidas a serem adotadas. Simultaneamente, o poder de pressão, o *lobby* exercido pelos atores

[6] Ver definição de mesocorporativismo na seção 2.2.3, "Neocorporativismo e neo-institucionalismo", do capítulo anterior "Pluralismo e neocorporativismo".

com maior acesso às instâncias decisórias, permite que alguns desses sejam mais beneficiados que outros no entrechoque de interesses.

Comin (1998:189), ao descrever o novo processo de elaboração da política setorial, comparativamente ao período das Câmaras Setoriais, afirma:

> Mal havia se consolidado o novo arranjo e começa um rápido retorno aos velhos métodos de elaboração de políticas no Brasil: os acordos palacianos estabelecidos diretamente entre autoridades governamentais e os grandes interesses empresariais passam a comandar o processo, excluindo os demais segmentos da sociedade, trabalhadores, consumidores, pequenas empresas, etc., e mesmo do próprio Estado, Congresso Nacional, Confaz, governos estaduais, etc.

O mesmo ponto de vista é corroborado pelo movimento sindical. Ao analisar a política setorial, o Sindicato do ABC identifica entre os principais problemas a previsão de queda no nível do emprego, apesar da implantação de novas plantas, e a piora nas condições de trabalho e salários. Para o sindicato, "o governo brasileiro escreveu o novo regime sem considerar o projeto de comércio exterior discutido na Câmara Setorial Automotiva durante os anos de 1992 e 1993. Os benefícios foram dirigidos para as montadoras, e medidas de garantia para os fornecedores e trabalhadores foram retiradas" (DIEESE/SINDICATO DO ABC, 1997:6).

As montadoras aparecem, sistematicamente, como o segmento ou grupo de interesse que obteve mais vantagens junto ao Estado. Por liderar a cadeia produtiva do setor automotivo, cuja importância para a economia nacional já foi destacada, as montadoras foram beneficiadas com um tratamento, no mínimo, diferenciado.

Neste sentido, cabe destacar as conclusões da auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU, 2000), que, baseada em informações privilegiadas, obtidas em função das competências constitucionais que lhe foram atribuídas de fiscalizar as despesas públicas, concluiu que:

- as montadoras absorveram 86% da renúncia fiscal decorrente do Regime Automotivo, em 1996, 1997 e 1998, privilegiando setores altamente capitalizados em detrimento de outras atividades econômicas e sociais;
- considerando a participação percentual no comércio internacional, em 1998, das empresas do setor automotivo, as montadoras corresponderam ao único segmento que apresentou déficit, corroborando a idéia de que o Regime favoreceu as empresas mais capitalizadas e intensivas em capital, atuando de forma a favorecer a concentração de capital;
- nos primeiros três anos do Regime Automotivo, as montadoras obtiveram a pior relação entre renúncia fiscal e exportações, quando comparadas com os segmentos de autopeças, máquinas e equipamentos agrícolas e reboques e semi-reboques;
- considerando a relação entre impostos não-pagos em função da renúncia fiscal e maquinário adquirido, são as autopeças que apresentam os melhores resultados associados à modernização do parque industrial.

A pressão política unilateral sobre o governo, fora do contexto de um debate em que os interesses do conjunto dos segmentos envolvidos fossem levados em conta, pode ser observada em diversos momentos do processo de elaboração e implementação da política setorial: na fixação de alíquotas diferenciadas para montadoras e autopeças – favorecendo a desnacionalização do setor; na aprovação do Regime Especial e do Regime de Desenvolvimento Regional; na falta de contrapartidas sociais pelos beneficiários da renúncia fiscal – na forma de compromissos com geração de empregos e prática de salários próximos da média do setor; e, mais que isso, na constante ameaça de demissões em massa caso os benefícios não fossem concedidos.

Se não nos faltam elementos suficientes para classificar o Regime Automotivo como característico dos modelos pluralistas, podemos tirar esta conclusão até mesmo pelo contraponto com a prática das Câmaras Setoriais. Como explicar esta trajetória, ou seja, abandonar processos mais participativos e cujos resultados são considerados positivos, por um processo de decisão mais centralizado que tem sido avaliado com restrições pela maioria daqueles diretamente interessados no setor?

Analisando as motivações para a retomada, em novas bases, das Câmaras Setoriais na era Collor, Arbix (1996) considera que aquela iniciativa correspondia a uma necessidade daquele governo de legiti-

mar-se frente aos insucessos da sua política macroeconômica. Similarmente, podemos dizer que uma das possíveis explicações para que fosse alterado o direcionamento do processo de elaboração/implantação da política setorial no sentido de práticas pluralistas foi o relativo sucesso do Plano Real no combate à inflação. A credibilidade popular obtida pelo o governo Fernando Henrique Cardoso para conduzir a economia, independentemente de análises mais profundas sobre as conseqüências desse modelo econômico, pode ser apontada como o fator primordial para que, em nome da necessidade de adotar-se medidas que ajudassem a consolidar o Plano Real, ocorresse uma centralização de decisões na equipe responsável por conduzir a política econômica brasileira. Essa interpretação permitiria compreender a ascendência dessa equipe sobre as demais agências governamentais na definição dos parâmetros da política setorial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, fica evidenciado que a análise comparativa entre a Câmara Setorial Automotiva e o Regime Automotivo resultou na observação de algumas diferenças em relação ao processo de formulação e implementação, evidenciando:

- a ocorrência de arranjo corporatista ou mesocorporatista, em que o Estado reconhece autoridade a um número limitado de representações sociais, que participam de negociações com vistas à formulação de acordo sobre a política setorial, corroborando as conclusões de diversos outros autores quanto ao caráter corporatista da Câmara Setorial Automotiva;
- que as circunstâncias que envolveram a decretação do Regime Automotivo se ajustam às concepções pluralistas segundo as quais grupos de interesses disputam de *per si* benefícios junto às agências governamentais, configurando um sistema de pressões sobre o governo, o qual também passa a ser interpretado como um grupo de interesse;
- que a implantação do Regime Automotivo Brasileiro (RAB) se deu através de uma ruptura com a Câmara Setorial Automotiva, não havendo consulta sistemática ao conjunto dos setores interessados, em particular à representação dos trabalhadores; ao contrário, a decretação do RAB correspondeu ao descumprimento de acordo que acabara de ser formalizado;
- que durante a vigência do Regime Automotivo ficou caracterizada uma condição de interlocutor privilegiado das montadoras junto às agências estatais, em detrimento dos demais segmentos sociais empenhados no desenvolvimento setorial, que possibilitou o exercício de uma maior influência nas decisões governamentais, fato este que pôde ser constatado inclusive por Auditoria do TCU, conforme relatado no capítulo terceiro[7];
- que, por outro lado, o arranjo neocorporatista permitiu uma maior democratização das discussões, definindo as Câmaras Setoriais como espaço de negociação, havendo maiores possibilidades de interferência da representação dos trabalhadores e mesmo de outros segmentos da indústria e serviços que guardam contradições com as montadoras, a exemplo da representação das empresas de autopeças, bem como concessionárias;
- que a adoção de um ou de outro formato de elaboração/implementação de políticas setoriais parece estar relacionada à necessidade do Estado de legitimar a sua ação. O assunto pôde ser analisado em dois momentos. Primeiro, quando o governo Collor precisou administrar a saída do congelamento de preços, após o fracasso dos planos econômicos, em 1991. A necessidade de apoio social à nova alternativa de política econômica proposta pelo Ministério da Fazenda levou o governo federal a negociar uma saída

[7] A edição de 2 de dezembro de 2001 de *O Estado de São Paulo* dá conta de uma pesquisa desenvolvida pelos economistas Maria Abadia Alves e Sérgio Prado, no Instituto de Economia da Unicamp, sobre a relação entre investimentos realizados por três montadoras, no âmbito do Regime Automotivo Brasileiro, e os incentivos fiscais a elas concedidos. A pesquisa, que tomou por base a implantação da GM, em Gravataí; da Mercedes-Benz, em Juiz de Fora; e da Renault, em São José dos Pinhais (PR), concluiu que, nos dois primeiros casos, o total dos incentivos e desembolsos dos tesouros estaduais será, ao longo do período de vigência dos benefícios, superior ao investimento realizado pelas empresas. Quanto à geração de empregos, os pesquisadores calcularam que, nesses empreendimentos, o custo por emprego esteve em torno de 328 mil a 400 mil reais. Segundo o estudo, pequenos empreendedores conseguem abrir até oito postos de trabalho em três anos, com investimentos de 250 mil reais, sem nenhum subsídio. Esse trabalho, elaborado pelos pesquisadores da Unicamp, reforça os argumentos aqui desenvolvidos de que as montadoras foram amplamente beneficiadas com a política setorial vigente a partir de 1995, e que o discurso oficial sobre a geração de empregos tinha uma função de justificar perante a opinião pública a concessão dos incentivos.

para a crise através de um arranjo neocorporatista, o que levou à disseminação das Câmaras Setoriais, em particular ao surgimento da Câmara Automotiva. O retorno a práticas características de abordagens pluralistas, com o fim da experiência das Câmaras Setoriais, segue a mesma linha de raciocínio, mas em sentido inverso, e ocorreria no governo Fernando Henrique Cardoso. Dessa vez, a obtenção do apoio social ao combate à inflação a partir do Plano Real, sustentado por grande campanha publicitária desenvolvida nos meios de comunicação de massa, permitiu ao governo federal substituir os procedimentos de consulta aos segmentos interessados da indústria automobilística por métodos mais condizentes com suas necessidades. No caso específico, sendo a nova política setorial baseada em atração de capitais estrangeiros, necessários à viabilização da política macroeconômica em vigência, e considerando o quadro de vulnerabilidade econômica externa a que esta política conduziu o país, tornava-se indispensável uma flexibilidade no processo decisório. Tal flexibilidade significava dar liberdade à equipe econômica para tomar decisões, sem que fosse necessário estabelecer consultas aos setores envolvidos, o que normalmente demanda tempo e barganha política. Vale destacar para reforçar esse argumento que, nesse período, os investimentos automotivos realizados no país situavam-se entre aqueles de maior vulto em todo o planeta.

As abordagens pluralista e neocorporatista fornecem um quadro explicativo sobre a atuação de grupos de interesse na formulação das políticas públicas para o setor automotivo. Os resultados obtidos com os diferentes arranjos são compreendidos, portanto, como decorrência dos métodos utilizados, e a adoção de uma ou outra alternativa de elaboração de políticas públicas é vista como relacionada a conjunturas específicas, fortemente influenciadas pelo comportamento da economia.

Importantes aspectos teóricos quanto ao processo de formulação das políticas públicas requerem melhor consideração. Vale destacar, em especial, o fato de que, historicamente, o modelo neocorporatista surge não só em contraposição ao pluralista, mas também substituindo-o, como a representação de um modelo democraticamente mais avançado. Poderíamos concluir observando que esse fato revelaria uma manifestação de retrocesso em um aspecto do processo democrático, mas isso requer análise mais profunda. Por outro lado, afirma-se a necessidade de verificar até que ponto o conceito de neocorporatismo é aplicável à experiência das Câmaras Setoriais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMOND, Gabriel A.; POWEL Jr., G. Birgham. *Uma teoria de política comparada*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

ANDERSON, Patrícia. *Câmaras Setoriais*: histórico e acordos firmados – 1991/95. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. (Texto para discussão, 667).

ARBIX, Glauco. *Uma aposta no futuro*: os primeiros anos da Câmara Setorial da Indústria Brasileira. São Paulo: Scritta, 1996.

_____. A Câmara banida. In: _____.; ZILBOVICIUS, Mauro (Org.). *De JK a FHC, a reinvenção dos carros*.. São Paulo: Scritta, 1997.

_____.; ZILBOVICIUS Mauro (Org.). *De JK a FHC, a reinvenção do carro*. São Paulo: Scritta, 1997.

BARRETO, T. V. O marxismo sob a perspectiva do paradigma da escolha racional. *Cadernos de Estudos Sociais*. Recife, v. 14, n.1, p. 17-38, jan./jun. 1998.

BEDÊ, Marco Aurélio. A política automotiva nos anos 90. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro (Org.). *De JK a FHC, a reinvenção do carro*. São Paulo: Scrita, 1997. p. 357-387.

BOSCHI, Renato Raul. *A arte da associação política de base e democracia no Brasil*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de auditoria operacional. *Diário oficial da União*, Brasília, 11 ago. 2000, Seção 1, p. 73-78.

COMIN, Alexandre. *De volta para o futuro*: política de reestruturação industrial do complexo automotivo nos anos 90. São Paulo: Annablume; FAPESP, 1998

DIEESE; SINDICATO DOS METALÚRGICOS DO ABC. *Desenvolvimento recente da indústria automobilística brasileira*: de olho na Ford e seus trabalhadores. São Bernardo do Campo: DIEESE, 1997. (mimeo.)

DINIZ, Eli; BOSCHI, R. O corporativismo na construção do espaço público. In: BOSCHI, R. *Corporativismo e desigualdade* – a construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1991.

GREEN, Donald; SHAPIRO, Ian. *Pathologies of rational choice theory:* a critique of applications in political science. New Haven: Yale University Press, 1994.

GUIMARÃES, Ivan Gonçalves Ribeiro. A experiência das Câmaras Setoriais: democratizando a política econômica. In: *O mundo do trabalho*. Campinas: Cesit, 1994. p. 459-496.

IPEA. Regime automotivo brasileiro. *Boletim de Política Industrial*. Rio de Janeiro, n. 5, p. 14-17, ago. 1998.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de políticas públicas. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, jan./fev./1997.

MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. *Politiques publiques*. Presses Universitaires de France, 1989.

MUNCK, Gerardo L. Teoria dos jogos e política comparada: novas perspectivas, velhos interesses. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do estado dos anos 90*: lógica e mecanismos de controle. Brasília: MARE, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado, 1).

POSTHUMA, Anne Caroline. Mudanças de políticas na indústria automobilística brasileira: vestígios da substituição de importações e os impactos da liberalização. In: ABREU, Alice Rangel de Paiva (Org.). *Produção flexível e novas institucionalidades na América Latina*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. Marxismo e Escola Racional. *RBCS*, v. 3, n. 6, fev. 1988.

SCHMITTER, Philippe C. *The Review of Politics*. Indiana, US, University of Notre Dame, v. 36, n.1, jan.1974.

SINDICATO DOS METALÚRGICOS DE SÃO BERNARDO DO CAMPO E DIADEMA. *Reestruturação do complexo automotivo brasileiro*: as propostas dos trabalhadores na Câmara Setorial. São Bernardo do Campo: Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, 1992, 48 p.

SMITH, Martin. Pluralism. In: MARSH, David; STOKER, Gerry. *Theory and methods in political science*. Hampshire; London, England: Macmillan Press, 1995.

TEIXEIRA, Francisco L. C.; VASCONCELOS, Nilton. Regime automotivo, maquiladoras mexicanas e indústria coreana: lições para a Bahia. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, SEI, v.7, n.3, p. 118-140, dez.1997.

VASCONCELOS, N. *Políticas públicas e emprego na indústria automotiva brasileira*. 2001.Tese (Doutorado) – NPGA/Universidade Federal da Bahia, Salvador.

ZAULI, Eduardo Meira. *As condições sociais da emergência e decadência da Câmara Setorial na indústria automotiva no Brasil*. São Paulo: Annablume, 1997.

_____. Políticas públicas e Targeting Setorial – efeitos da nova política industrial sobre o setor automobilístico brasileiro. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 20, n. 3, jul./set.2000.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

A industrialização baiana e o Amazon: dos bens intermediários aos bens finais

*Marcus Alban**

Resumo

Partindo de uma breve discussão do processo de formulação das estratégias de desenvolvimento da Bahia – nos anos 1980 – o artigo analisa a moderna industrialização baiana, mostrando a sua consolidação na área de bens intermediários e a difícil verticalização em direção aos bens finais. Analisando, paralelamente, o advento do Projeto Amazon da Ford, o artigo se encerra com a apresentação, em linhas gerais, dos novos cenários que se abrem para a economia baiana.

Palavras-Chave: economia baiana, industrialização baiana, bens finais, automobilística.

Abstract

The paper analyses the modern Bahian industrialization process, showing its consolidation in terms of intermediary goods and the difficult verticalization towards the final goods. Its starting point is the brief discussion of the process of formulating development strategies in the 80's. In parallel, the paper analyzes the arrival of the Ford Amazon Project, and in its conclusion it makes a general presentation of the new scenarios being disclosed for the Bahian economy.

Key words: *Bahian economy, Bahian industrialization, asset, automobile industry.*

INTRODUÇÃO

Seguindo-se uma tradição cepalina, até o princípio dos anos 1980 a indústria baiana era vista como subdividida em dois grandes núcleos. Um, dinâmico, caracterizado por indústrias intensivas em tecnologia e capital, e outro, tradicional, formado pelas indústrias de tecnologias intensivas em mão-de-obra. No núcleo dinâmico estavam a siderurgia, a metalurgia, a química e petroquímica e também a mecânica pesada. No tradicional ficavam as antigas indústrias baianas dos setores têxtil, couro e calçados, movelaria e de alimentos e bebidas[1].

De acordo com essa visão, a estratégia de desenvolvimento industrial do estado centrava praticamente todos os seus esforços no fomento do núcleo dinâmico. Com tecnologias modernas, esse núcleo tinha competitividade externa o que possibilitava a rápida expansão do mesmo. Já o tradicional, vivia, à míngua do Estado, o seu doloroso processo de estagnação. A estratégia parecia correta – afinal, por que investir e fomentar indústrias tradicionais quando havia as dinâmicas? A única razão para tanto eram os velhos patriarcas da Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB). Estes, contudo, pesavam cada vez menos no novo contexto socioeconômico da Bahia.

Em que pese a aparente coerência dessa visão, a partir de meados dos anos 1980 começa a se desenvolver uma nova perspectiva, bastante distinta. Segundo a mesma, derivada de idéias da Teoria da Organização Industrial, a industrialização baiana não deveria ser segmentada em indústrias dinâmicas e tradicionais, mas sim em indústrias produtoras de bens intermediários e produtoras de bens finais[2].

Em linhas gerais, essa nova segmentação permitia perceber que indústrias como a têxtil, a de

* Doutor em Economia pelo IPE-USP e professor do NPGA – UFBA. alban@uol.com.br

[1] Um bom exemplo desse tipo de visão pode ser encontrado em *A Indústria no Estado da Bahia*, de Pedrão e Spínola (1983).

[2] Nessa segmentação, a mecânica pesada passa a ser percebida como um tipo especial de bem final – o bem de capital – auxiliar e decorrente dos bens intermediários.

couro e calçados, a movelaria e a de alimentos e bebidas, não eram necessariamente tradicionais. Elas podiam ser também dinâmicas e competitivas. Por outro lado, podia-se entender que as produtoras de bens intermediários, embora modernas e dinâmicas, não integravam a economia baiana. Ou seja, não se articulavam com a parca produção de bens finais locais nem com o comércio que se expandia junto com todo o processo.

A nova segmentação, ao contrário da visão cepalina, diagnosticava as fragilidades e as lacunas da industrialização em curso. Essas fragilidades e lacunas, por outro lado, consistiam em oportunidades e desafios para uma nova estratégia de desenvolvimento – a estratégia de se desenvolver um novo e vigoroso parque produtor de bens finais no estado. É Nesse contexto que, também em meados dos 80, se irá propor a atração e implantação de uma indústria automotiva na Bahia[3].

Formado por mais de quatro mil peças e produzido em larga escala, o automóvel era, e ainda é, o bem final por excelência da sociedade moderna. De outro lado, utilizando de modo crescente produtos petroquímicos na fabricação de suas peças, a indústria automotiva era vista como a mais adequada para a verticalização integrada do parque produtor de bens intermediários.

Como seria de se esperar, as primeiras reações por parte dos economistas e planejadores baianos foram muito negativas. Ainda que se aceitando a nova segmentação, achava-se que a Bahia não possuía mercado e, logo, estava fadada a concentrar-se na produção de bens intermediários. Indústria automotiva... nem pensar. O cenário, contudo, não tardou a mudar e, para isso, muito contribuiu o apoio explícito de Rômulo Almeida, o grande mentor da industrialização baiana, às novas idéias[4].

Com o apoio de Rômulo, vários economistas, sobretudo os acadêmicos, passaram a defender também a estratégia dos bens finais. Ao mesmo tempo, com a crise da economia brasileira passando a inviabilizar a expansão da produção dos bens intermediários, também as entidades empresariais tornaram-se paladinos da nova estratégia. O planejamento estadual, por fim, assumiu oficialmente a estratégia dos bens finais e da indústria automotiva, no início dos anos 1990[5].

Hoje, mais de uma década depois do consenso em torno da nova estratégia, a produção de bens finais no estado parece, finalmente, começar a deslanchar. A indústria automotiva, por sua vez, acaba de virar realidade. Com o projeto Amazon da Ford, recém-inaugurado, a Bahia entra definitivamente para o seleto grupo de estados produtores de automóveis

Hoje, mais de uma década depois do consenso em torno da nova estratégia, a produção de bens finais no estado parece, finalmente, começar a deslanchar. A indústria automotiva, por sua vez, acaba de virar realidade. Com o projeto Amazon da Ford, recém-inaugurado, a Bahia entra definitivamente para o seleto grupo de estados produtores de automóveis. Quando consolidado, em 2004, o Amazon estará gerando 5 mil empregos diretos, produzindo 250 mil carros/ano e faturando cerca de 4,25 bilhões de reais, a preços de 1999. É hora, portanto, de revermos todo o processo e iniciar o desenho de novos cenários e estratégias.

A OPÇÃO PELOS BENS INTERMEDIÁRIOS[6]

A Bahia, como os outros estados nordestinos, inicia o seu recente processo de industrialização

[3] Como Diretor da Divisão de Estudos e Pesquisas da SIC, tive a oportunidade de participar ativamente da formulação dessa nova perspectiva estratégica da industrialização baiana, escrevendo e coordenando vários trabalhos sobre o tema (1984 e 1985). Em *Bahia: uma proposta integrada de desenvolvimento capitalista* (1986), desenvolvido para o CENPES/CONDER, pude sintetizar minhas principais idéias e propor, possivelmente pela primeira vez no estado, a atração de uma indústria automotiva para a Bahia.

[4] De alguma maneira, o trabalho escrito para o CENPES acabou indo parar nas mãos de Rômulo que, numa reunião de planejamento para o Governo de Waldir Pires, mostrou-se bastante favorável à estratégia dos bens finais, inclusive no tocante à indústria automotiva.

[5] Ainda que Rômulo tenha se mostrado favorável à estratégia dos bens finais, as novas idéias pouco eco tiveram no Governo Waldir/Nilo. Apenas no terceiro Governo de ACM, com a ida de Waldeck Ornelas para a Seplantec, é que elas, de fato, foram assumidas como estratégicas. Nesse período, tendo a honra de dirigir a Fundação CPE, a convite do próprio Ornelas, pude coordenar a elaboração do plano de governo, *Bahia: reconstrução e integração dinâmica* (1991). Esse, em suas linhas mestras, seguidas até hoje, contempla formalmente o desenvolvimento dos bens finais e a atração da indústria automotiva.

[6] Todo o trabalho apresentado a seguir baseia-se, em grande medida, em um trabalho maior, coordenado pelo autor e desenvolvido em conjunto com Celina Souza e José Roberto Ferro para a SPE-Seplantec (2000).

com os incentivos e mecanismos de fomento regionais criados ao final dos anos 1950, começo dos 60[7]. Ao contrário dos demais estados, porém, ela não se voltará para a produção de bens finais. De maneira geral, quase toda a moderna industrialização baiana estará voltada para a produção de bens intermediários[8]. Partindo de suas matérias-primas, a idéia era agregar valor à produção local para atender aos novos mercados nacionais criados com a substituição de importações.

Como se observa, ainda que a análise cepalina tendesse a ver o processo pela ótica das indústrias dinâmicas, os planejadores baianos trabalhavam, de fato, com a ótica dos bens intermediários. Isso fica bastante claro nas célebres "Pastas Rosas", o primeiro plano de desenvolvimento do estado, elaborado em 1959 sob a coordenação de Rômulo Almeida. Assim, grosso modo, enquanto o restante do Nordeste tentava repetir o modelo de industrialização do Centro-Sul, a Bahia buscava complementá-lo[9].

Historicamente, a opção baiana foi sem dúvida a mais acertada. Voltando-se para mercados externos e valendo-se também de uma forte articulação para a atração de investimentos estatais, ela não tinha as restrições do mercado local. Desse modo, sempre que a economia do Centro-Sul se expandia, a economia baiana, ainda que com algum retardo, crescia paralelamente. Com esse processo, a Bahia, até meados dos anos 1980, sustentou taxas de crescimento significativamente superiores às médias nacionais (Tabela 1), superando a primazia de Pernambuco no Nordeste e transformando-se na sexta maior economia estadual do País.

Tabela 1
Evolução do PIB
Bahia/Brasil, 1975-1985

Anos	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Bahia	100,0	107,8	116,8	130,0	142,9	158,7	160,3	169,2	171,6	174,8	191,1
Brasil	100,0	110,2	115,6	121,3	129,5	141,3	135,1	135,9	131,2	138,2	149,1

Fonte: SEI

[7] A rigor, o primeiro surto da moderna industrialização baiana começa um pouco antes, com a implantação da Refinaria Landulpho Alves, em Mataripe, em 1954.

[8] A exceção será a indústria mecânica de bens de capital, que surge e se desenvolve a partir da implantação – e para essa implantação – dos produtores de bens intermediários. Sobre esse ponto, ver FIEB (1995).

[9] Em linhas gerais, enquanto a Bahia segue a estratégia desenhada por Rômulo, o Nordeste segue a estratégia do GTDN formulada por Celso Furtado na SUDENE.

Uma outra característica importante desse processo é sua extrema polarização na Região Metropolitana de Salvador. De fato, iniciando-se, no final dos anos 1950, com a Refinaria Landulfo Alves, em Mataripe, no município de São Francisco do Conde, a moderna industrialização dos bens intermediários vai-se dar sempre no entorno de Salvador. Assim, nos anos 1960 tem-se a implantação do CIA, em Candeias e Simões Filho, onde se localizam várias empresas metalo-siderúrgicas e químicas. Nos anos 1970, vive-se o auge desse processo com a implantação do Pólo Petroquímico, em Camaçari. Por fim, consolida-se o que se denominou de *desconcentração concentrada*, com a metalurgia do cobre da Caraíba Metais, implantada em Dias D'Ávila no começo dos anos 1980[10].

Deve-se observar, concomitantemente, que o crescimento da economia baiana não será apenas industrial. Além dos serviços empresariais, naturalmente demandados, com as grandes empresas produtoras de bens intermediários, surge também toda uma nova classe média urbana. Essa, por sua vez, engendra o desenvolvimento do comércio e o surgimento de inúmeras pequenas e médias empresas de serviços pessoais. Com a industrialização, portanto, tem-se o desenvolvimento do setor terciário e, com ele, o surgimento de inúmeras oportunidades de emprego.

Em que pese todo esse dinamismo gerado, a opção pelos bens intermediários não teve apenas conseqüências positivas. Criando uma amarração direta com o pólo econômico do Centro-Sul, a economia baiana estava fadada a sofrer intensamente as crises dessa economia maior, e assim se deu[11]. De fato, com a estagflação que se abate sobre a economia nacional a partir do começo dos anos 1980, a economia baiana, embora resistindo até 1986, desde então e, até, pelo menos, 1996, acabou apresentando taxas médias de

[10] Como se sabe, a Caraíba, embora em Dias D'Ávila, também faz parte do núcleo industrial do Pólo/Copec.

[11] Para uma análise mais detalhada dessa articulação entre a industrialização baiana e a economia do Centro-Sul do País, ver Menezes (2001).

crescimento bem inferiores às médias nacionais (Tabela 2). Ou seja, a crise vivida pela economia baiana acabou superando a crise nacional.

Tabela 2
Evolução do PIB
Bahia/Brasil, 1986-1996

Anos				Taxa média de crescimento	
	1986	1990	1996	96/86	96/90
Bahia	100,0	100,1	111,3	1,08	1,79
Brasil	100,1	102,1	121,9	2,00	3,00

Fonte: SEI

Em grande medida, essa maior intensidade da crise baiana decorreu da estratégia buscada para o enfrentamento da crise nacional. Como se sabe, após sucessivos e malfadados planos de congelamentos, ao final dos anos 1980 passou-se a entender a estagflação como um sintoma de esgotamento do modelo de substituição de importações. Se, de um lado, já se havia construído uma malha industrial praticamente completa, de outro, tinha-se um Estado bastante endividado, sem condições de continuar expandindo-se. Dessa maneira, e seguindo-se uma linha econômica liberal, adotou-se como estratégia de enfrentamento da crise a abertura da economia, associada a uma ampla privatização da setor produtivo estatal.

Com essa estratégia, em grande medida seguida até hoje, em lugar de se buscar uma estrutura produtiva completa, buscou-se, e busca-se, uma estrutura competitiva, globalmente integrada. Em linhas gerais, a idéia é que com uma maior competitividade criem-se as condições para um crescimento equilibrado, puxado pelas exportações. A maior competitividade, entretanto, não se cria por decreto. Ela tem de ser conquistada, o que acaba ocorrendo a duras penas, em face da abertura e das taxas de câmbio sobrevalorizadas, inicialmente adotadas.

Estabelecida no modelo de substituição de importações, a estrutura produtiva brasileira nunca se preocupou de modo efetivo com questões de produtividade e qualidade. Tendo o mercado interno assegurado, seu foco foi quase sempre restrito à quantidade. Assim, ao ser submetida ao choque competitivo externo, muitas empresas, e mesmo setores inteiros, passaram, e ainda passam, por sérias dificuldades. Infelizmente foi este exatamente o caso dos segmentos de bens intermediários localizados na Bahia.

Voltados basicamente para a demanda de bens finais do País, os bens intermediários sofreram duplamente o choque competitivo da abertura. Se, por um lado, perderam parte do mercado dos produtores nacionais – que não agüentaram a concorrência externa –, de outro, tiveram que passar a enfrentar também a concorrência de bens importados. Frente a esse contexto, os produtores de bens intermediários foram forçados a reduzir suas margens, chegando em alguns anos a operar no vermelho e com forte capacidade ociosa. Naturalmente, para enfrentar esse cenário adverso, os bens intermediários, como toda a indústria nacional, têm buscado aumentar a produtividade e a qualidade para alcançar a tão desejada competitividade. Esse processo, entretanto, além de muito difícil, mesmo quando bem-sucedido, não tem se refletido em resultados positivos para a economia baiana. Ao contrário, ao menos no curto prazo, os resultados têm sido muito negativos.

Quatro dinâmicas interligadas fizeram com que a busca da competitividade acabasse se refletindo em resultados negativos. Em primeiro lugar, por se dar num ambiente de baixo crescimento econômico, a construção de uma maior qualidade e produtividade, como em toda indústria, tendeu a ocorrer através de intervenções tecnológicas que inexoravelmente reduziram o nível de emprego. Em segundo lugar, esse processo foi bastante agravado, no caso dos bens intermediários baianos, pelo fato de muitas das unidades produtivas, inicialmente estatais, terem sido privatizadas e passado, paralelamente, por fortes programas de racionalização administrativa. Desse modo, também no âmbito administrativo teve-se uma forte redução no nível de emprego.

Em que pese a gravidade em si da redução dos empregos diretos na produção dos bens intermediários, seus impactos na economia baiana, e aqui chegamos à terceira dinâmica, foram, possivelmente, muito maiores. Sucede que sendo esses trabalhadores o cerne da classe média local, na medida em que eles perderam o emprego, toda uma estrutura de comércio e serviços – voltada para os mesmos – se ressente, gerando uma nova onda de desem-

prego. Como se constata na Tabela 3, ao menos até 1997 há uma certa relação entre a redução dos empregos diretos na petroquímica, principal segmento dos bens intermediários, e o baixo desempenho do comércio no estado. Assim, sendo o comércio um dos principais setores empregadores, talvez não seja por acaso que a RMS tenha apresentado, nos últimos anos, a pior taxa de desemprego dentre as regiões metropolitanas do País.

Tabela 3
Evolução do Emprego na Petroquímica
e o Desempenho da Economia

	1985	1990	1997	97/85	97/90
Trab. Petroq. - em mil	18.000	14.083	6.333	-8,3	-10,8
Ind. de Transf. %	23,9	21,5	19,7	0,3	1,0
Comércio %	11,2	12,6	9,3	0,3	-2,0
PIB - Bahia %	100	100	100	1,9	2,3

Fonte: Sindiquímica e SEI (página na Internet, agosto de 1999).
Taxas de crescimento calculadas com base na evolução da estrutura do PIB, sem a dedução da dummy financeira.

A quarta dinâmica, por fim, consistiu no deslocamento do potencial de expansão dos bens intermediários para fora do estado. Ocorre que, na nova configuração privada, os produtores não têm mais vínculos com a Bahia ou com qualquer estratégia regional. O que importa é a expansão com a ampliação da competitividade. Assim, como as barreiras aos produtos externos tornaram-se muito baixas, os produtores, ao menos nos anos 1990, não tiveram alternativa senão reduzir os custos logísticos, deslocando os projetos de expansão para o Centro-Sul e Sul do País – regiões onde havia também a expectativa de crescimento derivado do Mercosul[12].

A maior produtividade dos bens intermediários, portanto, quando alcançada, serviu apenas para expandir o desemprego e alavancar o crescimento de outros estados. Naturalmente, todo esse problema não passou desapercebido ao Governo baiano. Ao contrário, como visto na Introdução, os limites e as fragilidades de um crescimento muito baseado nos bens intermediários já são questões bem conhecidas e que se tenta superar através de três novos vetores de crescimento. O primeiro deles é constituído pelos complexos agroindustriais de grãos, fruticultura irrigada e madeira/celulose, que, desde o começo dos anos 1980, se desenvolvem em várias regiões do estado[13]. O segundo é o setor de turismo, uma vocação natural e esquecida da Bahia, que, a partir dos anos 1990, voltou a merecer uma certa atenção.

Apesar de importantes, e com grande potencial no futuro, esses dois vetores, até por partirem de bases muito baixas, apresentam uma participação na economia baiana ainda pequena. O terceiro vetor de crescimento tentado, e aquele que aqui nos interessa mais diretamente, é a verticalização dos bens intermediários em direção à produção de bens finais. A rigor, esse vetor não é de todo novo. Se pegarmos, por exemplo, o primeiro plano diretor do Complexo Petroquímico de Camaçari, veremos que nele já se previa uma área para a implantação das empresas de *quarta geração*. Ou seja, para as empresas que pegariam as resinas e todos os demais produtos terminais da cadeia petroquímica e os transformariam em bens acabados para o consumo e/ou em peças para montagem de outros bens finais[14].

A verticalização dos bens intermediários, com a implantação das empresas de "quarta geração" nas diversas cadeias produtivas, é certamente o vetor de crescimento mais importante a curto e médio prazos. Sucede que, com a produção de bens finais, possibilita-se que a Bahia deixe de ser uma mera exportadora de bens intermediários e importadora de bens finais. Ou seja, além de se agregar valor à produção local, com as empresas de quarta geração, estabelece-se uma ponte entre a produção e o consumo, o que viabiliza uma verdadeira complexificação da economia, geradora de inúmeras oportunidades de investimento e emprego. A quarta geração, no entanto, não apenas na petroquímica, mesmo com intensos esforços governamentais, ainda é muito tímida na Bahia.

[12] No caso particular dos petroquímicos, o deslocamento para o sul foi ainda mais intenso em função dos impasses existentes na complexa estrutura acionária da COPENE. Assim, não por acaso, mesmo a Odebrecht Química optou por concentrar sua estratégia de expansão nas regiões Sul e Sudeste do País.

[13] Vale observar que o complexo agroindustrial de madeira e celulose segue, em grande medida, a mesma dinâmica dos demais bens intermediários. Sobre esse ponto, ver Guerra e Teixeira (2000).

[14] Algumas análises, por considerarem apenas duas gerações petroquímicas (básicos e finais), irão denominar os bens finais de terceira geração. Aqui optamos pelo termo clássico de *quarta geração*, que considera a existência de três gerações internas à cadeia – petroquímicos básicos, intermediários e finais. Sobre esse ponto ver Alban (1986, cap.1).

São várias as razões que fizeram com que a quarta geração de bens finais ainda não tenha se desenvolvido adequadamente no estado. A mais intuitiva e conhecida delas possui uma natureza essencialmente microeconômica. O problema é que até a terceira geração os produtos sofrem agregação de valor sem maiores alterações de volume, o que proporciona uma redução sucessiva dos custos relativos de transportes. Na quarta geração, entretanto, como o intermediário é transformado em bem final, tem-se, quase sempre, uma grande agregação de volume, o que faz com que os custos de transportes cresçam mais do que proporcionalmente. Do ponto de vista microeconômico, portanto, é muito mais interessante transportar o bem intermediário em seu último estágio e transformá-lo em bem acabado junto ao mercado final.

Em tese, portanto, do ponto vista microeconômico, não haveria sentido em se tentar implantar um parque de bens finais na Bahia. A realidade, porém, não é exatamente assim. Conforme a Tabela 4, pelo próprio desenvolvimento já implementado a partir da produção de bens intermediários e de diversas outras atividades, em uma série de segmentos o Nordeste, já há algum tempo, representa uma parcela expressiva do mercado nacional. A Bahia, por sua vez, detém quase 30% desse mercado, o que a coloca como uma base privilegiada. Por outro lado, deve-se perceber que a Bahia, como todo o Nordeste, conta com uma série de incentivos regionais criados justamente para compensar as desvantagens locacionais. Nesse sentido, ainda que a explicação microeconômica seja válida, ela não é suficiente para explicar um desempenho tão baixo na produção de bens finais.

Tabela 4
Potencial de Consumo de Bens e Serviços Pessoais Finais
1997

	Nacional (R$ bilhões)	Nordeste %	Bahia/ NE	Pernambuco/ NE	Ceará/ NE
Potencial Global	620,6	16,5	29,0	21,0	14,6
Veículos	48,3	11,8	28,4	19,0	19,8
Eletrodomésticos	14,8	13,9	28,1	20,2	16,4
Remédios	10,3	15,4	26,9	18,2	13,2
Material de Higiene	7,4	19,8	29,5	20,1	14,4
Roupas	6,5	18,0	28,6	18,0	13,7
Material de Limpeza	2,8	23,7	24,3	17,0	12,3
Brinquedos	2,1	10,7	28,1	19,2	17,2
Óculos e Lentes	0,9	17,6	26,5	18,1	15,6

Fonte: Atlas do Mercado Brasileiro, Gazeta Mercantil (1998).

São três as razões que complementam a explicação de base microeconômica. A primeira é uma questão histórica e consiste no fato de a economia baiana haver concluído o seu ciclo de bens intermediários justamente no momento em que a economia nacional inicia a sua crise. Se o País continuasse crescendo, um certo deslocamento da produção de bens finais para o Nordeste seria quase natural. Com a crise, porém, engendrando uma ociosidade crescente no Centro-Sul, mesmo com os incentivos fiscais não havia muito sentido em se construir novas capacidades produtivas no País[15].

Essa primeira razão se associa à segunda, que é de natureza institucional. Acontece que o aparato de fomento baiano, até por ser voltado, e muito bem-sucedido, para a atração das grandes empresas de bens intermediários, mostrou-se ineficaz na atração de bens finais. Caracterizado por um grande número de empresas de pequeno e médio portes, o segmento de bens finais nem sempre se ajusta ao pacote fechado de incentivo-padrão e infra-estrutura de distrito industrial. Cada ramo e, às vezes, cada empresa tem suas necessidades próprias, que podem passar por formação de mão-de-obra, tecnologia, localização em tecido urbano etc. No limite, cada caso é um caso e esses casos, por serem numerosos, não podem – nem devem – ser tratados diretamente pelo Secretário da área ou mesmo o Governador, como acontecia com as grandes empresas de bens intermediários.

Como se observa, o aparato de fomento para a atração de produtores de bens finais é muito mais amplo e complexo. Além de uma legislação pertinente, ele exige instituições ágeis, relativamente autônomas e com um pessoal de altíssima qualificação. Infelizmente, ao menos até o começo dos anos 1990, nada disso existia na estrutura de governo baiano. Não é por acaso, portanto, que nesse período, estados como Minas Gerais e Ceará,

[15] De outro lado, também em função da crise, desenvolveram-se nos próprios estados do Sul e do Centro-Sul estruturas particulares de incentivos.

com aparatos de fomento mais desenvolvidos, tenham obtido desempenhos relativos na atração de investimentos industriais bem superiores à média baiana[16].

A terceira e última razão é a infra-estrutura logística. Na prática, ela é um desdobramento da explicação de base microeconômica para bens finais complexos, montados a partir de peças originadas de vários bens intermediários. Sucede que, nesses casos, o empecilho dos custos de transportes é ainda maior, pois, a menos que se possuísse uma matriz de bens intermediários completa, o que não ocorre, tem-se em várias peças um custo de transporte dobrado. Por outro lado, como as peças complementares muitas vezes precisam chegar prontas, torna-se necessária uma excelente infra-estrutura logística para importá-las, recebê-las, movimentá-las internamente e reexportá-las como um produto acabado.

Essa excelência, como se sabe, não existe na Bahia. Com uma infra-estrutura quase toda montada para a mera exportação de bens intermediários – via grandes terminais de cargas líquidas e granéis sólidos – a Bahia não tem capacidade para operar com bens acabados. O único porto para *conteiners*, por exemplo, é o de Salvador, completamente estrangulado[17]. O transporte ferroviário, por sua vez, além de sucateado, é também bastante direcionado para cargas líquidas e granéis sólidos. Resta, portanto, apenas o modal rodoviário, naturalmente mais caro e de baixíssima confiabilidade, dado o péssimo estado de várias das rodovias. Paralelamente a toda essa fragilidade física, tem-se, por fim, uma grande precariedade operacional. De fato, até pela ausência de mercado, em quase todas as áreas faltam operadores logísticos de bom nível.

Como se observa, os obstáculos e as dificuldades para uma produção mais expressiva de bens finais na Bahia são enormes. Falta mercado de massas, exige-se um aparato de fomento extremamente sofisticado, falta infra-estrutura logística e tudo isso em meio a uma grave crise econômica. Em que pese todo esse cenário adverso, não se pode, contudo, desistir dos bens finais como vetor estratégico de crescimento. Se as dificuldades são grandes, os benefícios de um possível sucesso são maiores[18]. De outro lado, como veremos a seguir, a vinda do Projeto Amazon para a Bahia é um claro indicativo de que todo esse cenário está mudando e mudará ainda mais com os impactos e desdobramentos do mesmo.

O ADVENTO DO PROJETO AMAZON

Analisando a terceira onda de investimentos da indústria automotiva brasileira (ver Tabela 5), observa-se que a mesma, embora saindo de São Paulo, não se difundiu homogeneamente pelo País[19]. De fato, ao menos até 1997, quase todas as intenções de investimento estavam localizadas abaixo da Região Metropolitana de Belo Horizonte[20]. Ou seja, ao sul do limite superior da estrutura já implantada. Não se trata, é claro, de uma mera coincidência, já que, como relatado pela mídia, vários estados do Norte e do Nordeste participaram ativamente da disputa pelas novas plantas[21]. A opção pelo sul do País, que se expressa de maneira mais marcante nas plantas originalmente propostas para o Paraná e o Rio Grande do Sul, reflete, na verdade, um processo puramente racional engendrado pelo Mercosul.

Concebido em meio à formação de vários blocos comercias no mundo, o Mercosul se transformou na grande estrela dos anos 1990. Criando um mercado comum entre Brasil, Argentina, Paraguai

[16] Com relação ao Ceará, essa análise pode ser comprovada estatisticamente pelo seu desempenho razoavelmente superior ao baiano – quando se faz a comparação em função do PIB – na captação dos recursos do FNE. Sobre esse ponto ver Magalhães (2000).

[17] A rigor, o Porto de Aratu possui também um terminal de carga geral, mas completamente desequipado.

[18] Conforme já observado, é com a implantação de um grande parque de bens finais que se poderá complexificar a economia baiana, dando-lhe maior autonomia frente às vicissitudes nacionais.

[19] A primeira onda da indústria automotiva no Brasil ocorre entre meados dos anos 1950 e começo dos anos 60, quando a mesma se implanta concentradamente no País, no entorno do ABCD paulista (ALMEIDA, 1972). A segunda onda, que ocorre entre meados dos anos 1970 e começo dos 80, inicia o processo de desconcentração, com a ida de várias empresas para o Vale do Paraíba, no interior de São Paulo, e a implantação da Fiat na região de Belo Horizonte e da Volvo em Curitiba (CAMPOLINA, 1981; SHAPIRO, 1994). A terceira onda, por fim, processa-se nos anos 1990, no bojo do chamado Regime Automotivo (ARBIX, 1997, BEDÊ, 1997, IPEA, 1998 e MEINERS, 1999).

[20] O único projeto na Região Metropolitana de Belo Horizonte é, não por acaso, justamente o da Fiat em Sete Lagoas. O da Mercedes fica em Juiz de Fora, na Zona da Mata, bem ao sul do estado.

[21] Deve-se ter claro que a saída das plantas de São Paulo, nessa terceira onda, não decorre apenas da guerra fiscal promovida pelos outros estados. De fato, esse é um fenômeno engendrado também pelo atual paradigma da produção enxuta que, em todo o mundo, configura novas opções locacionais. Sobre esse ponto ver Alban (2001).

Tabela 5
Plantas Novas Decididas entre 1994 e 1997

Empresa	Estado	Produtos	Invest. em US$ milhão	Capacid. Produtiva	Empg. Dir. Previsto
Iveco/Fiat	Min. Gerais	Com. Leves/ caminhões	240	40.000	2.000
Merc. Benz	Min. Gerais	Veículos de passeio	820	90.000	1.500
Peugeot	R.de Janeiro	Veículos de passeio	600	110.000	2.500
Honda	São Paulo	Veículos de passeio	150	20.000	400
Toyota	São Paulo	Veículos de passeio	150	15.000	350
Renault	Paraná	Veículos de passeio	1.000	100.000	2.000
VW/Audi	Paraná	Veículos de passeio	700	120.000	1.500
Chrysler	Paraná	Comerciais Leves	315	15.000	400
GM	R.G. do Sul	Veículos de passeio	700	140.000	1.300
Ford	R.G. do Sul	Veículos de passeio	1.300	150.000	2.500
TOTAL	—	—	5.975	800.000	14.450

Fonte: Anfavea e BNDES, montado a partir de Santos e Pinhão (1999, p.176).

e Uruguai, ele era uma possibilidade efetiva de crescimento para as empresas mais competitivas. Nesse sentido, a maioria das montadoras que decidiram se implantar no País, ao relegarem São Paulo, naturalmente optaram por estados da região Sul. A percepção desse processo é da maior importância porque ele demonstra que, mesmo na nova onda de investimentos, os incentivos fiscais, embora relevantes, não explicam tudo. Assim, da mesma forma que a Fiat, nos anos 1970, não foi para Minas apenas pelos incentivos, nos anos 1990 o Paraná e o Rio Grande do Sul não receberam tantas montadoras apenas pela maior frugalidade de suas burocracias de fomento.

De fato, se no anos 1970 a opção da Fiat por Minas pode também ser explicada pela baixa organização sindical, grande disponibilidade de produtos metalúrgicos e siderúrgicos e, sobretudo, por estar a meio caminho de Brasília – na época um dos grandes vetores de crescimento do País –, nos anos 1990, a opção pelo Paraná e Rio Grande do Sul tem muito a ver com o fato de esses dois estados serem uma espécie de centro geográfico do Mercosul. Obviamente, ambos os estados têm outras vantagens locacionais, como excelentes padrões de qualidade de vida, alta escolaridade da mão-de-obra e, no caso específico do Rio Grande do Sul, ampla disponibilidade de produtos petroquímicos. O fator mais importante, no entanto, conforme atestam vários estudos, é de fato a localização estratégica frente ao Mercosul[22].

Interessante observar, paralelamente, que nessa opção pelo Sul as empresas que optam por São Paulo ou por sua vizinhança imediata são justamente aquelas recém-chegadas ao País e/ou que possuem também uma forte estrutura produtiva na Argentina. Esse é certamente o caso da Honda, Renault, Peugeot e Chrysler, que, por serem *new comers*, têm um interesse preponderante no mercado brasileiro. De outro lado, as empresas que optam por se distanciar, escolhendo o Rio Grande do Sul, são aquelas que já possuem uma forte estrutura produtiva no País – Ford e GM – e logo demonstram interesse mais marcante pelos demais mercados do Mercosul[23].

Em que pese toda essa racionalidade no espraiamento da indústria automotiva em direção ao Sul, a Ford, no começo de 1999, após uma acirrada divergência fiscal com o Governo recém-eleito do Rio Grande do Sul, suspenderia o projeto naquele estado, ampliando-o e transferindo-o, meses depois, para a Bahia. Se as razões da suspensão do projeto são aparentemente claras, afinal o novo Governo rompeu contratos e acordos estabelecidos pelo seu antecessor, a opção pela Bahia, feita juntamente com a ampliação – de 150 mil para 250 mil unidades/ano –, é surpreendente. Situando-se no Nordeste, a Bahia está muito longe de ser uma boa localização para um projeto que visa, ou ao menos visava, o Mercosul.

Durante todo o processo de análise da relocalização da Ford, esse foi um aspecto completamente ignorado. Por ser o Rio Grande do Sul um estado governado pelo PT e a Bahia governada pelo PFL – e o PFL do senador Antônio Carlos Magalhães – toda a discussão acabou se dando em torno de

[22] Sobre esse ponto ver, dentre outros, Zawislak et al. (1999), Santos e Pinhão (1999) e Wanderley e Balanco (2000), bem como o excelente trabalho de Bedê (1997), onde são analisados os acordos setoriais e as estratégias das montadoras para o Mercosul.

[23] Note-se que os casos da Toyota e da Mercedes Benz não constituem verdadeiras exceções a essa regra, já que se trata também de empreendimentos pioneiros no segmento de veículos de passeio.

questões políticas e fiscais. Nesse sentido, tendeu-se a ver a opção pela Bahia em razão do viés "liberal" do estado, reforçado por um amplo programa de incentivos fiscais e de obras infra-estruturais[24]. Essa visão, no entanto, não parece ser correta. Não que esses fatores não sejam importantes e reais – a questão é que até 1999 eles não foram suficientes para trazer nenhuma montadora para o estado. A esperada vinda da Hyundai e da Asia Motors, como se sabe, acabou não se concretizando.

Ao mesmo tempo, deve-se notar que se o Rio Grande do Sul tinha um viés "anti-empresa", Santa Catarina e Paraná eram claramente mais liberais e, contando com programas de incentivos – também vigorosos –, tentaram, sem sucesso, atrair a Ford. Considerando-se esses últimos aspectos, e em face de todo o contexto anterior, pode-se argumentar que a desistência do projeto no Rio Grande do Sul reflete muito mais do que um mero problema político-fiscal com o PT gaúcho. Ao que parece, trata-se de uma decisão estratégica mais ampla, de abandonar o Sul do País[25]. Essa hipótese faz muito sentido se considerarmos as mudanças recentes na política econômica brasileira e seus impactos no Mercosul. Referimo-nos aqui à liberação do câmbio ocorrida no início de 1999.

Estabelecido em 1992 o Mercosul viverá sua fase áurea de desenvolvimento entre 1994 e 1997. Nesse período, quando o Brasil estabiliza sua economia com uma taxa de câmbio sobrevalorizada, a Argentina pôde manter o seu sistema de *currency board* com paridade fixa sem maiores conflitos

Estabelecido em 1992 o Mercosul viverá sua fase áurea de desenvolvimento entre 1994 e 1997. Nesse período, quando o Brasil estabiliza sua economia com uma taxa de câmbio sobrevalorizada, a Argentina pôde manter o seu sistema de *currency board* com paridade fixa sem maiores conflitos. Com uma balança comercial muito favorável para com o Brasil, ela não só sustentava parte do seu crescente déficit com o restante do mundo, como, ao mesmo tempo, justificava o acesso a empréstimos internacionais. Enquanto isso, no Brasil, com os recursos direta ou indiretamente gerados pelas privatizações, sustentava-se um déficit comercial também crescente. A saída para essa dinâmica, claramente inviável a longo prazo, estaria num esperado choque de produtividade a ser gerado pela abertura das economias, pelas privatizações e pelo próprio Mercosul.

Com o choque de produtividade, Brasil e Argentina, os dois principais parceiros do sistema, reequilibrariam suas balanças comerciais, viabilizando o crescimento integrado e auto-sustentado de suas economias. O choque de produtividade, no entanto, acabou não se dando de modo adequado e, assim, após as crises asiática e russa, em 1997/98, o Brasil acabou sendo forçado a liberar a taxa de câmbio. A Argentina, como se sabe, não seguiu o mesmo caminho. Por ter gerado todo um complexo sistema financeiro interno atrelado ao dólar, optou por resistir com a paridade fixa. Como não poderia deixar de ser, isso resultou em déficits potencialmente crescentes na balança comercial e em grandes dificuldades no acesso a recursos internacionais. Numa dinâmica como essa o Mercosul, é claro, não podia avançar[26].

Se o Mercosul não podia avançar, o Brasil, por outro lado, com a liberação cambial, tornava-se apto para avançar sozinho. Claro que isso não teria como acontecer de imediato. Com a crise da energia interna e a agudização da crise internacional não era possível, naquele momento, nenhuma retomada acelerada do crescimento. As exportações, contudo, já retomavam o crescimento e, com a taxa de câmbio flutuante, vencido o auge dessa dupla crise, os juros internos tenderiam a cair, possibilitando a expansão paralela da demanda interna. Eram – e ainda são – expressivas, portanto, as

[24] Uma clara defesa dessa visão pode ser encontrada em Ferreira Jr. (2000).

[25] Interessante observar que a planta da GM, recém-inaugurada no Rio Grande do Sul, já vem sendo considerada como um possível grande equívoco. Sobre esse ponto, ver o sugestivo artigo da *Business Week*: Super Factory or Super Headache (31/07/00).

[26] De fato, desde o começo de 1999 o Mercosul atravessou sucessivos reveses. Tendo como única "saída" a recessão interna para conter a expansão dos déficits, a Argentina buscou amenizar a crise estabelecendo salvaguardas unilaterais contra a importação de produtos brasileiros em diversos setores. Esse processo foi naturalmente se agravando, até que, ao final de 2001, a Argentina abandonou a paridade fixa no ápice de uma crise socioeconômica sem precedentes.

chances de o Brasil retomar, nos próximos anos, um crescimento acelerado e sustentado de sua economia[27].

Deve-se observar que todo esse potencial de crescimento é bastante distinto do apresentado pelo País até os anos 1970. Já não se trata de crescer voltado ou puxado pela substituição de importações e pelos grandes projetos estatais. O carro-chefe hoje é, de fato, constituído pelas exportações e exportações para o mundo e não apenas para o Mercosul[28]. Se é assim em vários grandes projetos, ao sair de São Paulo não faz mais sentido a opção pelo sul do País. Muito mais interessante é o deslocamento em direção ao Nordeste, onde se tem uma maior proximidade dos grandes mercados da Europa, México e Estados Unidos. Ao que tudo indica, foi exatamente essa a lógica que comandou o processo de relocalização e expansão da Ford[29].

Naturalmente, considerar que existe hoje uma maior racionalidade locacional na opção pela Bahia/Nordeste não significa dizer que se deva, ou se possa, abrir mão de uma política de incentivos fiscais e infra-estruturais para a atração de investimentos. Ainda que as exportações passem a ser o carro-chefe em termos qualitativos, no agregado o mercado interno será sempre o mais importante em termos quantitativos. Assim, sendo esse mercado ainda muito polarizado em São Paulo e seu entorno, e na ausência de uma política nacional de desenvolvimento, os incentivos regionais e estaduais permanecem importantes. Eles, entretanto, já não precisam ter a magnitude que tiveram no passado.

[27] Cumpre ressaltar que as chances, embora expressivas, continuam sendo apenas chances. Ou seja, a retomada sustentada não está de todo assegurada. Ainda que a fragilidade financeira interna possa, em tese, ser enfrentada por uma taxa de câmbio mais desvalorizada, e que a crise energética tenda a ser superada (se já não o foi), existem hoje sérias indefinições internacionais. Será bem-sucedida a guerra contra o terrorismo? O que acontecerá com a Bolsa de Nova York? E a Argentina? Essas são questões que podem inviabilizar qualquer estratégia de crescimento articulado.

[28] Como observa Vilardaga, em relação ao setor automotivo: "Desde a desvalorização cambial (...) as montadoras (...) mudaram completamente os seus planos de exportação. A estratégia de trocas comerciais com a Argentina foi deixada de lado em favor de outros destinos. A perda de negócios no Mercosul é compensada pelo aumento do volume de vendas (...) para outros mercados (07/07/00).

[29] Não por acaso, a expectativa é de que o projeto Amazon venha dedicar ao mercado externo cerca de 30% de sua capacidade produtiva.

O AMAZON E O DESLANCHE DOS BENS FINAIS

Mesmo que no agregado a transformação local dos bens intermediários em finais seja ainda muito baixa, não se pode deixar de reconhecer que, recentemente, ocorreram alguns avanços bastante expressivos. De fato, em segmentos de bens salários, como o calçadista e o de confecções, ou mesmo de bens tecnológicos, como microcomputadores, *notebooks* e celulares, a Bahia, nos últimos anos, tem captado vários projetos médios. Segundo alguns analistas, esses avanços nos bens finais explicariam, inclusive, ainda que parcialmente, uma certa retomada da economia baiana que, desde 1996, volta a crescer com taxas superiores às nacionais (Tabela 6)[30].

Tabela 6
Evolução do PIB Bahia/Brasil
1996-1999

Anos	1996	1997	1998	1999*	2000*	Média
Bahia	2,72	6,55	1,71	2,45	2,39	3,15
Brasil	2,66	3,27	0,22	0,79	4,46	2,27

Fonte: IBGE/SEI .
Obs.: * Estimativas preliminares

São duas as mudanças que explicam esse maior dinamismo recente nos bens finais. A primeira é uma dinâmica completamente exógena. Conforme já observado, a partir do final dos anos 1980, começo dos 90, a estrutura industrial brasileira foi submetida a um forte choque competitivo com a abertura da economia. Dessa maneira, notadamente no segmento de bens finais, caracterizado por empresas pequenas e médias, várias empresas acabaram "quebrando" e as que sobreviveram tiveram que se reconfigurar totalmente. A capacidade ociosa, portanto, foi quase completamente extinta e/ou substituída por novas plantas produtivas. Essas, por sua vez, a exemplo da indústria automotiva, operando no novo paradigma tecnológico e organizacional da produção enxuta, puderam se localizar num leque muito mais amplo de estados, em função das respectivas vantagens locacionais e fiscais.

[30] Sobre esse ponto, ver Menezes (2000, 47-54), que percebe também a importância da expansão da base de bens intermediários na explicação do crescimento nesse período.

A segunda mudança é de natureza endógena e tem a ver com o aprimoramento do aparato de fomento estadual. Embora ainda haja muito por fazer, desde a criação do ProBahia, em 1993, a Bahia, sem sombra de dúvida, avançou bastante nessa área. Em linhas gerais, criou programas setoriais específicos, como o Bahiaplast, o Procobre e o Profibra, dentre outros, que envolvem muito mais que a mera concessão de isenção de ICMS; e reestruturou profundamente o SUDIC e sobretudo a Promoexport – hoje, Promo –, transformando-os em organismos executivos mais autônomos e ágeis[31].

Com esse aprimoramento institucional a Bahia, naturalmente, pôde disputar com muito maior capacidade os novos empreendimentos na área de bens finais. O sucesso, entretanto, é ainda limitado. De fato, mesmo crescendo a taxas superiores às nacionais, o crescimento médio da economia baiana, de 1996 a 2000, é de pouco mais de 3% ao ano[32]. Ou seja, o crescimento da economia baiana supera o nacional quase que apenas por ser esse muito baixo. Nesse sentido, não é de se surpreender que o gravíssimo problema do desemprego permaneça ainda praticamente intocável.

Com esse aprimoramento institucional a Bahia, naturalmente, pôde disputar com muito maior capacidade os novos empreendimentos na área de bens finais. O sucesso, entretanto, é ainda limitado. De fato, mesmo crescendo a taxas superiores às nacionais, o crescimento médio da economia baiana, de 1996 a 2000, é de pouco mais de 3% ao ano

Todo esse contexto de baixo crescimento, no entanto, poderá mudar nos próximos anos, com a concretização do projeto Amazon. Além de constituir, em si, um grande investimento, com fortes impactos diretos e indiretos (via efeito-renda), o Amazon, por suas características intrínsecas, gera também inúmeras externalidades positivas para o segmento de bens finais[33]. Assim, numa primeira vertente, por produzir um bem bastante complexo, formado por mais de quatro mil peças, muitas delas não-produziveis na Bahia, o Amazon – em conjunto com o governo baiano –, está desenvolvendo uma ampla e moderna infra-estrutura logística. Entre outros empreendimentos, isso passa pela construção de um terminal de *containers* na Baía de Aratu, pela reconfiguração do ramal ferroviário ligando Camaçari ao novo terminal e também pela recuperação e modernização da Via Perimetral e de todas as ligações rodoviárias com o aeroporto, o porto de Aratu e a BR 324[34].

Essa nova infra-estrutura logística, construída obviamente com folgas, até por visar expansões futuras, poderá ser partilhada durante um bom tempo por outros empreendimentos[35]. Num prazo mais longo, por outro lado, poderá, dentro de certos limites, ser ampliada a custos marginais. Também em termos operacionais o Amazon implicará externalidades, trazendo para o estado operadores logísticos de primeira linha.

Numa segunda vertente, tem-se que várias das peças consumidas pelo Amazon têm uma utilização bastante ampla ou são produzidas por estruturas bastante flexíveis. Referimo-nos aqui a placas, porcas, parafusos, grampos, rebites, dutos, mangueiras, cabos, revestimentos, materiais de isolamento, embalagens etc. Ao serem produzidas na Bahia, essas peças ou, melhor dizendo, os fabricantes dessas peças facilitarão em muito a atração de novos produtores de bens finais complexos, automotivos ou não[36].

Uma terceira vertente de externalidades consiste na capacidade técnica de montagem criada pelo

[31] Seguindo essa mesma linha, vive-se hoje a transformação do Desenbanco na agência de fomento Desenbahia. Sobre esse ponto ver, Magalhães (2000).

[32] Bem abaixo, portanto, da média de 6,8% ao ano obtida entre 1975 e 1986.

[33] Quando em pleno funcionamento, em 2006, admitindo-se a retomada de crescimento da economia nacional, a expectativa é de que o complexo Amazon venha a agregar 4,5 bilhões de reais ao PIB baiano, gerando cerca de 64 mil novos empregos, entre diretos, indiretos e efeito-renda. Esses valores foram estimados tomando por base uma adaptação das matrizes de insumo-produto nacionais desenvolvidas por Najberg e Ikeda (1999). Para maiores detalhes, ver Alban, Souza e Ferro (2000, p. 54-64).

[34] Ao todo, pretende-se investir R$ 20 milhões de reais para a recuperação de 82,2 km de estradas. A reconfiguração do ramal ferroviário está estimada em US$ 25 milhões.

[35] Naturalmente, para que essa externalidade seja de fato gerada é preciso garantir que o novo terminal de Aratu não seja de uso exclusivo da Ford.

[36] Um bom exemplo dessa dinâmica é a recente atração, para o Paraná, de uma planta da CSN para laminação e tratamento de chapas. Essa planta visa atender à demanda de laminados para a estamparia do novo pólo automotivo, mas irá atender também à demanda de produtores de eletrodomésticos da linha branca.

Amazon. Ocorre que o Amazon é a primeira experiência baiana em montagem de bens seriados. Até então, praticamente tudo que a Bahia vivenciou nessa área foi voltado para a fabricação de bens de capital. Ou seja, para montagens de peças únicas ou em séries muito limitadas. Claro que isso é muito diferente de uma montagem seriada, mesmo num sistema de produção enxuta. Nesse sentido, em quase todos os níveis o Amazon está tendo que formar – e em alguns poucos casos importar – sua mão-de-obra.

Assim como nas vertentes anteriores, esse processo de formação, dimensionado com folgas, facilita a atração de novas empresas montadoras. As estruturas formadoras de mão-de-obra, por outro lado, uma vez montadas, podem – e devem – continuar operando a custos marginais. Como se observa, o projeto Amazon, por sua magnitude e complexidade, cria praticamente todas as condições que faltavam para um acelerado desenvolvimento dos bens finais. De fato, dados os avanços no plano institucional, a única grande variável que fica faltando é um mercado local mais expressivo[37]. Essa, entretanto, como vimos, tende a ser parcialmente compensada pela reorientação das exportações para os mercados da Europa, México e Estados Unidos[38].

* * *

Embora não seja possível assegurar, pode-se argumentar que os desdobramentos econômicos engendrados pelo projeto Amazon tendem a se dar em cinco grandes áreas[39]. A primeira delas, como não poderia deixar de ser, é o segmento de autopeças. Além do adensamento da cadeia produtiva buscada pelo próprio Amazon, esse segmento, explorando economias de escala, tem fortes possibilidades de expansão para mercados externos e de reposição. Da mesma forma, em função das externalidades geradas, sobretudo nas peças intensivas em insumos petroquímicos, existe também a possibilidade de atração de todo um complexo de empresas de segunda linha, voltadas para esse mesmo mercado de reposição[40].

A segunda área é também automotiva e consiste no próprio segmento de montadoras. Ocorre que em função das externalidades geradas, potencializadas pelo possível adensamento e desenvolvimento do parque produtor de autopeças, a Bahia torna-se hoje uma excelente opção para novas montadoras[41]. Não por acaso, já existe em estudo na Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração o pleito para incentivos de vários novos pequenos projetos (ver Tabela 7). As possibilidades, entretanto, são muito maiores. Com o País sustentando o crescimento puxado pelas exportações, novos projetos de grande porte surgirão e, com um bom trabalho, poderão ser atraídos para a Bahia[42].

A terceira área de possíveis desdobramentos é constituída pelos segmentos de outros bens finais complexos. Como já observado, esses segmentos, responsáveis pela fabricação de bens duráveis como os eletrodomésticos, vão-se valer da disponibilidade de fabricantes locais para uma série de peças/insumos universais. Da mesma forma, por serem produzidos através de complexos sistemas de montagem, eles se valerão também das externalidades logísticas e de mão-de-obra especializada.

A quarta área não se relaciona diretamente com montagens e nem com bens finais, mas será, inexoravelmente, puxada pelos mesmos. Referimo-nos aqui ao segmento de bens intermediários que, como vimos, nos anos recentes desacelera sua expansão na Bahia. Até pelo advento do Mercosul, ao longo dos anos 1990 boa parte da dinâmica de

[37] A dimensão institucional deve ser entendida como um processo em curso, já que, em que pesem os avanços, quando se compara o aparato baiano com o de estados como Minas, Paraná e até mesmo o Ceará, percebe-se que ainda há muito por se fazer.

[38] Importante observar que, também nesse aspecto, o Amazon, ao se consolidar como um grande exportador para os países centrais, tende a gerar inúmeras externalidades para outros setores.

[39] Importante observar que muitos dos cenários aqui desenhados são também propostos por outros autores, a exemplo de Menezes (2001, Item 4).

[40] No tocante às autopeças intensivas em petroquímicos, valerá a pena estudar a possibilidade de um sistema complementar à estrutura produtiva mineira de autopeças intensivas em insumos siderúrgicos.

[41] Aqui não se está pensando apenas em automóveis, mas também em ônibus, caminhões, tratores, motocicletas etc.

[42] Tão logo o mercado brasileiro retome o crescimento, a atração de montadoras japonesas, como a Suzuki, coloca-se como uma excelente oportunidade. Da mesma forma, existem as montadoras de caminhões e ônibus que tendem a viver um momento de forte expansão. Sobre esse subsetor, é importante notar que a Bahia já teve no CIA uma planta da Marcopolo.

Tabela 7
Novos Projetos Automotivos em Estudo na SICM – R$ mil

Empresa	Produto	Investimento	Empregos
Autocast	Autopeças	14.056	106
Bicicletas Skarn	Bicicletas	4.500	100
Borcol	Auto-peças	9.450	1.250
Caoa	Veículos	340.000	500
CBB	Bicicletas	5.000	100
Conforma	Autopeças	21.600	140
Engerauto	Autopeças	41.000	400
Ital Speed	Autopeças	16.200	400
Kia Automobile	Vans	252.000	1.000
KV do Brasil	Caminhões	100.000	450
Motor Phyros	Motos	10.000	230
Metalurg. Jardim	Autopeças	17.000	200
Pirelli	Pneus	200.000	350
Qingiqi do Brasil	Motos	54.000	1.000
Recorre Indl	Bugres	26.058	150
Ruen Shop	Motos	21.000	146
Via Norte	Miniveículos	2.000	30
Via Vitória	Miniveículos	5.000	100
TOTAL		**1.138.864**	**6.602**

Fonte: SICM - dados coletados em 2000.

crescimento dos bens intermediários foi deslocada para o Centro-Sul e Sul do País. Com a liberação cambial e o projeto Amazon, porém, esse processo naturalmente tende a se reverter. Assim, notadamente no segmento petroquímico, onde não existem maiores problemas de energia e matérias-primas, pode-se esperar para breve um novo ciclo de expansão[43].

A quinta área de desdobramentos, por fim, consiste no efeito-renda a ser gerado pelo próprio Amazon e seus desdobramentos nos demais segmentos. Ou seja, via salários e impostos gerados, esses segmentos criam toda uma nova demanda até então inexistente na economia baiana. Os efeitos via impostos, dados os incentivos fiscais, só se farão sentir de modo expressivo num prazo mais longo. Os efeitos derivados dos salários, porém, serão mais imediatos, engendrando fortes impactos na construção civil, comércio – e também na produção de bens finais diversos – e serviços em geral. O efeito-renda, portanto, espraia os desdobramentos do projeto Amazon para toda a economia, contribuindo para o deslanche da tão esperada complexificação.

[43] Por suas estruturas de co-geração, a petroquímica baiana possuí um elevado grau de auto-suficiência energética. De outro lado, com o consórcio Odebrecht-Mariani vencendo o leilão da Norquisa, unificou-se o comando da COPENE, viabilizando novas expansões da central de matérias-primas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBAN, M. *Bens finais*: mercado e indústria – estudo mercadológico e econômico-financeiro da viabilidade de implantação de um parque produtor de bens finais no Estado. Salvador: Secretaria da Indústria e Comércio, DIESP, 1984. (Mimeografado).

_____. *Petroquímica e tecnoburocracia*: capítulos do desenvolvimento capitalista no Brasil. São Paulo: HUCITEC,1986.

_____. (Coord.). *Projeto prata de casa* – desenvolvimento de um sistema operacional para o intercâmbio de informações entre o produtor e o consumidor baiano. Salvador: Secretaria da Indústria e Comercio - DIESP, 1985. (Mimeografado).

ALBAN, M. *Bahia*: uma proposta integrada de desenvolvimento capitalista. Salvador: CENPES/CONDER, 1986. (Mimeografado).

_____. A reconfiguração automotiva e seus impactos espaciais*:* uma análise do caso brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE POS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 20., 2001, Campinas. São Paulo. *Anais*...Rio de Janeiro. Disponível em CD-ROM.

_____. (Coord.). SOUZA; C. FERRO, J. R. *O projeto Amazon e seus impactos na RMS.* Salvador: Secretaria do Planejamento, SPE, 2000.

ALMEIDA, J. *A*.(Coord.). *Implantação da indústria automobilística no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972. (Mimeografado).

_____. (Coord.). *Pastas rosas*. Salvador: CPE, 1959. (Mimeografado).

ARBIX, G*. Uma aposta no futuro*: os primeiros anos da Câmara Setorial da Indústria Brasileira. São Paulo: Scritta, 1996.

_____. A Câmara banida. In: _____.; ZILBOVICIUS, M. (Org.). *De JK a FHC a reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997.

BEDÊ, M. A. A política automotiva nos anos 90. In: ARBIX, G; ZILBOVICIUS, (Org.). *De JK a FHC a reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1977.

CAMPOLOLINA, C. *Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira*. Belo Horizonte: UFMG/PROED, 1981.

FERREIRA Jr., H.M. Estratégia competitiva e impacto local: a indústria automobilística na Bahia. *Nexos Econômicos*, Salvador, v.2, n.1, p.129-142, out. 2000. Edição especial Automóvel.

FIEB. *Industrialização na Bahia:* construindo uma nova estratégia. Salvador: FIEB.,1995.

FUNDAÇÃO CPE. *Bahia:* reconstrução e integração dinâmica. Salvador: SEPLANTEC, 1991.

GUERRA, O. ; TEXEIRA, F. 50 Anos de industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, v.10, n.1 p. 87-98, jun. 2000.

IPEA. Regime automotivo brasileiro. *Boletim de Política Industrial*. *Rio de Janeiro,* n. 5, ago. 1988.

MAGALHÃES, C. M. *Desenbanco*: a modelagem de uma agência de fomento em face da estrutura-urbano industrial na Bahia. 2000. 94 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração. Universidade Federal da Bahia. Salvador.

MEINERS, W. E. M. A. *Implantação da indústria automobilística e os novos contornos da região de Curitiba*. 1999. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

MENEZES, V. O comportamento recente e os condicionantes da evolução da economia baiana. In:*Tendências da economia baiana*. Salvador: SEPLANTEC, 2000.

_____. Evolução e alternativas de inserção industrial: uma proposta para a Bahia. In: CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA. *Reflexões de economistas baianos*, Salvador: CORECON. 2000.

NAJBERG, S.; IKEDA, M. *Modelo de geração de emprego*: metodologia e resultados. Rio de Janeiro: BNDES. 1999. (Textos para discussão, 72).

PEDRÃO, F. C.; SPÍNOLA N. D.(Coord.). *A indústria no estado da Bahia:* uma proposta de política industrial. Salvador: Secretaria da Indústria e Comercio-DIC, 1983.

SALGUEIRO, S. Autopeças brasileiras conquistam mercado externo. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 8 mar. 2000.

SANTOS, A. M.; PINHÃO, C. M. *Pólos automotivos brasileiros*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

SHAPIRO, E. *Engines of growth:* the state and transnational auto companies in Brazil. Cambridge: University of Cambrige Press, 1994

SUPER factory – or super headache:GM's new plant may build a lot of cars Brazil can't swallow. *Business Week* (Latin America), New York, p.32, 31July 2000.

VILARDAGA, V. Montadoras voltam aos seus melhores momentos. *Gazeta Mercantil,* São Paulo, 7 jul. 2000.

WANDERLEY, Livio Andrade; BALANCO, Paulo Antonio de Freitas. Indústria automobilística no Brasil: integração externa e impacto do Mercosul. *Nexos Econômicos,* Salvador, v.2, n.1, p.79-100, out.2000. Edição especial automóvel.

ZAWISLAK, P. *et al*. *Diagnóstico Automotivo*. Porto Alegre: UFRGS/NITEC, 1999.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

Gastos públicos no estado da Bahia: perfil distributivo, natureza e fontes de financiamento[1]

*Moyses Antônio Carneiro da Silva**

Resumo

A análise da economia brasileira no Século XX revelou um acentuado crescimento dos Gastos Públicos, sobretudo nos últimos 30 anos. Nessa perspectiva, neste artigo procura-se descrever o comportamento do gasto público do estado da Bahia ao longo de um período de oito anos, que vai de 1992 a 1999, sob o ponto de vista de seu perfil distributivo por áreas de atuação do governo, incluindo algumas de suas funções e programas. O estudo indica que, ao planejar a repartição dos gastos, o governo tende a concentrar seus gastos mais por áreas de atuação do que pelas funções. Indica, ainda, que as fontes de financiamento desses gastos são predominantemente oriundas dos Recursos Ordinários do Tesouro, à exceção da Área de Desenvolvimento Regional, cujo financiamento se dá pelas Transferências Constitucionais aos municípios.

Palavras-Chave: gasto público na Bahia, distribuição dos gastos, áreas de atuação do governo, funções de governo.

Abstract

The analysis of the Brazilian economy in the twentieth century demonstrated a stressed public spending growth, especially during the last 30 years. Under this perspective, this objective of this article is to describe the behavior of the public spending in the state of Bahia for an eight period, from 1992 to 1999, focusing on the distributive profile by areas of government performance, including some of their functions and programs. The study shows that by planning the spending allocation, the government tends to concentrate its spending on performance areas in detriment of the function ones. It also shows that the financing sources for these spending come mostly from Treasury Resources, except in the case of the Regional Development Area, which is financed by the Constitutional Transfer to the Municipalities.

Key words: *public spending in Bahia, spending distribution, government performance areas, government functions.*

A utilidade da despesa pública é demonstrada quando vai ao encontro da necessidade pública: quanto mais indivíduos se possa atender, mais este requisito é aplicado.

Valério (1992)

INTRODUÇÃO

Dentro do panorama das Finanças Públicas, as últimas três décadas no Brasil foram marcadas por um crescimento mais acelerado dos gastos públicos. Contudo, observa-se, pelas inúmeras pesquisas estatísticas realizadas no país, que é grande o desemprego e que os serviços ditos essenciais como saúde, segurança e educação deixaram muito a desejar ao longo do mesmo período.

Por outro lado, apesar dos resultados apresentados nessas estatísticas, observou-se, especialmente a partir de 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, uma série de leis e medidas aprimorando a estrutura do Planejamento e Orça-

[1] Este artigo foi produzido a partir da experiência no Curso de Especialização em Planejamento Regional e Orçamento Público realizado na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia. O autor agradece, especialmente, aos professores Carlos Alberto Gentil Marques e Cesar Barbosa pelas valiosas informações e comentários que enriqueceram este trabalho. Os erros que porventura permaneçam, são de responsabilidade do autor. Da mesma forma, agradece à Dra. Maria Urçula de Araújo, por perceber a importância desta capacitação para os Técnicos da referida Diretoria.

*Especialista em Planejamento Regional e Orçamento Público, Técnico DSO/SPO/SEPLANTEC.

mento Públicos. Bem recentemente, a Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 – mais conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal – acentuou esse aprimoramento trazendo um número maior de dispositivos de controle, avaliação e fixação de metas fiscais diretamente voltadas para o ajuste fiscal e, consequentemente, para a maior transparência e controle do gasto público.

Assim, os estados subnacionais têm buscado adequar suas finanças valorizando a aplicação de suas receitas em suas áreas de atuação e no cumprimento de seu programa de governo.

Nessa perspectiva, neste artigo apresenta-se uma análise dos gastos públicos nos serviços prestados à sociedade pelo estado da Bahia, no período de 1992 a 1999. No âmbito do Governo do Estado, os gastos governamentais, por razões organizativas, estão distribuídos em cinco áreas, que serão analisadas neste trabalho sob o ponto de vista de seu perfil, natureza e formas de financiamento, buscando-se evidenciar as áreas social e de desenvolvimento regional.

O artigo está organizado em seis partes. Após uma breve introdução, na segunda parte, com o título *Antecedentes históricos*, apresenta-se um histórico resumido da organização da despesa pública no modelo inglês, que muito influenciou os países do ocidente. Na terceira parte, uma referência pontuada no século XX, sobre o crescimento dos gastos públicos no Brasil. Na quarta parte, apresenta-se a metodologia utilizada na pesquisa dos dados e a classificação da despesa.

A quinta parte se constitui na análise dos dados e é seguida da última, a conclusão do artigo, na qual se mostra, com base no índice de Herfindal-Hirschman (IHH), que há muita concentração de recursos ao planejar via áreas de atuação, e uma menor concentração pelo lado das funções de governo. São feitas ainda algumas considerações no tocante às áreas de atuação do governo, abrangendo os serviços prestados à sociedade do Estado da Bahia.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Começando por lembrar a tradição do estudo das finanças públicas, historicamente mais voltado para o aspecto tributário, encontramos, no século XVII, uma situação de conflito decorrente da ausência de uma forma organizativa do gasto. O cenário é a Inglaterra no reinado de Carlos I, já com a existência de um órgão de representação – o Parlamento. Esse colegiado, como forma de protesto contra o lançamento, pelo rei, de um empréstimo compulsório, baixou o *Petition of Rights*, ato que confirmava o artigo 12 da Magna Carta, já outorgada em 1217 pelo rei João Sem Terra e considerada pelos estudiosos das finanças públicas uma espécie embrionária do orçamento público. Pelo artigo 12 da Magna Carta, o tributo seria considerado legítimo somente quando consentido pelo órgão de representação, que inicialmente era o *Common Counsel*.

Como Carlos I insistiu em ignorar o referido dispositivo legal, levantou-se uma revolta que culminou com sua prisão, condenação e decapitação. Todo o episódio foi resultado da tentativa de apropriação de recursos provenientes de imposição tributária para atender a despesas que não eram da Coroa, mas do rei. Ao longo do tempo, o estudo desse episódio revelou que não era suficiente a simples concordância ou discordância quanto à cobrança do tributo e ingresso dos recursos correspondentes, mas também importante o estudo da real necessidade do mesmo e a verificação de sua aplicação.

Um outro conflito seguinte, ocorrido em 1688, entre o herdeiro Carlos II e o Parlamento, recebeu o nome de "Revolução Gloriosa". O Parlamento, aproveitando os acontecimentos baixou a *Bill of Rights*[2], tornando mais claro o mesmo artigo 12 da Magna Carta eprovocando a separação entre as finanças do reino e as finanças da coroa, o que se constituiu num primeiro passo na direção de uma classificação da despesa. Essas despesas passaram, naquela ocasião, a ser organizadas, anualmente, na chamada Lista Civil, e então eram aprovadas pelo Parlamento exatamente como hoje, quando a peça orçamentária anual é enviada para a aprovação pela Assembléia Legislativa. Pouco mais de um século depois, surge a Lei do Fundo Consolidado, aprovada em 1787, representando um grande avanço na organização das finanças públicas, pois criava vinculações legais entre certos impostos e de-

[2] "A partir desta data nenhum homem será compelido a fazer qualquer doação, empréstimo ou caridade, ou a pagar imposto, sem consentimento comum através da Lei do Parlamento" (GIACOMONI, 2001).

terminados serviços de caráter permanente e possibilitou a contabilização dos fundos públicos.

Mas é a partir de 1822 que, na Inglaterra, o orçamento público surge como instrumento formalmente acabado, quando o chanceler do Erário passou a fixar a receita e a despesa de cada exercício, enviando-o ao Parlamento. A partir de então, e no decorrer de todo o século XIX, o orçamento público inglês foi sendo aperfeiçoado, sempre considerado uma peça fundamental na política econômica e financeira do Estado. A trajetória inglesa nesse particular é muito importante porque, direta ou indiretamente, difundiu a instituição orçamentária para muitos países, dentre os quais o Brasil.

O CRESCIMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS

A economia mundial do século XX foi marcada por um constante crescimento nas despesas dos governos, tanto em economias planificadas como em economias de mercado, o que nos remete a uma idéia de aumento das atribuições do Estado. Muitas são as explicações dadas para o crescimento dessas despesas públicas, ligando-se essas seja às correntes neoclássicas ou keynesianas, seja àquelas oriundas de posições neo-institucionais.

Para fins deste trabalho, a que nos parece mais adequada ao panorama econômico vigente é aquela dada por Richard Bird, citado por Rezende da Silva (1983), confirmando a "Lei do Crescimento Incessante das Atividades Estatais" do economista alemão Adolf Wagner[3], formulada em 1880. Bird confirma empiricamente o enunciado de Wagner e aponta três causas determinantes dessa evidência: o crescimento das funções administrativas e de segurança; as crescentes demandas por maior bem-estar social, especialmente educação e saúde; e a maior intervenção direta e indireta do governo no processo produtivo[4].

[3] A Lei de Wagner: à medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país (GIACOMONI, 2001).

[4] Idem.

Essa referência é importante pois, como consideram Giambiagi e Além (1999), por essa Lei de Wagner, o desenvolvimento das sociedades industriais, a partir de então, provocaria pressões crescentes em favor de aumentos do gasto público. Ressalte-se que o crescimento demográfico e a sua própria distribuição etária afetam substancialmente esse processo.

No Brasil, o crescimento do gasto governamental dá-se mais tarde, especialmente depois da Segunda Guerra Mundial. Segundo Rezende da Silva (1983), entre 1907 e 1943 as despesas governamentais dobraram, mas quando se leva em conta que, nesse mesmo período, a população também dobrou, conclui-se que não houve acréscimo dos gastos em termos *per capita.* Tomando-se por base o Produto Interno Bruto para calcular a participação das despesas públicas em alguns períodos, constata-se que essa foi de17%, em 1947, e de 25% em 1969, destacando-se o intervalo entre 1964-69.

A economia mundial do século XX foi marcada por um constante crescimento nas despesas dos governos, tanto em economias planificadas como em economias de mercado, o que nos remete a uma idéia de aumento das atribuições do Estado

A partir de 1964, com a mudança política do país, os gastos governamentais foram utilizados com a finalidade de combinar desenvolvimento econômico com estabilidade do nível de preços. A redução do déficit público, originada pela utilização do mecanismo inflacionário para financiar o desenvolvimento de períodos anteriores era o objetivo da nova política, também estendida aos estados. Nesse esforço a carga tributária foi aumentada para obter os recursos necessários.

Já o crescimento observado nas décadas de 1980 e 1990, com maior destaque para esta última, é reflexo das crises econômicas que se originaram nesse período. O governo, apesar dos momentos de forte recessão, não foi capaz de reduzir seus gastos alavancados pelo crescimento excessivo de sua máquina administrativa e, mais ainda, pela elevação dos encargos financeiros decorrentes de seu processo de endividamento a altas taxas inflacionárias, gerando descontrole financeiro dos estados.

Esse descontrole financeiro do governo, comprometendo parcelas maiores de suas receitas para pagamento dos serviços da dívida, destacadamente

nos períodos entre 1985/87 e 1988/90, produziu um acréscimo dos gastos governamentais, respectivamente, de 35% e 43% do PIB (GIACOMONI, 2001).

Assim, conclui-se que os gastos públicos são sensíveis a fatores tais como crescimento populacional e reestruturação produtiva, que acabam por afetar as demandas da sociedade, seja por serviços essenciais, seja por infra-estrutura econômica. No caso do Brasil, podem-se acrescentar a esses fatores os desequilíbrios externos, elevado grau de endividamento e uma inflação acelerada, sobretudo até a primeira metade da década de 1990.

O estado da Bahia, embora tenha implementado um programa de ajuste financeiro, não foge a essa regra. A década de 1990 é marcada por um razoável crescimento da população residente (10,13%, se considerarmos os censos de 1991 e 2000), o que aumentou a procura por serviços públicos, sobretudo na área social. Em paralelo a isso, verificou-se um crescente comprometimento dos recursos ordinários do tesouro com o pagamento dos serviços da dívida (juros do principal mais amortização), reduzindo, dessa forma, a disponibilidade desses recursos para aplicação nas áreas cujas demandas da sociedade são maiores.

Nessa perspectiva, a análise do gasto público, no caso da Bahia, no período de 1992 a 1999, exigiu esforços no sentido de levantar e sistematizar dados que permitissem revelar com clareza o seu perfil distributivo, bem como sua natureza e fontes de financiamento. Assim, no próximo item, detalham-se os procedimentos metodológicos que se fizeram necessários para os fins deste trabalho.

METODOLOGIA

Base de Dados

A análise da estrutura e perfil dos gastos públicos no estado da Bahia exigiu o levantamento de informações sobre a sua execução orçamentária. Dessa forma, empenharam-se esforços na montagem de uma base de dados, passando-se agora a descrever os procedimentos metodológicos utilizados.

A princípio pensou-se em montar uma série que compreendesse os anos de 1992 a 2002, porém, ao diligenciar esforços nessa direção, esbarrou-se numa restrição conceitual. Na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2000, foram propostas, também, mudanças na classificação funcional-programática da despesa. Assim, a partir desse ano, a despesa passou a ser classificada em 30 funções de governo. Deve-se ressaltar, no entanto, que para os anos anteriores, a classificação envolvia apenas 17 funções de governo, conforme demonstra-se no Quadro 1.

Quadro 1
Bahia: Relação das Funções de Governo Vigentes até 1999 e a partir de 2000

Código	VIGENTE ATÉ 1999	Código	VIGENTE A PARTIR DE 2000
01	LEGISLATIVA	01	LEGISLATIVA
02	JUDICIÁRIA	02	JUDICIÁRIA
03	ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	03	ESSENCIAL À JUSTIÇA
04	AGRICULTURA	04	ADMINISTRAÇÃO
05	COMUNICAÇÕES	05	DEFESA NACIONAL
06	DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA	06	SEGURANÇA PÚBLICA
07	DESENVOLVIMENTO REGIONAL	07	RELAÇÕES EXTERIORES
08	EDUCAÇÃO E CULTURA	08	ASSISTÊNCIA SOCIAL
09	ENERGIA E RECURSOS MINERAIS	09	PREVIDÊNCIA SOCIAL
10	HABITAÇÃO E URBANISMO	10	SAÚDE
11	INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS	11	TRABALHO
12	RELAÇÕES EXTERIORES	12	EDUCAÇÃO
13	SAÚDE E SANEAMENTO	13	CULTURA
14	TRABALHO	14	DIREITOS DA CIDADANIA
15	ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	15	URBANISMO
16	TRANSPORTES	16	HABITAÇÃO
98	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	17	SANEAMENTO
		18	GESTÃO AMBIENTAL
		19	CIÊNCIA E TECNOLOGIA
		20	AGRICULTURA
		21	ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA
		22	INDÚSTRIA
		23	COMÉRCIO E SERVIÇOS
		24	COMUNICAÇÕES
		25	ENERGIA
		26	TRANSPORTE
		27	DESPORTO E LAZER
		28	ENCARGOS ESPECIAIS
		98	RESERVA DE CONTINGÊNCIA
		99	TRANSF. PARA O ORÇAMENTO DA SEGURID. SOCIAL

Fonte: DSO/PSO/SEPLANTEC

Pode-se observar, no Quadro 1, que em alguns casos houve apenas uma disjunção de funções, a exemplo da Função Educação e Cultura e da Função Saúde e Saneamento que foram separadas em quatro: Educação, Cultura, Saúde e Saneamento, respectivamente. Por outro lado, alguns funções representam inovações importantes e refletem as prioridades do Estado diante do novos paradigmas de competitividade e anseios da sociedade, a exemplo da Função Ciência e Tecnologia, Função Direitos da Cidadania, Função Gestão Ambiental e Função Desporto e Lazer.

A aplicação desse procedimento implicou a impossibilidade da montagem da série planejada (1992-2002). Decorre que as mudanças também incidiram sobre os programas que as funções abrigam, dificultando sobremaneira a uniformidade da série.

Em razão do exposto, não foi possível estabelecer uma ligação que traduzisse os programas de hoje no passado e vice-versa, uma vez que os vigentes a partir de 2000, pela sua natureza dinâmica, divergem daqueles dos anos passados.

Dessa forma, para o escopo deste artigo, optou-se por uma série cujo intervalo de tempo corresponde a 1992-1999, pois, nesse interstício temporal, pode-se montar uma série homogênea quanto ao conceito e estrutura das funções de governo, uma vez que as mesmas não apresentaram mudanças nesse ínterim.

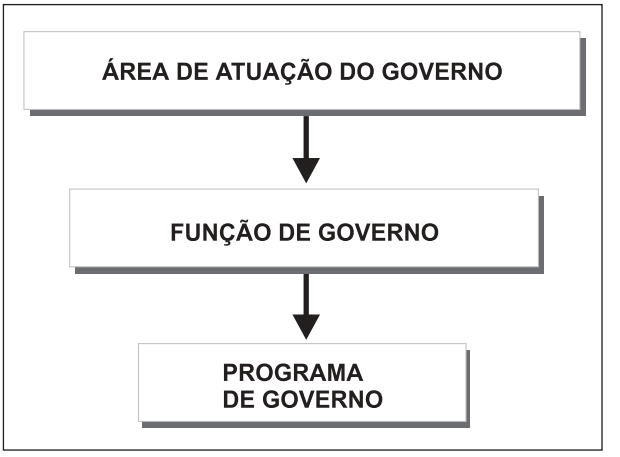
Feitas essas considerações, devem-se esclarecer as demais características da série montada. Os números aqui apresentados foram extraídos das Leis Orçamentárias Anuais, no que se refere aos valores orçados, e dos Balanços Gerais do Estado da Bahia, para os valores referidos como executados. Esses valores foram trazidos a um único preço[4] – médios de 2001 – e agrupados em áreas de atuação do governo, cujas definições são dadas a seguir.

A Necessidade de Definições

Deve-se atentar para a necessidade de conceituar ou definir as variáveis que serviram de base para as conclusões deste trabalho. Ressalte-se que tal necessidade decorre da alternativa analítica pela qual se optou e que, uma vez ou outra, os conceitos adotados poderão divergir da conceituação formal encontrada na literatura sobre Orçamento.

A alternativa de recorte adotada neste trabalho considerou os cortes de área, função e programa de governo; a relação entre eles está sinteticamente representada no diagrama abaixo.

Figura 1
Relação Área-Função-Programa



As Áreas de Atuação, como visto na Figura 1, fazem referências aos macroobjetivos do governo e abrigam dentro delas as Funções que, por seu turno, resguardam os programas de governo. Consideraram-se, no escopo deste artigo, seis áreas de atuação, nas quais o elemento que identifica as funções componentes de cada uma delas é a natureza do serviço público prestado (Quadro 2).

As Áreas podem ainda ser divididas em dois grandes blocos. De um lado, aquelas cujos gastos estão estruturalmente ligados às funções clássicas do Estado: a de provedor de serviços públicos essenciais à sociedade e de infra-estrutura econômica[5]. Nessa categoria encontram-se as Áreas Social, Econômica e Desenvolvimento Regional. Do outro lado, estão as Áreas que abrigam as funções que

[4] Esse procedimento é necessário para permitir a comparação dos valores ao longo do tempo, sem a influência das variações de preços. Neste artigo, utilizou-se o IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas como indicador de preços.

[5] Os serviços a cargo do Estado são aqueles cujos custos são elevados para serem assumidos pelas famílias. A competência da infra-estrutura também é vista pelo lado do custos. Isto é, o mercado só assumirá esses custo se a receita potencial superá-los; como estamos falando de um mercado com baixa renda per capita, cabe ao Estado assumir tais custos.

Quadro 2
Relação Área/Função (Vigente Até 1999)

	ÁREA					
	SOCIAL	ECONÔMICA	INSTITUCIONAL	ÁREA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	ÁREA LEGISLATIVA E JUDICIÁRIA	RESERVA DE CONTINGÊNCIA
FUNÇÃO	DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA	AGRICULTURA	ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	DESENVOLVIMENTO REGIONAL	LEGISLATIVA	RESERVA DE CONTINGÊNCIA
	EDUCAÇÃO E CULTURA	COMUNICAÇÕES	ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA			
	HABITAÇÃO E URBANISMO	ENERGIA E RECURSOS MINERAIS				
	SAÚDE E SANEAMENTO	INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS				
	TRABALHO	TRANSPORTES				

Elaborado pelo Autor

dão suporte institucional e legal à atuação do governo: Institucional e Legislativa e Judiciária.

As Funções de Governo consistem em um nível de agregação das ações governamentais, que indicam as intenções de gastos do governo. Desdobram-se em Programas que fazem a integração entre planejamento e orçamento, revelando as prioridades do governo.

Os Programas constituem os instrumentos de operação ou realização das funções, através dos quais são estabelecidos os objetivos e as metas finais de produtos e serviços destinados ao atendimento de necessidades ou à solução de problemas da sociedade e administrativos, representando a finalidade ou propósitos dos órgãos e entidades de maior nível do governo e da administração pública.

Por último, cabe esclarecer que existe ainda a Ação de Governo como menor nível de desagregação, indicando a destinação dos recursos públicos, inclusive situando-os no espaço. Todavia, por força da alternativa metodológica, neste artigo adotaram-se as Áreas de Atuação como maior nível de agregação, seguido pelas Funções que, por sua vez, agrupam os Programas de Governo (ver Figura 1).

GASTO PÚBLICO

O Gasto Público representa a totalidade dos gastos governamentais acrescido das despesas do governo com suas atividades econômicas produtivas, incluindo as empresas estatais. Pode-se dizer que reflete o Programa de Governo, a escolha política no que se refere aos diversos serviços que o governo presta à sociedade.

Em geral, os gastos públicos são classificados segundo sua finalidade, natureza e função. Os gastos classificados segundo sua finalidade têm por objetivo destacar sua distribuição em funções e programas que serão implementados pelo governo na consecução de seus objetivos. Essa classificação foi essencial para a implantação do Orçamento-Programa, cujo objetivo é aumentar a eficiência e eficácia na programação dos gastos do governo.

Os Indicadores

Conforme destacou-se, este texto está concentrado na perspectiva de responder às questões relacionadas ao comportamento e ao perfil distributivo dos gastos governamentais e a seu financiamento, sobretudo daqueles que se referem à Área Social. Por essa razão, optou-se pela aplicação de indicadores com potencial de revelação da configuração e da concentração desses gastos.

Comparar os indicadores aqui propostos permitirá avaliar com clareza os impactos da distribuição de recursos públicos nas áreas de atuação do governo. Assim, passa-se a descrever os indicadores que darão respaldo às conclusões deste artigo.

Índice de Herfindal-Hirschman (IHH)[6]

O Índice de Herfindal-Hirschman (IHH) revela o grau de concentração de um certo conjunto de dados. É calculado pela soma dos quadrados das participações dos diversos indivíduos que compõem esse conjunto e, para dar visibilidade a esses quadrados, os mesmos são ponderados por 10 mil. Define-se formalmente por:

$$IHH = \sum_{i=1}^{n} \left(p_1^2 \times 10.000 \right)$$

Esse índice tem como campo de variação o intervalo que vai de 0 (zero) a 10 mil. O zero indica ausência de concentração, enquanto que 10 mil corresponde ao extremo da concentração. Para as gradações intermediárias do IHH, estabelecem-se os seguintes critérios: até 1.000, o conjunto apresenta baixa concentração; entre 1.001 e 1.800, a concentração é moderada; acima de 1.800, há alta concentração.

Relação Gasto/PIB

Com essa relação, pretende-se evidenciar a evolução das despesas executadas nas diversas áreas de atuação e funções de governo como proporção do Produto Interno Bruto do Estado. Busca-se com isso revelar a cultura de gasto do governo, suas áreas prioritárias, e verificar se o Estado da Bahia gasta de acordo com a sua renda. É definida por:

$$gp = \frac{G_t^i}{PIB_t}$$

onde, gp = gasto como proporção do produto, G_t^i = gasto na área i (ou função i), no ano t, PIB_t = produto interno bruto do ano t.

Gasto *Per Capita*

Neste trabalho, entende-se que a população residente no Estado representa a demanda potencial por serviços públicos. Em razão disso, o gasto *per capita* consiste em um bom indicador de atendimento a essa demanda, permitindo avaliar se o gasto está bem dimensionado. Esse indicador é definido por:

$$gper = \frac{G_t^i}{Pop_t}$$

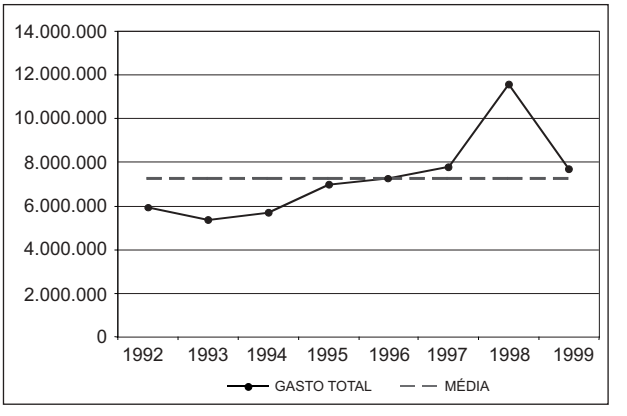
onde, gper = gasto *per capita*, = gasto na área i (ou função i), no ano t, = população residente no ano t.

ANÁLISE DOS DADOS

Neste item são apresentados alguns resultados e propostas alternativas analíticas para os mesmos. Para tanto, parte-se de uma abordagem mais geral para uma mais específica.

O Gráfico 1 demonstra que os gastos públicos, apesar de apresentarem uma leve tendência de alta no subperíodo de 1992 a 1996, ainda situam-se em níveis abaixo da média. O subperíodo seguinte (1997-1999) é contaminado pela atipicidade ocorrida no ano de 1998, quando os gastos se elevaram a níveis muito acima da média. Deve-se esclarecer, no entanto, que esse fato se deveu a um aporte significativo oriundo de operação de crédito contratada com a finalidade de financiar o saneamento financeiro do Banco do Estado da Bahia (Baneb) e a transformação do Banco de Desenvolvimento do Estado Bahia (Desenbanco) em agência de fomento (inversões financeiras). Portanto, o aumento do gasto verificado nesse ano não significou ampliação do mesmo no que se refere à prestação de serviços públicos.

Gráfico 1
Bahia: Evolução da Despesa Executada
1992-1999



[6] Esse índice é um dos mais utilizados nas análises antitruste: ao assumir o valor zero, indica um mercado de concorrência perfeita, ao passo que, assumindo o valor 10.000, revela uma situação de monopólio.

O gasto total como proporção do PIB confirma a tendência da evolução do gasto, apresentada no Gráfico 1. Isto é, uma leve tendência de alta até 1997, com forte acentuação em 1998 (pelas razões já mencionadas), retornando a níveis normais no final do período (Tabela 2), o mesmo valendo para o gasto total per capita (Tabela 3).

A área que mais atraiu recursos do governo para implementar ou manter seus programas, ao longo do período que vai de 1992 a 1999, foi a Social, representando, na média, 37,3 % dos gastos, seguida bem de perto pela Institucional representando 32,9 %. Por outro lado, a Área que recebeu menor aporte de recursos foi a Legislativa e Judiciária, com 6,1%, mas, curiosamente, seguida de perto pela Econômica, com 9,3% (Tabela 1), o que chama a atenção, uma vez que essa é uma área que agrega funções como agricultura, energia e recursos minerais e também indústria, comércio e serviços, enfim, é a área que provê a economia de infra-estrutura e que deve promover as ações relativas ao desenvolvimento da produção nesse campo (MOP, 1999) .

Na Área Social, conforme Tabela 1, a função Educação e Cultura teve maior destaque, recebendo 16,5% do total de recursos. Desses, metade foi alocada no programa Ensino Fundamental, mas, comparativamente, pouco foi destinado aos programas Ensino Médio e Ensino Superior, 2,8% e 1,8%, respectivamente, e, menos ainda, aos programas Educação da Criança até 06 anos (0,06%) e Ciência e Tecnologia (0,22%). Quando consideramos apenas os recursos aplicados nessa área, a referida função torna-se ainda mais representativa, chegando a participar com 44,3% dos recursos aí alocados.

Tabela 1
Bahia: Despesas Executadas Por Área e Função
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
1992-1999

ÁREA/FUNÇÃO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Média	%	%
I - ÁREA SOCIAL	**2.535.849**	**2.183.347**	**2.189.822**	**2.558.395**	**2.760.983**	**3.174.674**	**3.326.676**	**3.001.905**	**2.716.457**	**37,3**	**100,0**
06 DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA	233.133	266.107	265.076	423.103	542.423	663.112	594.471	572.829	445.032	6,1	16,4
08 EDUCAÇÃO E CULTURA	992.879	1.017.279	1.029.403	1.191.354	1.246.275	1.282.917	1.479.043	1.379.174	1.202.290	16,5	44,3
10 HABITAÇÃO E URBANISMO	116.667	62.107	75.384	48.144	130.592	285.985	238.404	127.902	135.648	1,9	5,0
13 SAÚDE E SANEAMENTO	1.175.759	818.920	800.327	867.911	799.989	883.152	956.797	875.524	897.297	12,3	33,0
14 TRABALHO	17.411	18.934	19.632	27.883	41.705	59.508	57.962	46.477	36.189	0,5	1,3
II - ÁREA ECONÔMICA	**739.431**	**606.472**	**666.358**	**569.327**	**622.675**	**888.036**	**752.918**	**595.908**	**680.141**	**9,3**	**100,0**
04 AGRICULTURA	129.727	170.259	158.374	200.688	189.652	198.649	209.988	169.257	178.324	2,4	26,2
05 COMUNICAÇÕES	7.267	5.555	7.018	3.571	3.404	7.636	8.831	3.086	5.796	0,1	0,9
09 ENERGIA E RECURSOS MINERAIS	83.504	37.845	63.101	41.107	52.980	73.561	37.217	43.451	54.096	0,7	8,0
11 INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS	84.562	87.902	71.989	62.049	112.218	155.476	204.286	224.384	125.358	1,7	18,4
16 TRANSPORTES	434.371	304.910	365.876	261.912	264.421	452.714	292.596	155.730	316.566	4,3	46,5
III - ÁREA INSTITUCIONAL	**1.597.678**	**1.540.417**	**1.510.238**	**2.301.461**	**2.181.537**	**2.002.630**	**5.685.435**	**2.327.354**	**2.393.344**	**32,9**	**100,0**
03 ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	1.148.377	882.074	980.379	1.748.780	1.581.569	1.403.497	4.232.183	1.664.299	1.705.145	23,4	71,2
15 ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	449.300	658.343	529.859	552.682	599.967	599.134	1.453.252	663.055	688.199	9,5	28,8
IV - ÁREA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	**768.218**	**729.717**	**1.025.455**	**1.071.321**	**1.201.486**	**1.174.038**	**1.213.594**	**1.213.516**	**1.049.668**	**14,4**	**100,0**
07 DESENVOLVIMENTO REGIONAL	768.218	729.717	1.025.455	1.071.321	1.201.486	1.174.038	1.213.594	1.213.516	1.049.668	14,4	100,0
V - ÁREA LEGISLATIVA E JUDICIÁRIA	**282.066**	**298.748**	**310.875**	**453.370**	**517.457**	**548.778**	**578.633**	**547.845**	**442.222**	**6,1**	**100,0**
01 LEGISLATIVA	74.397	75.840	79.505	115.754	121.768	134.682	144.157	131.140	109.655	1,5	24,8
02 JUDICIÁRIA	207.669	222.908	231.371	337.616	395.689	414.096	434.476	416.706	332.566	4,6	75,2
GASTO TOTAL	**5.923.242**	**5.358.701**	**5.702.748**	**6.953.874**	**7.284.139**	**7.788.156**	**11.557.256**	**7.686.528**	**7.281.830**	**100,0**	**–**
PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB)(1)	**41.063.823**	**42.346.062**	**43.867.177**	**44.317.845**	**45.502.602**	**48.487.835**	**49.307.520**	**50.383.272**	**–**	**–**	**–**
POPULAÇÃO RESIDENTE (2)	**11.990**	**12.138**	**12.283**	**12.426**	**12.568**	**12.710**	**12.853**	**12.928**	**–**	**–**	**–**

Fonte: Balanços Anuais do Estado (execução orçamentária) e SEI (PIB e população)
Elaboração: o Autor
(1) Aos preços médios de 2001, corrigido pelo deflator implícito (R$ 1.000,00)
(2) Estimativa para 10 de junho do respectivo ano (1.000 hab.)

Tabela 2
Bahia: Despesas Executadas Por Área e Função como Proporção do PIB
1992-1999

ÁREA/FUNÇÃO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
I - ÁREA SOCIAL	**6,18**	**5,16**	**4,99**	**5,77**	**6,07**	**6,55**	**6,75**	**5,96**
06 DEFESA NACIONAL E SEG. PÚBLICA	0,57	0,63	0,60	0,95	1,19	1,37	1,21	1,14
08 EDUCAÇÃO E CULTURA	2,42	2,40	2,35	2,69	2,74	2,65	3,00	2,74
10 HABITAÇÃO E URBANISMO	0,28	0,15	0,17	0,11	0,29	0,59	0,48	0,25
13 SAÚDE E SANEAMENTO	2,86	1,93	1,82	1,96	1,76	1,82	1,94	1,74
14 TRABALHO	0,04	0,04	0,04	0,06	0,09	0,12	0,12	0,09
II - ÁREA ECONÔMICA	**1,80**	**1,43**	**1,52**	**1,28**	**1,37**	**1,83**	**1,53**	**1,18**
04 AGRICULTURA	0,32	0,40	0,36	0,45	0,42	0,41	0,43	0,34
05 COMUNICAÇÕES	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01
09 ENERGIA E RECURSOS MINERAIS	0,20	0,09	0,14	0,09	0,12	0,15	0,08	0,09
11 INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS	0,21	0,21	0,16	0,14	0,25	0,32	0,41	0,45
16 TRANSPORTES	1,06	0,72	0,83	0,59	0,58	0,93	0,59	0,31
III - ÁREA INSTITUCIONAL	**3,89**	**3,64**	**3,44**	**5,19**	**4,79**	**4,13**	**11,53**	**4,62**
03 ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	2,80	2,08	2,23	3,95	3,48	2,89	8,58	3,30
15 ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	1,09	1,55	1,21	1,25	1,32	1,24	2,95	1,32
IV - ÁREA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	**1,87**	**1,72**	**2,34**	**2,42**	**2,64**	**2,42**	**2,46**	**2,41**
07 DESENVOLVIMENTO REGIONAL	1,87	1,72	2,34	2,42	2,64	2,42	2,46	2,41
V - ÁREA LEGISLATIVA E JUDICIÁRIA	**0,69**	**0,71**	**0,71**	**1,02**	**1,14**	**1,13**	**1,17**	**1,09**
01 LEGISLATIVA	0,18	0,18	0,18	0,26	0,27	0,28	0,29	0,26
02 JUDICIÁRIA	0,51	0,53	0,53	0,76	0,87	0,85	0,88	0,83
GASTO TOTAL	**14,42**	**12,65**	**13,00**	**15,69**	**16,01**	**16,06**	**23,44**	**15,26**

Elaboração: o Autor

Tabela 3
Bahia: Despesas Executadas *Per Capita* Por Área e Função
1992-1999 (R$ 1,00)

ÁREA/FUNÇÃO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
I - ÁREA SOCIAL	**211,50**	**179,88**	**178,28**	**205,89**	**219,68**	**249,78**	**258,82**	**232,20**
06 DEFESA NACIONAL E SEG. PÚBLICA	19,44	21,92	21,58	34,05	43,16	52,17	46,25	44,31
08 EDUCAÇÃO E CULTURA	82,81	83,81	83,81	95,88	99,16	100,94	115,07	106,68
10 HABITAÇÃO E URBANISMO	9,73	5,12	6,14	3,87	10,39	22,50	18,55	9,89
13 SAÚDE E SANEAMENTO	98,06	67,47	65,16	69,85	63,65	69,48	74,44	67,72
14 TRABALHO	1,45	1,56	1,60	2,24	3,32	4,68	4,51	3,60
II - ÁREA ECONÔMICA	**61,67**	**49,96**	**54,25**	**45,82**	**49,54**	**69,87**	**58,58**	**46,09**
04 AGRICULTURA	10,82	14,03	12,89	16,15	15,09	15,63	16,34	13,09
05 COMUNICAÇÕES	0,61	0,46	0,57	0,29	0,27	0,60	0,69	0,24
09 ENERGIA E RECURSOS MINERAIS	6,96	3,12	5,14	3,31	4,22	5,79	2,90	3,36
11 INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS	7,05	7,24	5,86	4,99	8,93	12,23	15,89	17,36
16 TRANSPORTES	36,23	25,12	29,79	21,08	21,04	35,62	22,76	12,05
III - ÁREA INSTITUCIONAL	**133,25**	**126,91**	**122,95**	**185,21**	**173,58**	**157,56**	**442,34**	**180,02**
03 ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	95,78	72,67	79,82	140,74	125,84	110,42	329,28	128,74
15 ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	37,47	54,24	43,14	44,48	47,74	47,14	113,07	51,29
IV - ÁREA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	**64,07**	**60,12**	**83,49**	**86,22**	**95,60**	**92,37**	**94,42**	**93,87**
07 DESENVOLVIMENTO REGIONAL	64,07	60,12	83,49	86,22	95,60	92,37	94,42	93,87
V - ÁREA LEGISLATIVA E JUDICIÁRIA	**23,53**	**24,61**	**25,31**	**36,49**	**41,17**	**43,18**	**45,02**	**42,38**
01 LEGISLATIVA	6,20	6,25	6,47	9,32	9,69	10,60	11,22	10,14
02 JUDICIÁRIA	17,32	18,36	18,84	27,17	31,48	32,58	33,80	32,23
GASTO TOTAL	**494,02**	**441,48**	**464,28**	**559,62**	**579,58**	**612,76**	**899,19**	**594,56**

Elaboração: o Autor

Essa função apresentou uma tendência de crescimento ao longo do período, com a média voltando ao nível de 1995. Em relação ao PIB, os gastos na função não cresceram na mesma proporção, à exceção de no ano de 1998, mas em 1999 essa participação volta ao patamar de 1996 (Tabela 2). Quanto ao atendimento da demanda por serviços, os dados revelam que o gasto *per capita* cresceu ao longo do período (Tabela 3).

A segunda função mais representativa da Área Social, Saúde e Saneamento corresponde a 33% dessa área, o que equivale a 12,3% do total dos gastos, verificando-se maior participação nos programas da subfunção Saúde. Observa-se, porém, nessa função, um desempenho decrescente ao longo do período, comportamento similar ao da função Habitação e Urbanismo, isto é, um decréscimo a partir do primeiro ano da série analisada (1992); assim, chega ao último ano (1999) com um gasto abaixo do praticado no início (Tabela 1).

Como proporção do PIB, fica destacado que o gasto na função, especialmente com saneamento, não acompanha o crescimento da renda do Estado que cresce em termos reais a cada ano. O indicador da demanda *per capita* confirma a mesma tendência fixada num patamar inferior ao de 1992 (Tabela 3).

Uma análise importante é feita quando se consideram as fontes de financiamento do Gasto Público, seja pelos recursos Ordinários ou Vinculados do Tesouro, pelos recursos de Operações de Crédito, ou pelos recursos do Programa de Desestatização (Tabela 4).

Os Recursos Ordinários do Tesouro representam as receitas livres de vinculações constitucionais, legais ou contratuais, portanto, disponíveis para aplicação em quaisquer órgãos, programas, projetos ou atividades. Diferentemente, os Recursos Vinculados constituem-se naquelas receitas ditas gravadas, ou seja, as receitas que já têm destinação obrigatória, por lei.

Tabela 4
Bahia: Fonte de Financiamento da Despesa Por Área
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
1992-1999

DESCRIÇÃO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	MÉDIA	%	%
I - ÁREA SOCIAL	**2.521.810**	**2.164.478**	**2.175.171**	**2.540.063**	**2.746.245**	**3.159.575**	**3.312.355**	**3.001.905**	**2.702.700**	**37,2**	**100,0**
REC. ORDINÁRIOS DO TESOURO	2.157.417	1.794.963	1.765.575	1.859.462	2.045.713	2.292.205	1.288.989	1.249.023	1.806.668	24,9	66,8
REC. VINCULADOS DO TESOURO	292.850	365.722	376.911	663.162	615.106	546.617	1.551.478	1.428.728	730.072	10,0	27,0
REC. DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	71.544	3.794	32.685	17.438	85.427	263.912	238.128	229.059	117.748	1,6	4,4
REC.PROG. DE DESESTATIZAÇÃO	0	0	0	0	0	56.840	233.760	95.095	48.212	0,7	1,8
II - ÁREA ECONÔMICA	**739.431**	**606.472**	**666.358**	**569.327**	**622.675**	**888.036**	**752.918**	**595.908**	**680.141**	**9,4**	**100,0**
REC. ORDINÁRIOS DO TESOURO	678.095	582.375	532.604	434.412	448.804	478.425	414.376	333.433	487.816	6,7	71,7
REC. VINCULADOS DO TESOURO	61.336	24.097	75.430	56.288	64.050	80.040	54.283	70.300	60.728	0,8	8,9
REC. DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	0	0	58.324	78.627	109.821	223.486	89.359	100.955	82.572	1,1	12,1
REC.PROG. DE DESESTATIZAÇÃO	0	0	0	0	0	106.085	194.900	91.219	49.026	0,7	7,2
III - ÁREA INSTITUCIONAL	**1.597.678**	**1.540.417**	**1.510.238**	**2.301.461**	**2.181.537**	**2.002.630**	**5.685.435**	**2.327.354**	**2.393.344**	**32,9**	**100,0**
REC. ORDINÁRIOS DO TESOURO	1.267.307	1.341.927	1.464.805	1.725.693	1.757.106	1.952.958	2.594.243	2.117.198	1.777.655	24,5	74,3
REC. VINCULADOS DO TESOURO	17.282	151.717	43.500	2.950	34.362	31.496	278.093	204.585	95.498	1,3	4,0
REC. DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	313.089	46.773	1.933	572.818	390.069	8.676	2.238.693	1.484	446.692	6,1	18,7
REC.PROG. DE DESESTATIZAÇÃO	0	0	0	0	0	9.500	574.406	4.087	73.499	1,0	3,1
IV - ÁREA DE DESENV. REGIONAL	**768.218**	**729.717**	**1.025.455**	**1.071.321**	**1.201.486**	**1.174.038**	**1.213.594**	**1.213.516**	**1.049.668**	**14,4**	**100,0**
REC. ORDINÁRIOS DO TESOURO	79.441	88.498	115.353	67.518	69.975	118.422	121.009	71.489	91.463	1,3	8,7
REC. VINCULADOS DO TESOURO	683.853	630.139	896.189	995.113	1.116.329	1.024.207	1.032.769	1.031.690	926.286	12,7	88,2
REC. DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	4.924	11.080	13.912	8.689	15.182	24.973	45.062	85.661	26.185	0,4	2,5
REC.PROG. DE DESESTATIZAÇÃO	0	0	0	0	0	6.437	14.753	24.676	5.733	0,1	0,5
V - ÁREA LEGISLATIVA E JUDICIÁRIA	**282.066**	**298.748**	**310.875**	**453.370**	**517.457**	**548.778**	**578.633**	**547.845**	**442.222**	**6,1**	**100,0**
REC. ORDINÁRIOS DO TESOURO	281.950	298.745	290.487	416.371	430.065	444.134	475.216	459.035	387.001	5,3	87,5
REC. VINCULADOS DO TESOURO	116	3	20.388	36.999	87.222	101.766	100.215	88.493	54.400	0,7	12,3
REC. DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	0	0	0	0	170	74	0	0	30	0,0	0,0
REC.PROG. DE DESESTATIZAÇÃO	0	0	0	0	0	2.804	3.201	317	790	0,0	0,2
TOTAL GERAL	**5.909.202**	**5.339.832**	**5.688.097**	**6.935.541**	**7.269.400**	**7.773.058**	**11.542.935**	**7.686.528**	**7.268.074**	**100,0**	**–**

Fonte: Balanços Anuais do Estado
Elaboração: o Autor

Os recursos de Operações de Crédito são oriundos de empréstimos tomados ao sistema financeiro nacional e/ou internacional e vinculam-se ao instrumento contratual que os origina. Essa fonte de financiamento, no entanto, é restrita ao limite de endividamento imposto aos estados e, também, monitorado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Com relação a esse ajuste fiscal, monitorado pela STN, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina o estabelecimento de metas anuais de Resultado Primário e, nesse indicador, a Despesa Pública fica subordinada a essa meta. Daí a importância de saber o quanto do Gasto está sendo financiado por Operações de Crédito.

Por último, há os recursos do Programa de Desestatização, ou seja, aqueles oriundos da alienação do patrimônio do Estado.

A partir desse enfoque, a análise dos dados mostra que a Área Social é predominantemente financiada pelos Recursos Ordinários do Tesouro, que perfazem 66,8%, seguidos dos Recursos Vinculados, com 27%. Observa-se a baixa participação de financiamento com operações de crédito e recursos oriundos de desestatização, representando 4,4% e 1,8%, respectivamente. Também os recursos de desestatizações tem pouca expressividade, aparecendo somente de 1997 a 1999, com uma média de 1,3% nesses três anos (Tabela 5).

Os recursos de Operações de Crédito são oriundos de empréstimos tomados ao sistema financeiro nacional e/ou internacional e vinculam-se ao instrumento contratual que os origina. Essa fonte de financiamento, no entanto, é restrita ao limite de endividamento imposto aos estados e, também, monitorado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Com relação a esse ajuste fiscal, monitorado pela STN

Área Econômica

Essa área é responsável por prover um aumento da produção e a infra-estrutura econômica do Estado. Nessa perspectiva, os números que foram levantados na execução não conferem à área a importância que tem. Na participação geral do dispêndio, ela ocupa o penúltimo lugar das cinco áreas de atuação do governo, com apenas 9,3% do total. Na distribuição intra-área, chama a atenção o fato de que a função agricultura, que visa ao desenvolvimento da produção vegetal e animal, do abastecimento, à modernização da organização agrária e à preservação dos recursos naturais renováveis, entre outros, tenha apenas 2,4% do total dos recursos do período 1992-1999.

A função Energia e Recursos Minerais, que deve desenvolver a exploração das fontes de energia e de recursos hídricos teve uma participação ainda menor, de 0,7%, que é menos do que foi gasto na função Legislativa da Área Institucional. Revelou, ainda, uma tendência à queda com uma média dos oito anos em um patamar inferior ao primeiro ano da série.

Também a função responsável por implementar o desenvolvimento das atividades industriais, comerciais e de prestação de serviços participou com apenas 1,7% do total dos gastos (Tabela 1).

Área Institucional

A segunda área com maior participação do Gasto, a Área Institucional, com recursos da ordem de R$ 19,1 bilhões, contempla a função Administração e Planejamento, responsável por 23,4% do total geral, e a função Assistência e Previdência, com 9,5%. Dentro dessa conjuntura, verifica-se uma atipicidade em 1998, tendo-se elevado para mais de 100% da média os gastos desse ano. Deve-se esclarecer, no entanto, que esse fato se deveu a um aporte significativo de operação de crédito contratada pelo governo (39,3% do gasto na área), segundo Barbosa (2002) “para realizar ajustes prévios visando à privatização do Banco do Estado da Bahia – BANEB, bem como à transformação do Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia – DESENBANCO, em agência oficial de fomento (hoje, DESENBAHIA)”. Uma outra parcela deste aporte foi empregada com amortização da dívida totalizando, assim, 66% gasto somente no programa Administração Financeira, que cuida do pagamento dos serviços da dívida.

Outro fato observável, é o de que, ao longo de todo o período analisado, apenas 22,5% do total nessa área foi gasto com as ações definidas no

programa Previdência e, menos ainda (2,2%), com o programa Assistência, que tem as ações voltadas para o bem-estar, amparo e proteção de pessoas e/ou grupos, com a finalidade de reduzir os desequilíbrios sociais.

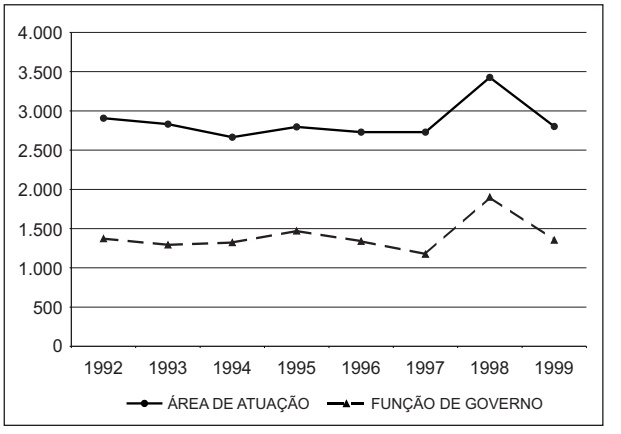
Área de Desenvolvimento Regional

Essa área comporta apenas uma função, que leva o mesmo nome e é de grande importância para o Estado, como um todo, pois tem o compromisso de promover o desenvolvimento econômico e social das suas regiões carentes, integrando-as e diminuindo as desigualdades dentro delas e entre essas diversas regiões. Nesse contexto, o que se verifica, conforme as Tabelas 4 e 5, é que a área é majoritariamente financiada pelos recursos oriundos das Transferências Constitucionais aos Municípios, com uma média de financiamento de 87%, durante todo o período analisado, ou seja, 1992 a 1999.

O Gráfico 2 apresenta o índice Herfindal-Hirschman (IHH) para as áreas de atuação e para as funções de Governo, mostrando que há uma configuração muito semelhante para ambas, isto é, assinala picos e vales no mesmo momento. Não obstante, a semelhança no comportamento do IHH não é suficiente para que as mesmas se assemelhem na concentração dos gastos.

A principal constatação que se faz quando se observa o Gráfico 2, é de que a concentração é sistematicamente mais alta para as áreas do que para as funções. Isso indica que, ao se planejar com vista nas funções, tende-se a uma distribuição mais eqüitativa. Por outro lado, quando o governo planeja seus gastos voltando sua atenção para as áreas de atuação, observa-se uma tendência à concentração dos recursos em determinadas áreas.

Gráfico 2
Índice de Herfindal-Hirschman Para as Áreas e as Funções de Governo
Bahia, 1992-1999



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como pedra de toque os gastos públicos no estado da Bahia, propondo uma análise sob o enfoque de sua distribuição, natureza e fontes de financiamento.

Inicialmente buscou-se, resumidamente, retratar no tempo e no espaço, dentro e fora do Brasil, o crescimento dos gastos públicos e sua importância no equacionamento das distorções sociais e regio-

Tabela 5
Bahia: Despesas Executadas na Área Desenvolvimento Regional Por Função e Programa
Orçamentos Fiscal e da Seguridade
1992-1999

COMPONENTES	DESCRIÇÃO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	MÉDIA	%
IV - ÁREA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (TOTAL)		**768.218**	**729.717**	**1.025.455**	**1.071.321**	**1.201.486**	**1.174.038**	**1.213.594**	**1.213.516**	**1.049.668**	**100,0**
07	DESENVOLVIMENTO REGIONAL	768.218	729.717	1.025.455	1.071.321	1.201.486	1.174.038	1.213.594	1.213.516	1.049.668	100,0
07.038	PROGR. A CARGO DE EST. E MUNIC.	683.493	630.139	864.868	978.401	1.081.066	1.002.299	1.012.030	1.023.070	909.421	86,6
07.038.3.02	COTA-PARTE DO ICMS-MUNIC.	645.599	593.282	805.318	912.262	990.173	914.632	932.318	948.913	842.812	80,3
07.038.3.03	COTA-PARTE DO IPVA-MUNIC.	10.252	11.138	28.321	36.139	51.575	39.456	48.090	46.576	33.943	3,2
07.038.3.06	COTA-PARTE IPI - EXPORTAÇÃO	27.641	25.720	31.228	30.000	39.318	48.211	31.622	27.581	32.665	3,1
07.039	DESENVOLV. DE MICRO REGIÕES	0	0	0	0	0	0	0	7.447	931	0,1
07.040	PROGRAMAS INTEGRADOS	42.488	55.218	114.997	52.454	54.484	62.066	77.200	46.704	63.201	6,0
07.048	CULTURA	0	0	0	0	0	0	0	3.057	382	0,0
07.058	URBANISMO	24	1	0	371	0	0	0	22.247	2.830	0,3
07059	REGIÕES	42.413	44.358	45.590	40.095	65.936	109.674	124.364	110.991	72.928	6,9

Fonte: Balanços Anuais do Estado da Bahia

nais. Com a metodologia aplicada e através do índice de Herfindal-Hirschman (IHH), procurou-se mostrar em que parte, no planejamento do dispêndio público, há concentração ou desconcentração de gastos, e ainda, os pontos em que esse planejamento é bem ou mal dimensionado. Viu-se que o dispêndio governamental está distribuído em cinco áreas de atuação, ficando claro que a Área Social constitui prioridade do governo, tendo sido, ao longo do período analisado – 1992 a 1999 – a mais representativa do ponto de vista da absorção de recursos, apesar do pouco alocado nas funções Segurança e Trabalho.

Por outro lado, a Área Institucional, apesar de segunda em representatividade, teve os recursos concentrados no programa Administração Financeira, responsável pelo pagamento dos serviços da dívida, transferindo menos para a função Assistência e Previdência, voltada para serviços essenciais.

Viu-se que a Área Econômica, importante no desenvolvimento da produção e infra-estrutura da economia do Estado, ocupou o penúltimo lugar em termos de recursos empregados.

No tocante ao financiamento desses gastos, viu-se que, à exceção da Área de Desenvolvimento Regional, as demais recebem aportes predominantemente dos Recursos Ordinários do Governo, ao passo que a referida área é financiada majoritariamente, pelas Transferências Constitucionais aos Municípios, o que configura mais propriamente uma categoria de função do que de área.

Por fim, conclui-se que o Estado, ao planejar seus gastos, concentra-os, pelo lado da organização, em determinadas áreas, no caso, a Social e a Institucional, tornando, algumas vezes, rarefeitos os recursos aplicados em outras, também responsáveis por serviços essenciais, como a Econômica e Desenvolvimento Regional. Nesse sentido, é necessário que sejam implementados os meios de ampliar seus recursos, para suprir os programas das áreas menos representadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAHIA. Secretaria da Fazenda. *Balanço Anual do Estado*. Salvador: SEFAZ, 1992-1999.

BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Coordenação Central de Planejamento. *Manual de Orçamento-Programa*. Salvador: COCEPLAN, 1997.

BARBOSA, Ana M. *Investimento no setor público nos anos 90*: o caso do estado da Bahia. Salvador: UFBa., 2002. Curso de especialização em Planejamento Regional e Orçamento Público. Mimeo.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Manuais de Legislação*. São Paulo: Atlas, 1995.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA (www.ipea.gov.br)

REZENDE DA SILVA, F. Antônio. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 1983.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA – SEI (www.sei.ba.gov.br)

VALÉRIO, Walter Paldes. *Programa de direito financeiro e finanças*. Porto Alegre: Sulina, 1992.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

Investimento no setor público nos anos 1990: o caso do estado da Bahia

*Ana Margarethe**

Resumo

O presente trabalho visa demonstrar o comportamento dos investimentos no Estado da Bahia nos anos 1990. Para tanto procedeu-se a uma análise do período 1992-2001, tomando como ponto de partida a fonte de financiamento dos investimentos e em seguida o seu estudo por área e função. Contudo, fez-se necessária a delimitação do conceito, da classificação e da evolução dos gastos públicos, com especial interesse para os gastos em investimentos. Dessa forma, o texto indica que o Estado da Bahia, entre 1992 e 1999, não dimensionou seus gastos em investimentos de acordo com o exigido pelo tamanho de sua economia (PIB), nem tampouco com base no que era necessário para o atendimento à demanda por serviços públicos (população).

Palavras-Chave: gasto público, investimento e financiamento.

Abstract

The objective of the present paper is to demonstrate the pattern of investments in the State of Bahia in the 90s. Bearing this in mind, the 1992-2001 period was analyzed, having as a starting point the financing source of investments, followed by a study per area and function. However, it was necessary to delimit the concept and the classification and evolution of public spending, with special interest on investment spending. Thus, the text shows that from 1992 to 1999 period, the state did not calculate its investment spending according to what was required by the size of its economy (GNP). It also did not take into consideration what was necessary to supply the demand for public services (population).

Key words: *public spending, investment and financing.*

Embora muito se fale sobre redução dos gastos governamentais e redução do tamanho do Estado, a sua participação na economia é de extrema importância. Temos observado um fenômeno de crescente participação do gasto público no PIB em todas as principais economias mundiais. É importante ressaltar que a elevação do gasto público tem sido total ou parcialmente compensada com a elevação tributária, não causando grandes impactos no percentual da dívida sobre o produto interno.

Ronald Domingues

INTRODUÇÃO

Este artigo procura analisar o comportamento das despesas de investimentos no Estado da Bahia, a partir de uma série histórica compreendida entre 1992 e 2001.

Primeiramente procurou-se definir o conceito e a classificação dos gastos públicos, como um importante elemento de atuação das políticas do governo; em seguida procedeu-se a uma análise da evolução dos gastos ao longo do tempo e à demonstração da crescente participação do governo na economia como uma conseqüência das constantes transformações pelas quais passam as economias mundiais, notadamente a brasileira.

Na segunda etapa buscou-se elaborar um estudo do desempenho dos investimentos no caso particular do Estado da Bahia, fazendo-se um levantamento das fontes de financiamento dos investimentos, segundo sua origem, entre 1992-2001, bem como sua distribuição por área e função, além da sua re-

*Graduada em Administração (UFBA), coordenadora (DSO/SPO/Seplantec) anam@seplantec.ba.gov.br).

lação com o PIB estadual e com a população no período entre 1992-1999.

CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DO GASTO PÚBLICO

Os gastos públicos constituem-se na principal peça de atuação do governo, pois é através dele que se podem estabelecer as prioridades no que se refere à prestação de serviços públicos básicos e aos investimentos a serem realizados .

O gastos públicos podem ser conceituados como uma escolha política dos governos relativamente aos diversos serviços que prestam à sociedade, representando assim o custo da quantidade e qualidade dos serviços e bens oferecidos pelo governo. Os gastos públicos representam o custo da provisão dos bens e serviços executados pelo setor público expresso nas contas orçamentárias do governo.

É importante ressaltar a diferença entre gasto governamental e gasto público. Consideram-se gastos governamentais as despesas realizadas pelas unidades que compõem a administração governamental direta e indireta, sendo englobados neste conceito os gastos realizados pelas esferas de governo mais aqueles das suas autarquias e fundações. Por outro lado, considera-se gasto público a totalidade dos gastos governamentais mais as despesas do governo com suas atividades econômicas produtivas incluindo as empresas estatais.

As Despesas Públicas[1] podem ser classificadas em grandes agregados, por categorias econômicas e por funções.

As despesas agregadas permitem uma avaliação macroeconômica das contas da administração pública, pois, identificando-as, podem-se conhecer os principais componentes das despesa do governo. Assim, os gastos totais são distribuídos nos seguintes elementos básicos: consumo final das administrações públicas, subsídios, transferências de assistência e previdência e juros da dívida pública. Esses dados permitem avaliar os componentes de gastos que têm maior peso relativo nos gastos governamentais.

Os gastos governamentais segundo as categorias econômicas são apresentados nos balanços gerais de cada unidade que compõe a estrutura governamental. Através dos gastos segundo categorias econômicas é possível avaliar a situação financeira do governo, bem como apurar sua capacidade de poupança e investimento.

De acordo com a Lei Federal 4.320/64, os gastos governamentais estão divididos em duas categorias e cinco subcategorias, assim descritas:

- **Despesas Correntes** – Categoria econômica
  Despesas de Custeio – Subcategoria econômica
  Transferências Correntes – Subcategoria econômica
- **Despesas de Capital** – Categoria econômica
  Investimentos – Subcategoria econômica
  Inversões Financeiras – Subcategoria econômica
  Transferências de Capital – Subcategoria econômica

As despesas correntes representam os gastos fixos do governo e nela estão incluídas as despesas do governo com o pagamento de pessoal, consumo e manutenção e encargos da dívida pública.

> As despesas de custeio constituem dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.
>
> As Transferências Correntes são dotações para despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado (Lei 4.320/64).

As despesas de capital representam os gastos com investimentos realizados pelo governo. Estes investimentos constituem-se tanto em obras e instalações quanto em integralização de capital de empresas públicas.

> Os investimentos são dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e construção ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

[1] De acordo com a definição do STN, Despesa Pública, em sua acepção financeira, é a aplicação de recursos pecuniários em forma de gastos e em forma de mutação patrimonial, com o fim de realizar as finalidades do Estado; e em sua acepção econômica, é o gasto ou não de dinheiro para efetuar serviços tendentes àquela finalidade.

> Inversões financeiras são dotações destinadas à aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe em aumento de capital; constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem aos objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros (Lei 4.320/64).

Não existe diferença entre investimento e inversão financeira do ponto de vista patrimonial, pois ambas as contas classificam-se em transações que geram mudanças no patrimônio. A diferença atende a um conceito essencialmente econômico, já que a inversão financeira não tem o mesmo efeito multiplicador que o investimento. Podemos citar, por exemplo, a construção de um hospital; os seus gastos devem ser classificados como investimento, pois representam a criação de riquezas e um aumento da renda do país; de outra parte, a compra de um prédio construído não tem efeito positivo na renda, pois a transformação enseja apenas a transferência de propriedade do bem, representando apenas um mero intercâmbio entre setores do sistema econômico.

Em uma economia é necessário que uma parte das possibilidades de produção seja destinada a produzir bens de capital em vez de bens de consumo. Esse aumentos de estoque de capital, que são os investimentos, vão permitir aumentar as possibilidades de produção futura dessa economia, ocasionando um aumento do produto nacional e, consequentemente, um aumento da renda real.

Vale ressaltar que, quanto maior for o volume de recursos gastos pelo governo com seus compromissos correntes, menor será sua capacidade de poupança e, como conseqüência, sua possibilidade de realizar investimentos.

> As transferências de capital são dotações para investimento ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens e serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da lei de Orçamento ou de lei especial anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública (Lei 4.320/64).

As despesas por funções obedecem a uma classificação de forma agregada, que reflete as prioridades do governo quando da alocação dos recursos que lhe são disponíveis. Cada função subdivide-se em programa e subprograma.

No Estado da Bahia os gastos por funções[2] obedecem à seguinte ordem:

01 LEGISLATIVA
02 JUDICIÁRIA
03 ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO
04 AGRICULTURA
05 COMUNICAÇÃO
06 DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA
07 DESENVOLVIMENTO REGIONAL
08 EDUCAÇÃO E CULTURA
09 ENERGIA E RECURSOS MINERAIS
10 HABITAÇÃO E URBANISMO
11 INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS
12 RELAÇÕES EXTERIORES
13 SAÚDE E SANEAMENTO
14 TRABALHO
15 ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA
16 TRANSPORTES
98 RESERVA DE CONTINGÊNCIA

O peso de cada uma dessas funções depende das definições políticas de cada governo, no que se refere à aplicação dos recursos em cada uma dessas áreas de acordo com a dinâmica dos programas prioritários para cada ano.

É importante ressaltar que alguns gastos têm a característica de se encaixar em mais de uma função. Porém nem sempre a distribuição dos mesmos em cada uma delas é passível de ser feita. Em tais casos eles são classificados em apenas uma função, fato que eleva o volume do gasto nesta, o que poderá acarretar distorções na análise a depender da natureza de cada função.

EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO

As funções do governo na economia expandiram-se consideravelmente no presente século, o que é resultado não só da evolução de princípios teóricos, que determinaram a necessidade de intervenção governamental na economia, como das modificações substanciais nas preferências da coletivida-

[2] Relação das Funções de Governo vigentes até 1999; a partir de 2000 houve mudanças na classificação funcional programática da despesa, que passou a ser classificada em 30 funções de governo.

de quanto à necessidade de uma maior intervenção do governo em atividades relacionadas com a distribuição da Renda Nacional.

De uma posição inicial bastante modesta, na qual lhe cabia apenas a prestação de alguns serviços essenciais à coletividade, tais como justiça e segurança, em que as características especiais de oferta e demanda não induziam o setor privado a produzir, o papel do governo na economia modificou-se substancialmente nos últimos 40 anos. Nesse período lhe foram atribuídas funções cada vez mais preponderantes como regulador da atividade econômica, tendo em vista a ocorrência de fatos que vieram abalar os pressupostos da Teoria Clássica quanto à excelência do sistema regido unicamente pelo mercado.

As contas nacionais no Brasil indicam que o governo é responsável por aproximadamente 10% do emprego e 20% do PIB

Confirmadas as predições de Wagner[3] (citado por RIANI, 1997) para as mais diferentes economias, outras explicações podem ilustrar o fenômeno do crescimento dos gastos públicos. No cômputo geral, é provável que ocorra uma combinação de vários fatores na determinação desses gastos.

Preliminarmente, podemos citar um item de despesa que tem se tornado um dos componentes mais importantes do gasto público: o pagamento de aposentadoria e pensões, quase sempre de responsabilidade do governo. Inicialmente, a Previdência Social foi concebida como um meio de o indivíduo autofinanciar a sua aposentadoria. Posteriormente, essa instituição constituiu-se como um instrumento de distribuição de renda. Isso levou a uma participação maior do Estado (logo, do gasto público) no mecanismo previdenciário.

Sendo responsáveis por um grande conjunto de atribuições, os governos em geral representam uma fração muito importante da economia, a ponto de em alguns países seus gastos corresponderem a mais de 50% do PIB (GIAMBIAGI, 1999).

Em linhas gerais, as contas nacionais no Brasil indicam que o governo é responsável por aproximadamente 10% do emprego e 20% do PIB, dado esse que se refere à soma dos gastos com pessoal, compra de bens e serviços e investimento, excluindo, portanto, as despesas com subsídios, transferências previdenciárias e juros da dívida pública. Outra forma de mensurar o tamanho da participação do governo na economia é através da receita tributária bruta, que no Brasil é da ordem de 30% do PIB. Nessa mensuração podem-se também considerar as empresas estatais, que chegaram a ser muito importantes no Brasil; entretanto, o peso relativo do Estado na produção de bens e serviços foi reduzido pelo processo de privatização.

Observe-se que por ocasião das duas guerras mundiais, 1914/18 e 1939/45, houve um aumento significativo do gasto público. Assim, podemos inferir que o esforço de guerra, medido em termos de gastos militares, foi um dos determinantes mais importantes da expansão do gasto público no mundo.

Contudo, não é a guerra a única causa do aumento da relação entre o gasto público e o PIB, pois sendo assim tal crescimento deveria ter cessado após 1945. Entretanto, quando se compara, nos diversos países, a participação do governo na economia em 1950, depois da segunda guerra mundial, e a que se verifica na atualidade, nota-se que o gasto público pesa mais agora do que em meados do século XX. Há, portanto, outras causas que explicam o fenômeno. Entre elas, podemos citar a representação dos fatores demográficos associados ao envelhecimento progressivo da população. À medida que uma proporção maior da população se torna idosa, crescem os gastos com saúde, assim como as despesas previdenciárias, já citada anteriormente.

Outro aspecto relevante, sobretudo no Brasil, foi o processo de urbanização. Entre 1950 e 1980, o percentual da população brasileira urbana passou de 36% para 68%; isso acarretou uma grande mudança na demanda da sociedade por gasto público, pois o fenômeno da migração do campo para a cidade resulta em uma necessidade maior de serviços públicos, principalmente daqueles ligados à saúde, educação e infra-estrutura.

[3] O economista Alemão Adolf Wagner, em fins do século passado, provou empiricamente que o setor público tem uma tendência inerente ao aumento de dimensão e importância, não apenas em termos absolutos, mas relativamente ao volume da economia.

Há também outras causas que podem explicar o aumento da relação gasto público/PIB, como o crescimento do PIB per capita e o aumento do preço relativo dos serviços. Quando as sociedades se beneficiam com uma elevação do seu nível de renda, elas tendem a ter um maior grau de escolaridade e, com isso, a aumentar as pressões para que lhes sejam oferecidos melhores serviços públicos. Uma sociedade composta de pessoas de baixo grau de instrução pode aceitar com passividade o descaso do governo para com os serviços públicos, ao passo que uma sociedade composta por uma proporção maior de pessoas com alto grau de instrução tende a ter mais consciência dos seus direitos, a ser mais reivindicativa e a ter maior poder de pressão sobre os governantes. Nos países desenvolvidos, participação do governo na economia situa-se entre 40% e 50% do PIB, em média, enquanto que nos países subdesenvolvidos essa participação é da ordem de 20% a 30% do PIB (GIAMBIAGI, 1999).

Na Bahia, a tributação constitui-se na principal fonte de financiamento dos gastos governamentais

A influência do preço dos serviços na evolução do gasto público está ligada à evolução dos preços relativos. Quando há aumento da inflação, o preço dos serviços aumenta acima da inflação; o governo, consequentemente, ao contratar ou produzir esses serviços, tende a aumentar o valor real da sua despesa, já que o gasto é afetado pelo preço nominal dos serviços que tende a aumentar acima do nível médio de preços na economia.

Aliada a esses fatores, a própria evolução das economias mundiais no século XX levou ao desenvolvimento dos mercados financeiros do comércio internacional, o que tornou mais complexas as relações econômicas, adicionando elementos de incerteza, especulação, que praticamente não existiam anteriormente.

É importante destacar a necessidade de uma análise da eficiência dos gastos públicos para que se possa ter uma melhor avaliação dos mesmos, pois o fato de um país ter um percentual de gastos mais elevado do que outro não implica maior ou melhor oferta de bens e serviços à sociedade; tais fatores são revelados mediante análises dos gastos em cada situação. Enquanto em alguns países os elevados gastos se traduzem em melhor oferta de serviços públicos à sociedade, em outros, o elevado índice de despesas não tem relação direta com esse fato. Esse é o caso da experiência brasileira, em que o grande componente explicativo da mudança ocorrida nos gastos governamentais a partir de 1985 é o elevado volume de recursos para pagamento da dívida pública, que, a rigor, não se traduz em nenhuma melhora específica dos bens e serviços prestados pelo governo.

Portanto, é legítimo que o gasto público aumente. Todavia, caso isso ocorra, é indicado que ele seja financiado com impostos e/ou com aumento modesto da dívida pública, sem que tal circunstância implique elevar a relação dívida/PIB.

O FINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO NO ESTADO DA BAHIA

A análise das fontes de financiamento dos investimentos[4] da Administração Pública do Estado da Bahia observará a uma série histórica de dez anos, compreendendo o período de 1992 a 2001. Os dados apresentados foram extraídos das Leis Orçamentárias Anuais, para os valores orçados, e dos Balanços Gerais do Estado para os valores executados. A série é apresentada em valores constantes, ou seja, a preços médios de 2001, utilizado-se como parâmetro o IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, para permitir a comparação dos valores no período definido, sem influência das variações de preços nos respectivos anos.

A tributação constitui-se na principal fonte de financiamento dos gastos governamentais, pois através dela o governo obtém recursos da coletividade para fornecer bens e serviços não-oferecidos adequadamente pelo sistema de mercado.

Para fins de análise, na Tabela 1, consideram-se recursos fiscais as receitas auferidas pelo Estado decorrentes do seu esforço de arrecadação, e recursos não-fiscais, aquelas receitas não-oriundas da função arrecadatória do Estado, a exemplo das

[4] O termo investimento deve ser considerado no sentido *lato-sensu*, englobando investimento, inversões financeiras e outras despesas de capital.

Tabela 1
Bahia: Fonte de Financiamento do Investimento, Segundo a Natureza Fiscal a Não-Fiscal
1992-2001
Em R$ 1.000,0 (médios 2001)

DISCRIMINAÇÃO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	MÉDIA	%	%
INVESTIMENTO TOTAL	**1.620.172**	**1.229.163**	**1.118.250**	**1.106.743**	**1.062.615**	**1.459.772**	**4.319.721**	**1.141.020**	**1.254.142**	**695.894**	**1.500.749**	**100,00**	
RECURSOS FISCAIS	1.544.230	1.216.202	1.012.706	1.001.715	791.077	756.185	602.300	535.256	739.246	434.332	863.325	57,53	
RECURSOS NÃO-FISCAIS	75.943	12.961	105.544	105.028	271.538	703.587	3.717.421	605.764	514.896	261.562	637.424	42,47	
INVESTIMENTO	**1.444.944**	**1.089.975**	**946.640**	**837.974**	**781.343**	**1.297.538**	**1.291.587**	**991.487**	**894.563**	**335.239**	**991.129**	**66,04**	**100,00**
RECURSOS FISCAIS	1.369.002	1.077.014	841.096	732.947	597.777	605.990	505.056	388.526	386.194	187.166	669.077		67,51
RECURSOS NÃO-FISCAIS	75.943	12.961	105.544	105.028	183.565	691.548	786.531	602.961	508.368	148.073	322.052		32,49
INVERSÕES FINANCEIRAS	**135.438**	**97.180**	**85.475**	**155.329**	**196.217**	**114.983**	**2.413.091**	**149.533**	**359.579**	**360.655**	**406.748**	**27,10**	**100,00**
RECURSOS FISCAIS	135.438	97.180	85.475	155.329	108.245	102.944	67.622	146.731	353.051	247.166	149.918		36,86
RECURSOS NÃO-FISCAIS	0	0	0	0	87.972	12.039	2.345.469	2.803	6.528	113.488	256.830		63,14
OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL	**39.791**	**42.009**	**86.135**	**113.440**	**85.055**	**47.252**	**615.043**	**0**	**0**	**0**	**102.872**	**6,85**	**100,00**
RECURSOS FISCAIS	39.791	42.009	86.135	113.440	85.055	47.252	29.623	0	0	0	44.330		43,09
RECURSOS NÃO-FISCAIS	0	0	0	0	0	0	585.420	0	0	0	58.542		56,91

Fonte: Balanços Anuais do Estado
Elaboração: a Autora

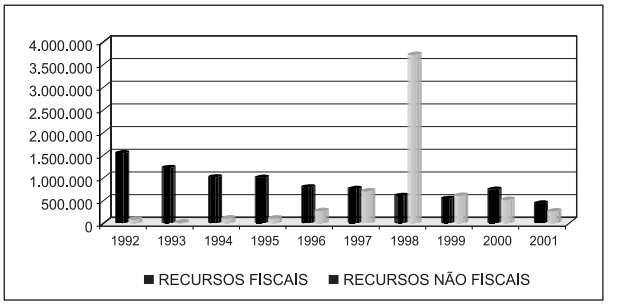
aplicações financeiras, operações de crédito, alienações de bens e amortização de empréstimos concedidos.

De acordo com a Tabela 1, durante o período de 1992-1996, no que se refere ao total dos investimentos, observa-se uma clara predominância dos recursos fiscais no financiamento dos mesmos, com destaque para o ano de 1993, quando esses chegaram a responder por 98,9% dos recursos aplicados nessa rubrica.

Com efeito, nota-se que essa tendência foi interrompida em 1997. A partir desse ano, houve um aumento do financiamento com recursos não-fiscais, totalizado 48%. Esse movimento deveu-se essencialmente à privatização da Companhia de Eletricidade da Estado da Bahia (Coelba), constante do programa de desestatização do governo do Estado, que estando inserido no Programa Nacional de Desestatização, vem promovendo ações com vistas à redução do tamanho da máquina estatal. Assim, podemos concluir que os recursos advindos com a venda da Coelba potencializaram os gastos com investimentos no referido ano. Ademais os saldos remanescentes dessa operação geraram rebatimentos nos anos posteriores.

Contudo, não é a receita de desestatização a única responsável pelo aumento dos recursos não-fiscais destinados a financiar os investimentos no período entre 1997 e 2001. Deve-se atentar para o fato de que no ano 1998 o governo contratou Operação de Crédito vultosa, com o objetivo de financiamento para realizar ajustes prévios visando à privatização do Banco do Estado da Bahia (BANEB) bem como à transformação do Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (DESENBANCO) em agência de fomento, nos termos do disposto na Medida Provisória nº 1.612-21 de 05/03/98 e na Lei 9.496 de 11/09/97, assim como na Lei Estadual nº 7.133/97, cujo impacto é evidenciado no Gráfico 1.

Gráfico 1
Bahia: Fonte de Financiamento do Investimento 1992-2001



Para o ano de 2001, não se registraram fatores relevantes em alienações de bens, uma vez que, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização, as privatizações da Coelba e BANEB já tinham ocorrido em anos anteriores.

Ponderando os aspectos supramencionados, pode-se concluir da série analisada (1992-2001), que, em média, 57,5% dos investimentos foram patrocinados por recursos fiscais, ao passo que os não-fiscais responderam por 42,5%.

As fontes de financiamento dos investimentos públicos estaduais, considerando o escopo deste trabalho, foram agregadas nos seguintes tipos de recursos: ordinários do Tesouro, vinculados do tesouro, operação de crédito e oriundos de programa de desestatização.

Os recursos ordinários do Tesouro abrangem as receitas arrecadadas sem vinculação específica, à disposição do tesouro, podendo ser alocadas em qualquer órgão, programa, projeto ou atividade.

Os recursos vinculados do Tesouro compreendem as receitas que, por força de dispositivo constitucional, legal ou de convênio, têm destinação previamente especificada.

As operações de crédito constituem os recursos captados pelo Estado junto aos agentes financiadores públicos ou privados, nacionais e estrangeiros ou internacionais. Exemplo desse tipo de recurso é a acima mencionada Operação de Crédito contratada no ano de 1998 para saneamento do Baneb, em que houve uma abertura de crédito da União para o Estado no valor de até R$ 1.353 bi atualizados pela variação da taxa Selic divulgada pelo Bacen, com prazo de 30 anos para resgate à taxa de 6% ao ano.

Recursos do programa de desestatização, como já visto, compreendem aqueles decorrentes da alienação das ações no processo de privatização de empresas do Estado. A venda de empresas estatais significa não apenas a geração de recursos que contribuem diretamente para uma melhora da situação das finanças públicas, mas sobretudo a transferência delas para o setor privado; este, com condições financeiras mais sólidas, encontra-se, consequentemente, mais apto a investir na ampliação dos setores de infra-estrutura como também em sua modernização.

Da série em referência, podemos concluir que, do volume total dos investimentos, 38%, em média, são financiados com recursos ordinários do tesouro, ou seja, com recursos cujo montante estão à disposição do tesouro. Percebe-se uma queda da fonte de financiamento desse tipo de recurso, porque houve um considerável aumento de financia-

Tabela 2

Bahia: Fonte de Financiamento do Investimento, Segundo a Origem do Recurso

1992-2001

Em R$ 1.000,00 (médios 2001)

ANO		INVESTIMENTO TOTAL	FONTES DE FINANCIAMENTO			
			RECURSOS ORDINÁRIOS DO TESOURO	RECURSOS VINCULADOS DO TESOURO	RECURSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	RECURSOS DO PROGRAMA DE DESESTATIZAÇÃO
1992	R$	1.620.172	1.344.221	200.009	75.943	0,0
	%	100,0	83,0	12,3	4,7	0,0
1993	R$	1.229.163	868.695	347.507	12.961	0,0
	%	100,0	70,7	28,3	1,1	0,0
1994	R$	1.118.250	717.557	295.148	105.544	0,0
	%	100,0	64,2	26,4	9,4	0,0
1995	R$	1.106.743	540.825	460.890	105.028	0,0
	%	100,0	48,9	41,6	9,5	0,0
1996	R$	1.062.615	427.841	363.237	271.538	0,0
	%	100,0	40,3	34,2	25,6	0,0
1997	R$	1.459.772	472.774	283.411	529.680	173.907
	%	100,0	32,4	19,4	36,3	11,9
1998	R$	4.319.721	339.606	262.695	2.716.360	1.001.061
	%	100,0	7,9	6,1	62,9	23,2
1999	R$	1.141.020	325.914	209.343	408.382	197.382
	%	100,0	28,6	18,3	35,8	17,3
2000	R$	1.254.142	508.258	230.951	359.587	155.345
	%	100,0	40,5	18,4	28,7	12,4
2001	R$	695.894	274.663	159.669	261.562	0,0
	%	100,0	39,5	22,9	37,6	0,0
Média	**R$**	**1.500.749**	**582.035**	**281.286**	**484.658**	**152.770**
	%	**100,0**	**38,8**	**18,7**	**32,3**	**10,2**

Fonte: Balanços Anuais do Estado

mento com os recursos da privatização a partir do ano de 1997. Ainda assim, os recursos livres do tesouro constituíram-se no principal provedor de financiamento dos investimentos[5].

Logo em seguida, representando a segunda maior fonte de financiamento, temos os recursos provenientes das operações de crédito. As operações de crédito contratadas pelo governo da Bahia, nesse período, responderam por 32,3% dos investimentos, destacando-se o acréscimo percentual das mesmas a partir do ano de 1996. Merecem destaque também, como um importante item de financiamento dos investimentos, os recursos vinculados do tesouro, com 18,7% do total; estes são representados notadamente pelas contribuições ou auxílios de organizações federais, ou seja, pelos convênios que o Estado celebra com entidades federais, municipais e privadas.

Por fim, deve-se mencionar o financiamento com recursos do programa de desestatização, no qual se percebe uma menor participação, apenas 10,9%. Nos anos de 1992 a 1996 não houve aporte com esse tipo de recursos, mas tão-somente em 1997: com a alienação da Coelba, os saldos dessa operação refletiram-se nos anos subsequentes.

O INVESTIMENTO POR ÁREA E FUNÇÃO

Conforme mencionado no tópico 2 deste trabalho, as despesas públicas podem ser classificadas por funções. A classificação funcional-programática constitui-se no agrupamento das ações do governo em grandes áreas de sua atuação, para fins de planejamento, programação e orçamentação. Essas funções, representando o maior nível de agregação das ações do governo, desdobram-se em:

PROGRAMA – constitui o instrumento de realização das funções governamentais; nos programas são estabelecidos os objetivos e metas finais de produtos e serviços destinados ao atendimento das necessidades da coletividade.

SUBPROGRAMA – constitui-se no desdobramento dos programas, neles sendo definidos os objetivos e as metas identificáveis dentro dos produtos ou serviços finais de um programa.

PROJETO/ATIVIDADE – é o instrumento que viabiliza a consecução dos objetivos e metas dos subprogramas, constituindo-se em um conjunto de ações executadas no âmbito dos órgãos da Administração Pública.

Vale ressaltar que a análise da série constante da Tabela 3 refere-se ao período de 1992 a 1999, visto que se tornou inviável a montagem da mesma até o ano 2002, pois, a partir da elaboração da Proposta Orçamentária de 2000, houve mudanças na classificação funcional-programática da despesa, que passou a envolver 30 funções e não mais 17, conforme explicitado anteriormente.

As áreas de atuação do governo fazem referência aos macroobjetivos, que, por sua vez, abrigam os programas de governo. Foram consideradas seis áreas de atuação, nas quais o elemento que identifica as suas funções é a natureza do serviço público prestado.

As áreas podem ser divididas em dois blocos: as áreas social, econômica e de desenvolvimento regional, representada pelas funções básicas do Estado, como provedor de serviços públicos, e as áreas institucional, legislativa e judiciária, que abrigam funções cujo objetivo é dar suporte institucional e legal à atuação do governo.

As funções de governo consistem em um nível de agregação das ações governamentais, que indicam as intenções de gastos do governo. Desdobram-se em programas que fazem o elo entre planejamento e orçamento, revelando as prioridades do governo. Para tanto, adotaram-se, neste trabalho, as áreas de atuação com maior nível de agregação, seguidas pelas funções, que, por sua vez, agrupam os programas de governo.

De acordo com a Tabela 3, as funções básicas do Estado podem ser assim descritas:

01 – Legislativa: corresponde às ações com vistas à defesa do Estado, da Ordem Econômica e Social, dos Costumes, da Família, das Pessoas e dos Bens, através do Processo Legislativo

02 – Judiciária: corresponde às ações com vistas à defesa do Estado, da Ordem Econômica e Social, dos Costumes, dos Bens, da Família, da Pessoa, através do Processo Judiciário e com base nas fontes do Direito.

[5] Essa categoria de recursos iniciou o período com uma participação de 83%, apresentando uma tendência acentuada de queda; encerrando-se com uma participação de 39,5%, ainda assim superou os demais.

Tabela 3
Bahia: Investimento Por Área e Função, 1992-1999
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Em R$ 1.000,00 (a preços médio 2001)

ÁREA/FUNÇÃO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Média	%	%
I - ÁREA SOCIAL	**933.481**	**494.555**	**441.263**	**552.687**	**456.986**	**627.288**	**696.330**	**485.595**	**586.023**	**37,6**	**100,0**
06 DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA	25.114	21.825	24.804	30.658	23.413	46.055	15.658	16.411	25.492	1,6	4,4
08 EDUCAÇÃO E CULTURA	236.038	204.046	202.029	308.627	175.211	111.655	170.870	62.518	183.874	11,8	31,4
10 HABITAÇÃO E URBANISMO	95.348	16.672	31.894	28.117	113.967	253.322	216.740	124.921	110.123	7,1	18,8
13 SAÚDE E SANEAMENTO	576.420	251.145	181.396	184.544	143.531	214.669	292.566	280.986	265.657	17,0	45,3
14 TRABALHO	560	867	1.140	741	863	1.587	497	759	877	0,1	0,1
II - ÁREA ECONÔMICA	**338.871**	**251.478**	**347.515**	**218.723**	**208.868**	**464.931**	**377.118**	**298.827**	**313.291**	**20,1**	**100,0**
04 AGRICULTURA	6.350	18.376	21.354	21.517	20.228	42.330	58.731	25.684	26.821	1,7	8,6
05 COMUNICAÇÕES	4.452	3.399	2.734	1.920	620	5.767	5.452	1.289	3.204	0,2	1,0
09 ENERGIA E RECURSOS MINERAIS	69.389	22.610	47.640	25.032	35.494	53.587	17.495	26.110	37.170	2,4	11,9
11 INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS	23.687	28.909	17.269	8.039	30.999	55.702	103.880	153.767	52.782	3,4	16,8
16 TRANSPORTES	234.993	178.184	258.518	162.215	121.528	307.544	191.559	91.978	193.315	12,4	61,7
III - ÁREA INSTITUCIONAL	**216.328**	**338.227**	**173.718**	**190.903**	**226.492**	**158.528**	**2.896.204**	**146.097**	**543.312**	**34,9**	**100,0**
03 ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	205.205	175.628	124.265	186.274	217.867	153.859	2.329.898	143.639	442.079	28,4	81,4
15 ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	11.124	162.599	49.453	4.629	8.625	4.669	566.305	2.458	101.233	6,5	18,6
IV - ÁREA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	**40.649**	**67.451**	**77.729**	**50.145**	**73.661**	**116.610**	**127.191**	**138.869**	**86.538**	**5,6**	**100,0**
07 DESENVOLVIMENTO REGIONAL	40.649	67.451	77.729	50.145	73.661	116.610	127.191	138.869	86.538	5,6	100,0
V - ÁREA LEGISLATIVA E JUDICIÁRIA	**18.125**	**22.283**	**27.834**	**44.611**	**48.915**	**26.897**	**28.998**	**20.420**	**29.761**	**1,9**	**100,0**
01 LEGISLATIVA	1.346	2.776	1.960	2.228	2.455	2.868	4.425	3.621	2.710	0,2	9,1
02 JUDICIÁRIA	16.779	19.508	25.875	42.383	46.460	24.029	24.574	16.799	27.051	1,7	90,9
RESERVA DE CONTIGÊNCIA	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0,0**	**–**
TOTAL GERAL	**1.547.455**	**1.173.995**	**1.068.060**	**1.057.069**	**1.014.922**	**1.394.254**	**4.125.841**	**1.089.808**	**1.558.925**	**100,0**	**–**
PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) (1)	**41.063.823**	**42.346.062**	**43.867.177**	**44.317.845**	**45.502.602**	**48.487.835**	**49.307.520**	**50.383.272**	**–**	**–**	**–**
POPULAÇÃO RESIDENTE (2)	**11.990**	**12.138**	**12.283**	**12.426**	**12.568**	**12.710**	**12.853**	**12.928**	**–**	**–**	**–**

Fonte: Balanços Anuais do Estado (execução) e SEI (população)
Elaboração: a Autora
(1) Corrigido pelo deflator implícito (em R$ 1.000,00)
(2) Estimativa em junho de cada ano (em 1.000 hab.)

03 – Administração e Planejamento: corresponde às ações com vistas à tomada de decisão na administração pública.

04 – Agricultura: corresponde às ações para a consecução dos objetivos de governo, visando ao desenvolvimento da Produção Vegetal e Animal, do Abastecimento, da Modernização da Organização Agrária e da Preservação dos Recursos Naturais renováveis.

05 – Comunicações: corresponde às ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos do governo no que diz respeito a comunicações postais e telecomunicações.

06 – Defesa Nacional e Segurança Pública: corresponde às ações desenvolvidas para a garantia da segurança nacional e da preservação da ordem pública.

08 – Educação e Cultura: corresponde às ações voltadas à formação intelectual, moral, cívica e profissional do homem, visando sua preparação para o exercício consciente da cidadania.

09 - Energia e Recursos Minerais: corresponde às ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos do governo no que diz respeito à exploração das fontes de energia e dos recursos minerais e hídricos.

10 – Habitação e Urbanismo: corresponde às ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos do governo, visando proporcionar melhores condições às concentrações urbanas e propiciar moradia à população.

11 – Indústria, Comércio e Serviços: corresponde às ações desenvolvidas para consecução dos objetivos de governo, relativos ao desenvolvimento

das atividades industriais, comerciais e de prestação de serviços.

13 – Saúde e Saneamento: corresponde às ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos do governo que visam à melhoria do nível de saúde da população, bem como à preservação, ao controle e ao uso adequado dos elementos naturais.

14 – Trabalho: corresponde às ações ligadas ao desenvolvimento socioeconômico, nos aspectos relacionados com a força do trabalho e interesse profissional do trabalhador.

15 – Assistência e Previdência: corresponde às ações ligadas ao desenvolvimento social do homem nos aspectos relacionados com seu amparo e proteção.

16 – Transportes: corresponde às ações que dizem respeito à infra-estrutura e ao emprego dos diversos meios de transporte.

Como ilustra a Tabela 3, na média, a área Social acumulou, com 37,6%, a maior parte dos recursos destinados aos investimentos, destacando-se as funções Saúde, Saneamento e Educação, para as quais foram destinados 28,8% dos recursos, além de responderem por 76,7% dos investimentos na área.

A segunda área que condensou considerável montante de recursos foi a Institucional, com uma média de 34,9%, ressaltando-se dentro da área a função Administração e Planejamento, com 81,4%, e, como parte dela, o programa Administração Financeira, que, por sua vez, envolve ações visando à captação e aplicação dos recursos financeiros. Deve-se salientar, mais uma vez, que esse alto índice se refere ao ano de 1998, o que distorce a média, pois nesse ano houve um grande aporte de recursos para o investimento na área Institucional e na função Administração e Planejamento, em virtude da já comentada contratação de Operação de Crédito e sua aplicação em despesa de Inversão Financeira para saneamento do BANEB.

De outra parte, a área menos expressiva em termos de investimento é a Legislativa e Judiciária, pois possui funções que por sua própria natureza requerem pouco investimento.

Excetuando-se a privatização da Coelba, em 1997, e a contratação da Operação de Crédito para saneamento do BANEB, em 1998, observa-se que houve uma tendência à queda nos fluxos de investimentos no período analisado. Tal tendência pode ser explicada pelo crescimento de outros tipos de despesas, como, por exemplo, dos juros e encargos da dívida, bem como da amortização da mesma, o que provocou uma escassez de recursos para aplicação em investimentos.

Um outro aspecto importante na análise dos investimentos públicos está relacionado ao dimensionamento do mesmo ao tamanho da economia e à demanda potencial por serviços públicos. As Tabelas 4 e 5 apresentam relações importantes a respeito desses aspectos, cujo entendimento permite avaliá-los[6].

O Produto Interno Bruto evoluiu positivamente, em termos absolutos, no período, mas ainda assim percebe-se uma queda generalizada na relação Investimento/PIB, o que se deve à diminuição nas despesas de investimento, redução que só não ocorre em 1998, pelas razões já comentadas (Tabela 4).

Destacam-se apenas duas áreas em que houve um acréscimo na relação investimento/PIB, a de Desenvolvimento Regional e a Legislativa e Judiciária, observando-se, contudo, que essas são áreas com pouca representatividade no montante dos investimentos. Esse fato revela que as iniciativas de investimento do setor público no Estado da Bahia, no período analisado, encontravam-se aquém do tamanho da economia baiana.

Os investimentos per capita também apresentaram uma tendência à queda, sendo que esta é mais acentuada na área Social, justamente onde incide a maior demanda por serviços públicos. Tal constatação vem evidenciar que os investimentos não estão voltados para o atendimento da demanda da sociedade (Tabela 5).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se observar que dificilmente se encontram mercados que funcionem totalmente desregulados, livremente, ou seja, boa parte deles está sujeita à intervenção dos governos, os quais determinam as políticas públicas, visando impedir que distorções associadas às imperfeições do mercado gerem ineficiência.

[6] O tamanho da economia está representado pelo Produto Interno Bruto (PIB) , enquanto que a demanda potencial é representada pela população residente no Estado.

Tabela 4
Bahia: Investimentos em Proporção do PIB, 1992-1999
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (%)

ÁREA/FUNÇÃO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
I - ÁREA SOCIAL	**2,27**	**1,17**	**1,01**	**1,25**	**1,00**	**1,29**	**1,41**	**0,96**
06 DEFESA NACIONAL E SEG. PÚBLICA	0,06	0,05	0,06	0,07	0,05	0,09	0,03	0,03
08 EDUCAÇÃO E CULTURA	0,57	0,48	0,46	0,70	0,39	0,23	0,35	0,12
10 HABITAÇÃO E URBANISMO	0,23	0,04	0,07	0,06	0,25	0,52	0,44	0,25
13 SAÚDE E SANEAMENTO	1,40	0,59	0,41	0,42	0,32	0,44	0,59	0,56
14 TRABALHO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
II - ÁREA ECONÔMICA	**0,83**	**0,59**	**0,79**	**0,49**	**0,46**	**0,96**	**0,76**	**0,59**
04 AGRICULTURA	0,02	0,04	0,05	0,05	0,04	0,09	0,12	0,05
05 COMUNICAÇÕES	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00
09 ENERGIA E RECURSOS MINERAIS	0,17	0,05	0,11	0,06	0,08	0,11	0,04	0,05
11 INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS	0,06	0,07	0,04	0,02	0,07	0,11	0,21	0,31
16 TRANSPORTES	0,57	0,42	0,59	0,37	0,27	0,63	0,39	0,18
III - ÁREA INSTITUCIONAL	**0,53**	**0,80**	**0,40**	**0,43**	**0,50**	**0,33**	**5,87**	**0,29**
03 ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	0,50	0,41	0,28	0,42	0,48	0,32	4,73	0,29
15 ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	0,03	0,38	0,11	0,01	0,02	0,01	1,15	0,00
IV - ÁREA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	**0,10**	**0,16**	**0,18**	**0,11**	**0,16**	**0,24**	**0,26**	**0,28**
07 DESENVOLVIMENTO REGIONAL	0,10	0,16	0,18	0,11	0,16	0,24	0,26	0,28
V - ÁREA LEGISLATIVA E JUDICIÁRIA	**0,04**	**0,05**	**0,06**	**0,10**	**0,11**	**0,06**	**0,06**	**0,04**
01 LEGISLATIVA	0,00	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
02 JUDICIÁRIA	0,04	0,05	0,06	0,10	0,10	0,05	0,05	0,03
VI - RESERVA DE CONTIGÊNCIA	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
GASTO TOTAL	**3,77**	**2,77**	**2,43**	**2,39**	**2,23**	**2,88**	**8,37**	**2,16**

Elaboração: o Autora

Tabela 5
Bahia: Investimentos em Proporção do PIB, 1992-1999
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (%)

ÁREA/FUNÇÃO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
I - ÁREA SOCIAL	**77,85**	**40,74**	**35,92**	**44,48**	**36,36**	**49,35**	**54,18**	**37,56**
06 DEFESA NACIONAL E SEG. PÚBLICA	2,09	1,80	2,02	2,47	1,86	3,62	1,22	1,27
08 EDUCAÇÃO E CULTURA	19,69	16,81	16,45	24,84	13,94	8,78	13,29	4,84
10 HABITAÇÃO E URBANISMO	7,95	1,37	2,60	2,26	9,07	19,93	16,86	9,66
13 SAÚDE E SANEAMENTO	48,08	20,69	14,77	14,85	11,42	16,89	22,76	21,73
14 TRABALHO	0,05	0,07	0,09	0,06	0,07	0,12	0,04	0,06
II - ÁREA ECONÔMICA	**28,26**	**20,72**	**28,29**	**17,60**	**16,62**	**36,58**	**29,34**	**23,11**
04 AGRICULTURA	0,53	1,51	1,74	1,73	1,61	3,33	4,57	1,99
05 COMUNICAÇÕES	0,37	0,28	0,22	0,15	0,05	0,45	0,42	0,10
09 ENERGIA E RECURSOS MINERAIS	5,79	1,86	3,88	2,01	2,82	4,22	1,36	2,02
11 INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS	1,98	2,38	1,41	0,65	2,47	4,38	8,08	11,89
16 TRANSPORTES	19,60	14,68	21,05	13,05	9,67	24,20	14,90	7,11
III - ÁREA INSTITUCIONAL	**18,04**	**27,87**	**14,14**	**15,36**	**18,02**	**12,47**	**225,33**	**11,30**
03 ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	17,11	14,47	10,12	14,99	17,34	12,11	181,27	11,11
15 ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	0,93	13,40	4,03	0,37	0,69	0,37	44,06	0,19
IV - ÁREA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	**3,39**	**5,56**	**6,33**	**4,04**	**5,86**	**9,17**	**9,90**	**10,74**
07 DESENVOLVIMENTO REGIONAL	3,39	5,56	6,33	4,04	5,86	9,17	9,90	10,74
V - ÁREA LEGISLATIVA E JUDICIÁRIA	**1,51**	**1,84**	**2,27**	**3,59**	**3,89**	**2,12**	**2,26**	**1,58**
01 LEGISLATIVA	0,11	0,23	0,16	0,18	0,20	0,23	0,34	0,28
02 JUDICIÁRIA	1,40	1,61	2,11	3,41	3,70	1,89	1,91	1,30
VI - RESERVA DE CONTIGÊNCIA	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
GASTO TOTAL	**129,06**	**96,72**	**86,95**	**85,07**	**80,75**	**109,70**	**321,00**	**84,30**

Elaboração: o Autora

Assim, diante do exposto, podemos concluir que o Estado da Bahia, no período analisado, apresentou uma diminuição das despesas de investimento, principalmente na área social, deixando de dotar de bens e serviços a camada da população mais carente, que necessita dos investimentos públicos para sobreviver. Altera-se, desse modo, a função de bem-estar social, à medida que se modifica o papel distributivo do governo na promoção da justiça social.

Por fim, ficou evidenciado que o montante de recursos destinado aos investimentos, no período em análise, não acompanhou o crescimento da economia nem da população baiana, fatos esses que se refletiram no investimento em proporção do PIB e no investimento per capita, que apresentaram quedas razoáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAHIA. Secretaria da Fazenda. *Balanço anual do Estado*. Salvador: SEFAZ, 1992-1999.

BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Coordenação Central de Planejamento. *Manual de orçamento-programa*. Salvador: COCEPLAN, 1997.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Manuais de Legislação*. São Paulo: Atlas, 1995.

GIACOMONNI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2001.

GIAMBIAGI, Fábio. *Finanças públicas*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA: www.ipea.gov.br

REZENDE DA SILVA, F. Antônio*. Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 1983

RIANI, Flávio. *Economia do setor público*. São Paulo: Atlas, 1997

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL: www.stn.fazenda.gov.br

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

Planejar qualidade: em favor dos sistemas urbanos-regionais

*Maria de Azevedo Brandão**

Resumo

Uma síntese dos principais problemas que afetam a qualidade e o desempenho das grandes concentrações urbanas no Brasil; as relações desses problemas com as práticas de gestão do território – envolvendo sobretudo o sistema de circulação e mercados de terras; o destaque para o caráter urbano das estruturas regionais contemporâneas; e um apelo em favor do deslocamento da ótica centrada no planejamento urbano para estratégias de desenvolvimento de sistemas urbano-regionais. O texto inclui uma parte final sobre o Recôncavo da Bahia.

Palavras-chave: qualidade urbana, consumo público, circulação, mercado de terras, capital urbano, sistema urbano-regional, controle social, entropia.

Abstract

A synthesis of the main problems concerning quality and the performance of great urban centers in Brazil; the relationship of these problems with governmental practices regarding territorial management – mainly circulation systems and land market; an emphasis on the urban character of the contemporaneous regional structures; and a plea for a change from urban planning towards development strategies for urban-regional systems. The article also includes a final part on the Recôncavo da Bahia[1] region.

Key words: *urban quality, public consumption, circulation, land market, urban capital, regional-urban system, social control, enthropia.*

INTRODUÇÃO

O Brasil produz, cada vez mais, cidades mal acabadas, autofágicas, com um ar de permanente improviso. Mas ainda lhe resta algum tempo para formatar boas áreas urbano-regionais, isto é, planejar áreas portadoras de constelações urbanas, inclusive no interior.

Por muitos anos, o país tem vivido experiências de frustração. Certos grupos perderam o respeito de si próprios ou barbarizaram-se, não só numa luta pela sobrevivência, como num esforço para alcançar níveis de consumo além dos seus recursos – daí a criminalidade. Sem a qualidade dos espaços urbanos, o Brasil ficou ruim até para os mais privilegiados. As áreas e equipamentos públicos tornaram-se inóspitos e, por isso, as questões urbano-regional e da pobreza começam a interessar a todos.

Como se sabe, as maiores concentrações urbanas brasileiras caracterizam-se genericamente por baixos níveis sanitários e educacionais, déficit de serviços e infra-estrutura, divisão ambígua de responsabilidades entre níveis e setores de governo e baixa arrecadação tributária em nível municipal. Tudo isso em meio a regiões que, na maioria dos casos, apresentam atividades rurais de baixa produtividade e alto grau de instabilidade, segmentos industriais pouco articulados e um setor de serviços apenas embrionário. O resultado é que seus núcleos centrais continuam como único destino das migrações intra-regionais e seus núcleos periféricos e áreas rurais como espaços pouco atraentes para grupos de renda mais alta ou para novos investimentos privados.

Entretanto, por quase duas décadas não se dispõe de uma política urbana e regional e jamais de

* Socióloga, professora da Universidade Federal da Bahia, consultora em estudos regionais e urbanos. A autora agradece as sugestões de Paulo Henrique Franco quanto à redação final deste texto.

[1] A large and fertile area on the coast of the State of Bahia.

uma política urbano-regional. Na segunda metade dos anos 1980, instrumentos de política e intervenção em áreas urbanas foram sucessivamente transformados, transferidos entre setores do governo federal e, finalmente, desativados. Depois de longo desgaste, o Banco Nacional da Habitação (BNH) e a maioria das autoridades metropolitanas foram extintos. Algumas destas persistem como órgãos ativos, embora totalmente alterados em seus objetivos. Na mesma época, a Constituição de 1988 abriu pela primeira vez o tema das cidades em nível amplo e introduziu dispositivos que permitem ampliar a margem de defesa de interesses sociais urbanos, mas pouco se avançou quanto às questões regionais e muito menos quanto ao vínculo urbano-regional. O tema ressurgiu breve e timidamente pelo meado da década de 90, com ênfase nos problemas de gestão dos grandes aglomerados, pobreza, violência interpessoal, criminalidade e drogas, situações de risco e degradação ambiental e, mais uma vez, deficiências de serviços/infra-estrutura. Mas nada foi feito de significativo desde então.

A Constituição de 1988 abriu pela primeira vez o tema das cidades em nível amplo e introduziu dispositivos que permitem ampliar a margem de defesa de interesses sociais urbanos, mas pouco se avançou quanto às questões regionais e muito menos quanto ao vínculo urbano-regional

Com um foco nos complexos urbano-regionais, procuramos, neste texto, expor, sem citações e números, uma síntese dos principais problemas e das questões sobre eles abertas que fazem parte do amplo conhecimento que a comunidade universitária e técnica, a mídia e parte das lideranças brasileiras têm da situação dessas áreas. A partir daí propomos alguns itens de uma agenda que se refere aos governos estaduais, mas também do governo federal, de promover as articulações e a liderança necessárias à formulação e execução de estratégias multimunicipais de desenvolvimento dessas regiões.

Assumimos o pressuposto de que a marcha do processo de urbanização é incontornável e tem, na maioria das macrorregiões brasileiras, ainda muito a caminhar; que o urbano não é um atributo apenas das cidades, mas antes uma propriedade dos espaços regionais; e que só através do planejamento territorial será possível produzir ambientes urbano-regionais com qualidade. Insistimos no princípio de que o planejamento não pode dispensar a consideração de uma política de monitoramento dos fluxos de população e da dinâmica dos mercados de terra rural e urbana, por uma perspectiva estratégica quanto à localização de investimentos geradores de demandas de habitação e de atividades econômicas de apoio e quanto ao desenho das redes de circulação na esfera regional. Isso visa não só ao alcance de melhor sinergia entre os diferentes fatores de mudança, como à preservação de recursos e à produção de qualidade ambiental. Por isso, a política de manejo dos territórios dos municípios e mesmo das cidades requer uma coordenação estratégica supramunicipal, cuja indução cabe aos governos federal e estaduais, na formação de órgãos colegiados, propostas e medidas operacionais que integrem agentes públicos, comunitários e privados.

Terminamos com um adendum sobre o Recôncavo da Bahia, região matriz da nação, cuja revalorização para um novo urbano é certamente um dos desafios mais sedutores do Brasil de hoje.

AS ÚLTIMAS MOTIVAÇÕES FEDERAIS

A atenção mais recente – década de 90 – do Governo Federal quanto às grandes concentrações urbanas salientava a consciência dos riscos de anomia e deseconomias de aglomeração que se haviam acumulado nas áreas metropolitanas, porém refletia muito mais a escassez de recursos federais que apelavam para a transferência de maiores responsabilidades aos agentes públicos locais e para a cooperação público-privado e, sobretudo, governo-sociedade civil. Em conseqüência, frente às variadas iniciativas possíveis, ressaltavam o potencial de riscos de gerência e a necessidade de arranjos institucionais que assegurassem eficazes articulações verticais e horizontais quanto a ações e investimentos federais nos grandes agregados urbanos.

Esse quadro conduziu a uma atenção prioritária para os sistemas de ação através dos quais se ad-

ministrassem os recursos públicos. Experiências anteriores demonstravam uma espécie de comunalidade nas histórias de fracasso de programas e na baixa eficácia de serviços introduzidos, mesmo quando sob iniciativas bem intencionadas, não-corruptas e assumidas pelos agentes "politicamente corretos". Daí a valorização de intervenções fundadas na identificação, de um lado, de processos e problemas de definição e implementação de políticas e, de outro, em questões que demandassem a revisão de concepções e práticas em favor da redução das desigualdades e da elevação da eficiência dos sistemas urbanos.

Os documentos do Governo Federal assumiam então três pontos de partida em referência a tais problemas: sua origem na formação histórica e nas características estruturais da sociedade brasileira (heranças culturais e políticas; heterogeneidades sociais e territoriais); inadequações de políticas anteriormente adotadas; e limites institucionais e materiais ao desempenho governamental. O primeiro pressuposto deslocava a ênfase da magnitude do problema para uma maior atenção a fatores contextuais; o segundo contrapunha a qualidade das propostas à natureza e ao volume de recursos disponíveis; e o terceiro, resultante dos dois, mas inovador no discurso das autoridades públicas, abria espaço a uma concepção de políticas com menor promessa de êxito, menos demiúrgica e, assim, exigente de critérios mais rigorosos de decisão e gestão.

Essa posição mais moderada, pois mais consciente da complexidade do problema e das dificuldades das intervenções necessárias, refletia a decepção com práticas governamentais anteriores e a tensão gerada pelos problemas crescentes, mas beneficiava-se também de certa serenidade, nas décadas precedentes, das lutas sociais urbanas e do avanço considerável da produção universitária sobre a urbanização brasileira e a gestão pública. Muito desse conhecimento difundiu-se entre organizações da sociedade civil e na mídia, alcançando lideranças políticas. Por outro lado, desenvolveram-se um sistema regular de formação de quadros técnicos em programas de pós-graduação nessas áreas e crescentes contatos, em reuniões técnicas e através de estudos contratados por órgãos governamentais, entre a comunidade universitária e a burocracia pública.

Tudo isso favoreceu a emissão de propostas de revisão da postura até então dominante em órgãos governamentais e agências de assistência técnica e financeira, com tradicional ênfase em diagnósticos quantitativos e definição de metas e meios de provisão de recursos, em favor de uma perspectiva mais estratégica e com maior ênfase em aspectos de implementação, ou seja, na definição de prioridades e de cadeias de intervenção. Em todo caso, nem de longe cogitou-se do vínculo urbano-regional. E mais ainda, o segundo período do Governo Fernando Henrique Cardoso encaminhou-se para um total desinteresse pelas questões urbanas e regionais e optou pela via do assistencialismo como resposta ao agravamento da crise social – pauperização e marginalidade.

O URBANO BRASILEIRO

Vale reiterar alguns aspectos básicos da situação das Regiões Metropolitanas (RMs). O primeiro é quanto à persistência de baixos níveis e má distribuição da renda, apesar de consideráveis ganhos no crescimento do produto nos últimos decênios. Um assinalável esforço de industrialização e estímulo a novos serviços, impulsionado nas últimas décadas, mostrou-se longe de assegurar uma oferta de trabalho capaz de reduzir significativamente a fração da população economicamente ativa submetida a empregos instáveis, ao trabalho desprotegido de garantias legais e ao desemprego aberto. Pelo contrário, o processo tendeu a concentrar a renda e a ampliar o espaço entre o produto interno e a renda pessoal da grande maioria. Isso, inclusive, porque parte do que figura como produção industrial, agrícola ou agroindustrial, e como atividades terciárias, mesmo aquelas ligadas a circuitos mais articulados do mercado, assenta também muitas vezes em baixos salários e em relações não-regulamentadas de trabalho.

No conjunto, as grandes áreas urbanas brasileiras comportam-se, no tempo, de modo similar, variando muito menos segundo suas peculiaridades estruturais e dinâmicas regionais, e mais em função das vicissitudes do próprio processo econômi-

co do país. Assim, o meado da década de 80 revela um ponto alto na redução das dimensões da pobreza nas grandes cidades, mas esses ganhos quase se desfazem a seguir, na medida em que se avança para a década de 90. Importante, portanto, é ressaltar que não apenas a má distribuição da renda resiste ao relativamente melhor desempenho econômico das diferentes áreas metropolitanas, como é de certo modo indiferente às diferenças socioestruturais entre essas áreas. O confronto entre Salvador e Fortaleza ilustra essa observação. Ambas tiveram desempenho econômico assinalável nas últimas décadas, mas enquanto as duas diferem no volume do PIB, nas características da estrutura produtiva e no perfil do emprego, ambas mantiveram, na década de 90, uma pertinácia similar na sustentação dos mesmos baixos indicadores de renda e ocupação da força de trabalho e no agravamento de sua situação nos anos mais recentes.

Sem que isso signifique uma desqualificação do crescimento econômico-regional como um fator favorável à melhoria das condições de vida e à redução da pobreza, resta a constatação que leva à idéia de que, no processo de induzir a elevação da qualidade de vida em áreas urbanas, as políticas a serem confirmadas ou introduzidas terão que incidir ainda muito mais sobre determinantes do ambiente urbano e do consumo coletivo, e menos talvez sobre os determinantes da renda individual ou familiar, a menos em situações-limite.

Um segundo aspecto é que persistem, no interior, ainda hoje, ao lado dos altos índices de concentração da terra, baixos níveis educacionais e tecnológicos, e falta de recursos e de apoio logístico ao pequeno produtor rural. E a modernização não elevará, pelo menos a tempo, a demanda por trabalho direto na produção primária, para compensar a destruição das relações arcaicas de trabalho. Assim, dadas as condições econômicas dos grandes conglomerados e as escassas oportunidades no campo, a escolha das maiores cidades como destino final das migrações continua a não poder ser explicada significativamente através da percepção otimista das promessas de crescimento industrial e dos serviços, da expectativa de atendimento pelos serviços públicos ou mesmo das "luzes da cidade". As pessoas migram por necessidade, restando-lhes apenas alguma margem de liberdade em "optarem" para onde se dirigem.

Um terceiro ponto a firmar, e que se liga ao primeiro, é que persistem ainda extremamente baixos os níveis e a qualidade do acesso às infra-estruturas e serviços coletivos, desde educação, saúde, saneamento, eletricidade até o acesso a telefones, redes de comunicação e aos variados meios de comunicação verbal e simbólica, com a restrita circulação da informação, a escassa iluminação e sinalização das áreas públicas quanto à circulação, a situações de risco e a procedimentos de acesso à infra-estrutura e aos equipamentos sociais e serviços públicos.

Um quarto ponto é o baixo nível de apropriação do potencial de receitas públicas – tributos, taxas e multas. A questão desses recursos envolve, além dos problemas de eficiência da máquina fiscal, problemas da estrutura fiscal – quem paga, como variam as alíquotas em relação ao tipo de uso de bens e serviços públicos tributados, e como o esquema pode ser coordenado com a melhoria do consumo público e com programas de geração de renda. O caso do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é significativo. A contribuição desse tributo à receita dos municípios é geralmente pequena. Porém, além disso, o IPTU incide de forma regressiva sobre o perfil de distribuição dos preços dos imóveis e não é gerenciado como um instrumento de política de desenvolvimento e qualidade urbanos.

FRAGMENTAÇÃO, DESCONFORTO E DISPLICÊNCIA

Uma característica crítica das cidades brasileiras e de suas vizinhanças é a aguda heterogeneidade espacial em termos da qualidade urbana e a intensa dinâmica territorial dessas áreas, inclusive fora dos núcleos metropolitanos, com implicações sobre o mercado de terras e, consequentemente, sobre o acesso aos espaços para o trabalho e a habitação.

As variações de densidade demográfica se associam não só às diferenças de renda como à própria distribuição da infra-estrutura e dos serviços. Entretanto, apesar de uma ocupação quase nada verticalizada, altas densidades de ocupação convi-

vem nos bairros pobres com deficiências de infra-estrutura e serviços, baixos consumos de água e energia/domicílio, iluminação e sinalização públicas insatisfatórias.

Até os anos 1960, sem a destinação de áreas específicas para equipamentos institucionais, escolas, postos de saúde, igrejas, delegacias etc., esses vieram a ser construídos muitas vezes nas áreas abertas deixadas, já nos primeiros planos urbanísticos, para jardins e praças. Por outro lado, até a década de 70, nenhum dispositivo impunha a preservação de recursos naturais. Hoje, mananciais estão contaminados, áreas de mata, destruídas e a maioria das pequenas áreas abertas preservadas concentra-se na parte rica das cidades.

A heterogeneidade da ocupação do espaço nas RMs tem a ver com características do mercado de terras. Embora quase todo o território dessas áreas esteja hoje comprometido por parcelamentos – licenciados, clandestinos ou submetidos a consulta prévia às prefeituras – há amplas áreas não-ocupadas, inclusive em meio às áreas adensadas de que as imagens aéreas dão conta. Por sua vez, o acompanhamento longitudinal do espraiamento das cidades revela que houve, ao longo do tempo, tanto densificação do uso do solo, em pontos já ocupados, quanto um esgarçamento da malha viária e da infra-estrutura, este último assumindo um caráter inteiramente descontínuo.

Com a localização dispersa dos conjuntos habitacionais, a partir dos anos 1970, o processo de expansão da malha urbana alcançou âmbito metropolitano, alegadamente devido à valorização dos terrenos nas capitais e em outros núcleos metropolitanos, mas na verdade produzindo uma intensa elevação do preço do solo nas áreas intermédias, sem retorno significativo em qualidade urbana. Assim, permanece muito pouco atraente para grupos de renda média e alta a moradia em núcleos metropolitanos periféricos, o que representaria uma elevação da demanda por serviços em favor da economia desses núcleos.

No seu processo de crescimento, as grandes cidades brasileiras geraram uma malha viária com sérios problemas de continuidade das vias, geometria inadequada e despadronizada, além de deficiências de pavimentação e sinalização, exceto, embora nem sempre, nas áreas centrais, nos bairros de grupos de renda alta e nas grandes avenidas dirigidas às áreas de uso atual ou potencial desses grupos. E não há provisão de ciclovias, mesmo em áreas de topografia acessível.

As definições sobre os problemas viários urbanos e microrregionais produzem crescentemente a fragmentação e a segregação. Vias de caráter macrorrodoviário penetram os núcleos urbanos dos grandes aglomerados com o único objetivo de permitir maiores velocidades, ainda que esbarrando em tecidos urbanos quase intransponíveis pelo congestionamento de estreitas vias antigas, ou muito mais, de vias novas mesquinhas ou, ainda, pela irresponsabilidade dos licenciamentos abusivos de atividades geradoras de tráfego e de demanda de estacionamentos privados, onde veículos individuais ocupam vias, passeios e áreas livres. Fora dos núcleos metropolitanos, estradas blindadas ao acesso de povoados e áreas rurais densas, liberadas para maiores velocidades e para a cobrança de pedágio, dividem velhos espaços de sociabilidade, isolando vizinhos cuja convivência seria uma garantia de bem-estar e segurança social.

Finalmente, as capitais e outros núcleos metropolitanos freqüentemente concentram mais de um terço da população dos estados e mais de dois terços do emprego e da mão-de-obra-assalariada com carteira assinada, atraindo um grande fluxo de consumidores de serviços públicos e privados. Sob vários títulos, alguns desses núcleos são verdadeiras metrópoles de âmbito macrorregional, mas várias estão longe de exercer uma verdadeira liderança metropolitana, funcionando, como Salvador, antes como uma gigantesca cabeça de uma região metropolitana desarticulada e de um interior pobre e sem vida; como dizia Milton Santos, no final dos anos 50, “uma metrópole displicente”.

A USINAGEM DA EXCLUSÃO E DA VIOLÊNCIA

Se uma cidade corresponde a economias externas para o produtor e facilidades de apoio ao consumo de seus residentes, ninguém necessitará mais de uma boa ambiência urbana do que os que têm menos renda, menos espaços privados, menos mobiliário doméstico, menos informação, menos opor-

tunidades de lazer e cultura. Entretanto, a política e a prática brasileiras quanto aos assentamentos de grupos de baixa renda – seja na intervenção sobre áreas de ocupação não-planejada, seja no caso dos assentamentos planejados – ressaltam dois pontos que caracterizam a tendência à reiteração de um padrão inferior e desarticulado de urbanização para as vizinhanças populares.

Em primeiro lugar, é nas áreas de pobreza que se admitem os padrões menos confortáveis de assentamento: vias e passeios mais exíguos, menor densidade de áreas livres, precariedade das vias, iluminação pública e vigilância deficientes, sobretudo nas franjas das ocupações e nas áreas de risco. Os percentuais de reserva de áreas para o sistema viário, áreas livres e áreas institucionais nesses assentamentos estão sempre aquém dos percentuais previstos para os mesmos itens nos parcelamentos normais. Por outro lado, essas áreas se situam muitas vezes à margem de vias de tráfego intenso, sem acesso viário às mesmas, porém sem proteção ao pedestre, com alta incidência de acidentes de trânsito. Quanto a dois itens geralmente considerados irrelevantes – a iluminação e informações nas vias públicas –, vale observar a competente iluminação, sinalização e presença de postos de informação e policiamento nas orlas marítimas "nobres", em contraste com o ambiente sombrio dos bairros da pobreza, inclusive das orlas marítimas e fluviais quando estas tangenciam esses bairros.

Em segundo lugar, ao lado da localização dos assentamentos planejados longe de áreas com maior diversidade de atividades, não há qualquer ênfase na formação de núcleos de comércio e serviços que sirvam interbairros e não apenas limitados à sua vizinhança imediata, bem como no provimento ou melhoria dos sistemas viários internos aos bairros mais precários e destes entre si e com outros pontos da cidade. A maioria dos bairros de baixa renda e assentamentos da periferia permanecem isolados entre si e dos escassos equipamentos de cultura, esporte e lazer. Os programas na área de habitação enfatizam o provimento de moradias e de infra-estrutura e equipamentos locais, sem qualquer cogitação por integrar esses bairros ao tecido e à dinâmica urbana normais.

Assim, os temidos bairros populares são deficientes em vias locais para veículos – pois nunca se imagina a elevação da renda dessa população – e as grandes extensões entre os poucos troncos viários e entre as linhas de transporte coletivo deixam largos espaços restritos à circulação local a pé, muitas vezes em escadas. A falta de vias para a circulação de veículos, a escassez de áreas abertas devidamente mobiliadas, a má iluminação das precárias vias locais e a ausência de núcleos de comércio e serviço favorecem o isolamento da maioria das vizinhanças e tornam essas áreas extremamente vulneráveis a estereótipos negativos e à própria criminalidade. Por sua vez, as avenidas, verdadeiras auto-estradas que pretendem dar conforto aos veículos individuais, ligando áreas residenciais de alta renda, isolam os bairros populares à sua margem, aos quais restam apenas viver o contraste entre sua precariedade e a pujança de certas obras públicas e dos ocupantes dos veículos privados.

A inacessibilidade desses bairros e sua intransparência interna e perante o conjunto da cidade é associada, no imaginário dos não-residentes, à ameaça de violência. A idéia da criminalidade genérica dos bairros pobres aparece em todas as conversas sobre essas áreas nas cidades brasileiras hoje, e a recusa a circular nas mesmas marca sistematicamente as opções de itinerário. Freqüentemente, moradores de bairros do mesmo patamar socioeconômico têm de bairros similares, embora desconhecidos, a mesma idéia de generalizada ameaça que os moradores das áreas "nobres" têm frente à maioria dos bairros populares. Num circuito ao modo de um pensamento autoconfirmatório, a elaboração simbólica do isolamento físico reitera o isolamento social e a discriminação dessas áreas, que acabam por se fechar em sistemas sociais quase autárquicos. Sem transparência, mal equipados e superlotados, esses bairros não oferecem segurança a seus próprios moradores nem condições de controle social interno. Se os espaços opacos não explicam por si sós a violência e o tráfico de drogas, pelo menos conduzem ao recrutamento de jovens e à quebra da cibernética social da resistência à entropia.

POLÍTICA FISCAL, MERCADO DE TERRAS E HABITAÇÃO

As administrações municipais avançaram significativamente, na última década, em aspectos processuais quanto à contenção de gastos, à promoção da expansão econômica e, mais recentemente, até mesmo quanto às propostas de desenvolvimento regional, com ênfase na mitigação do forte desequilíbrio núcleo-interior, mas raramente eliminaram – embora utilizando mecanismos administrativos mais modernos – vícios da política tradicional grosseiramente particularista e autoritária.

Apesar da melhoria da gestão dos impostos municipais, a prática de tributação é bastante conservadora. São freqüentes a evasão de receita e a não-utilização, sobretudo do IPTU, como instrumento de gerenciamento da dinâmica urbana. Sem falar das fraudes, as alíquotas e a base de avaliação dos imóveis para fins tributários são assimétricas em relação aos preços reais dos imóveis em mercado, o que faz com que o sistema acabe por subtaxar, em termos relativos, os móveis sob maior valorização. Além disso, um zoneamento fiscal rígido muitas vezes não tem correspondência com a dinâmica espacial do mercado e desconhece a grande heterogeneidade interna das zonas fiscais em termos de valores imobiliários reais.

As dificuldades políticas de correção da fiscalização em geral e da incidência do IPTU fazem com que as revisões havidas tenham, em parte, elevado a arrecadação no conjunto, sem entretanto corrigir assimetrias em relação ao perfil dos mercados imobiliários, sem contribuir para maior justiça tributária e muito menos para uma política de qualidade urbana. Mesmo os dados dos recentes recadastramentos, auxiliados pelas imagens aéreas e trabalhados através de computação, pouco têm permitido reduzir grande parte dos desvios usuais. Quando se somam a isso a falta de definição do planejamento, a lassidão das práticas de licenciamento e as crônicas falhas de fiscalização, é possível entender a fraqueza dos governos municipais em resolver problemas de seus territórios. Neste quadro, a grande distância entre carências e provisão de serviços e infra-estrutura reflete os limites dos efeitos sociais dos eventuais avanços expressos na introdução de segmentos produtivos mais rentáveis e na modernização operacional das elites políticas e empresariais.

Outro ponto é que, enquanto o acesso à habitação condiciona-se estreitamente ao mercado de terras, nada é feito pela ampliação dos estratos inferiores desse mercado. Grande parte do congestionamento de bairros populares reflete pressões de demanda por parte de grupos com renda que lhes permite participar de um mercado de terras a preços médios e baixos. Entretanto, várias cidades brasileiras não têm um verdadeiro mercado de terras e a questão da habitação tende muito mais a ser respondida com a oferta de unidades construídas do que com a abertura de áreas infra-estruturadas e a indução de loteamentos privados populares. Além de uma flexibilização da dinâmica territorial, isso permitiria a expansão e qualificação da construção civil artesanal e microempresarial. A perda da população mais pobre nesse ponto está não só na dificuldade de não ter onde morar e na supressão de oportunidades de trabalho, como na transferência de renda para empresas construtoras que têm que cobrar custos de projeto e gestão das obras, sem mencionar os acréscimos desses custos no custeio do financiamento e os desvios fraudulentos de recursos públicos. O fim da construção por conta própria leva consigo também uma vasta escola de trabalho. Quem encontrará hoje nos bairros populares o velho esquema de “oficiais” e ajudantes-aprendizes que construíam para si e para o mercado médio?

As administrações municipais avançaram significativamente, na última década, em aspectos processuais quanto à contenção de gastos, à promoção da expansão econômica e, mais recentemente, até mesmo quanto às propostas de desenvolvimento regional, com ênfase na mitigação do forte desequilíbrio núcleo-interior

Além disso, toda a orientação quanto à demanda de grupos de renda baixa tende a um viés assistencialista de inspiração clientelista. Os programas municipais contemplam freqüentemente essa demanda através da urbanização de favelas mais visíveis, da produção de conjuntos em terrenos menos

acessíveis e de lentos processos de regularização fundiária. Algumas prefeituras criaram fundos de terras, recipientes da doação obrigatória de uma quota do montante das áreas a serem parceladas, para a implantação de programas habitacionais de interesse social, mas nem o uso desse recurso procura compatibilizar necessidade e mercado – oferecendo ou induzindo loteamentos populares ainda que subsidiados.

E ainda: os planos diretores consideram – e a prática o confirma – prioritária a mobilização das comunidades de baixa renda para contribuir com seus esforços para a solução dos próprios problemas, evitando a concessão gratuita dos benefícios decorrentes das melhorias realizadas. Estabelecem também que os projetos de urbanização deverão contemplar formas de gestão e de participação da população e da iniciativa privada, em especial dos proprietários de terrenos, dos promotores imobiliários e das associações e cooperativas de moradores. Mas raramente confia-se à comunidade a gestão tecnicamente assistida das obras e mantêm-se inexploradas formas de participação solidária da iniciativa privada.

A elevação do produto e as mudanças em sua composição na maioria dos estados brasileiros são indiscutíveis. Apesar de tudo, os indicadores de bem-estar, em particular para os grandes aglomerados, permanecem dramaticamente insatisfatórios

O ESPAÇO MALTRATADO

O conjunto de políticas e práticas relativas aos espaços urbano-regionais corresponde a um universo de ambíguas definições de competências entre órgãos, deficiente comunicação, falta de controles de desempenho e imprecisa definição de objetivos. Parte do ambiente político que cerca os governos municipais, elas terminam por fomentar políticas e práticas não-convergentes, mesmo dentro de um mesmo setor, seja ele saúde, educação, infra-estrutura, uso e ocupação do solo ou política tributária.

A elevação do produto e as mudanças em sua composição na maioria dos estados brasileiros são indiscutíveis. Apesar de tudo, os indicadores de bem-estar, em particular para os grandes aglomerados, permanecem dramaticamente insatisfatórios. E não é possível esperar muito desse processo sem outras intervenções; isso, em parte pelo fato de que a industrialização e o recente desenvolvimento dos serviços vêm ocorrendo numa situação cujo patamar foi sempre muito baixo; em segundo lugar, pelo caráter capital-intensivo do crescimento econômico ao alcance de regiões de baixo nível cultural como o Nordeste e o Norte, o que exigiria um esforço de preparação da população e do espaço urbano-regional para favorecer um resultado social positivo e um desenvolvimento sustentável; também, devido à continuidade do crescimento demográfico, não apenas com a redução da mortalidade infantil e o alongamento da expectativa de vida, mas também pela persistência das migrações; por último, pelo caráter da modernização em curso, cuja opção é eminentemente por um urbano arcaico, adverso à expansão do mercado de terras e com um forte viés por investimentos tópicos e preferentemente nas capitais estaduais.

Quanto ao viés por um urbano sem visão do espaço regional, não é possível negar as obras viárias e melhoria de serviços em saúde e educação no interior, mas é indiscutível a preferência pelos núcleos metropolitanos. Apesar do discurso em favor da obtenção de maior equilíbrio intra-regional, mantém-se um balanço extremamente desfavorável ao interior nas aplicações públicas. E não há perspectivas de elevação significativa da ocupação da mão-de-obra rural. Mesmo o estímulo a novas culturas e à irrigação, maior assistência técnica rural, a implantação de indústrias fora dos núcleos-cabeça das RMs e obras de infra-estrutura têm tido pouca eficácia quanto à expansão do emprego. A saída será, em grande parte, o fortalecimento do terciário em núcleos do interior metropolitano, para o que a elevação da qualidade dos espaços urbano-regionais será fundamental.

No nível dos municípios, é freqüente a distância entre necessidades e resposta governamental a alguns pontos comuns à maioria dos centros urbanos brasileiros: a limitação de recursos, a desarticulação entre diferentes políticas e as restrições de ordem política a uma maior sensibilidade e autonomia das administrações municipais frente aos re-

quisitos de elevação da eficiência dos sistemas urbanos. *Grosso modo*, as restrições à autonomia dos governos municipais têm a ver com as condicionantes da estrutura socioeconômica e política – através da pressão de agentes econômicos e das máquinas partidárias com seus interesses específicos. Assim, sem propostas de caráter sistêmico, as administrações municipais levam adiante projetos de legislação, critérios de ordenamento de atividades e opções locacioanis de investimento sem qualquer sentido estratégico frente ao objetivo de elevação do desempenho dos sistemas urbano-regionais.

Os núcleos metropolitanos não mantêm articulação com os municípios vizinhos e restringem-se a contatos instrumentais com o governo estadual, sem qualquer perspectiva estratégica de articulação os espaços metropolitanos. Nem mesmo na questão do transporte há maior comunicação. No nível dos estados e da União, estradas são criadas sem consideração pelos efeitos sobre as constelações urbanas e a possibilidade de integração rodoferroviária no interior dos complexos regionais permanece, em vários casos, sem horizonte visível.

É notória a desarticulação entre políticas fiscais e políticas de investimento como, por exemplo, o ajuste necessário do IPTU à dinâmica criada por novos investimentos em infra-estrutura e pelo próprio avanço da ocupação. Criaram-se, nos últimos anos, mecanismos de negociação de índices de ocupação e uso do solo e institucionalização do solo criado. Mas esses recursos permanecem praticamente não-utilizados ou não-utilizados sob uma perspectiva de elevação da qualidade urbana. São freqüentes alterações tópicas do cálculo do índice de utilização do solo, das áreas de opção para a transferência de direitos de construir e dos dispositivos do solo criado. A flexibilidade de gestão dos requisitos de uso e índices de ocupação do solo à mercê de procedimentos internos aos órgãos de controle – e, não raro, à revelia da lei – gera freqüentemente custos irreversíveis de superadensamento, sobrecarga da infra-estrutura de esgotamento sanitário e impacto sobre o sistema viário. E os exemplos se multiplicam em outras esferas.

Além de aptos a definições pelo executivo, sem consulta a qualquer órgão colegiado envolvendo comunidade e empresas, os planos diretores são praticamente omissos em referência à economia e à dinâmica social das cidades e à sua articulação com o sistema metropolitano, o que faz com que a gestão do espaço urbano-regional acabe à mercê de iniciativas isoladas, com toda sorte de escolhas que desconhecem os objetivos de um desenvolvimento sistêmico para a qualidade dessas regiões.

O NOVO *CONTINUUM* RURAL-URBANO

É impossível separar o urbano do regional. Primeiro, pela interação normal entre processos que ocorrem no núcleo metropolitano e nos núcleos periféricos, entre os últimos e entre núcleos e áreas industriais, agropecuárias e outras de seu interior. Segundo, pelo caráter irreversível da redução da população rural, cuja transferência para núcleos urbanos avançará mesmo com o surgimento de empregos no campo por força de novos empreendimentos. Terceiro, pelo avanço dos sistemas de comunicação e gerência a distância que dependem de apoio urbano – serviços demandados mesmo pelos grupos que optem por residência e pela localização de empreendimentos fora de núcleos urbanos ou pelo menos dos maiores. Finalmente, pela valorização, como alternativa residencial e de localização de empreendimentos, de meios urbano–rurais, desde que apoiados por redes viárias e de comunicação ligadas a outros pontos do país e ao exterior.

Esses processos ressaltam uma dimensão crucial no planejamento, *grosso modo* desconhecida na prática governamental no Brasil: a modelagem do território, trabalhando com o planejamento das estruturas em rede e o uso do aparato fiscal como instrumento de indução de qualidade urbana e urbano-regional. Redes viárias macrorregionais deveriam contemplar pontos de articulação não só entre os grandes como também entre os aglomerados de pequenos núcleos urbanos. No interior das microrregiões, como as RMs e as constelações de pequenas cidades situadas em meio a áreas no interior, é possível estabelecer sistemas macro e micrometropolitanos, cujos núcleos dividam entre si equipamentos fixos de maior porte, como escolas secundárias e superiores, hospitais regionais, centros comerciais grossistas e varejistas maiores, e

agências públicas supralocais e serviços especializados etc.

Em lugar disso, permanece uma mentalidade que valoriza apenas a criação de grandes vias expressas, deixando ao largo cidades e áreas produtivas atuais ou potenciais e desconhecendo o poder dos sistemas de circulação na geração de oportunidades e de fortalecimento das economias regionais. Mais do que isso: a descontinuidade física e conceitual entre sistemas viários macrorregionais, interestaduais e além, versus redes urbanas e microrregionais responde pelas periferias-gasolina, os cinturões rodoviários que encapsulam as cidades do interior e fraturam os espaços microrregionais entre um campo solitário e pobre e um urbano congestionado, muitas vezes inóspito e murado por um anel de poluição e risco de acidentes e de criminalidade.

Documentos de política das prefeituras geralmente estabelecem prioridade para o transporte coletivo, para a circulação do pedestre e para as ações de ampliação e consolidação da integração do sistema. Insistem também na melhoria do desempenho dos transportes coletivos, realismo tarifário, gerenciamento e controle unificado do sistema, sempre afirmando a consideração por uma visão integrada de suas regiões, sobretudo das RMs. Mas aí surgem os problemas de articulação com os governos estaduais e entre prefeituras vizinhas e complica-se a coordenação entre o sistema no núcleo central e as vias e linhas que ligam núcleo-periferia e núcleos periféricos entre si.

Sem falar no custo social de um mau sistema de transporte coletivo, essa ausência de uma gestão da circulação em nível metropolitano ilustra as dificuldades de articulação intermunicipal e entre municípios e governos estaduais. Além das especificidades de concepção das diferentes prefeituras, os terminais, pátios de manobra e estacionamentos criados nos municípios são muitas vezes deficientes para uma futura integração do transporte coletivo no âmbito metropolitano.

A demora na negociação de projetos de integração, a necessidade de certas intervenções físicas intermunicipais, os riscos de aumento das pressões sobre o centro dos núcleos metropolitanos e os custos de operação de um sistema eficaz contribuem para adiar as intervenções reclamadas. O lado reverso disso é mais um elemento de desconforto, com os elevados custos de locomoção, falta de estacionamentos periféricos e aumento desnecessário do fluxo de veículos.

Não cabe repetir aqui os comentários sobre a política e as práticas tributárias que, na experiência brasileira, desperdiçam amplamente oportunidades de monitoramento da dinâmica urbana e regional. Entretanto, é preciso assinalar que a disposição territorial da ocupação, as oportunidades de circulação e a viabilização de espaços para o consumo não-econômico surgem cada vez mais como parte do capital urbano e tornam-se fator econômico na medida em que incidem sobre os processos de interação social.

Somente uma nova orientação de política pública permitirá criar um conceito e a vigência de um novo urbano, que exigirá novas práticas de gestão do espaço urbano-regional e, em conseqüência, um novo desenho temático e institucional dos sistemas de informação

Numa política pública pela elevação da qualidade e maior eficiência dos sistemas urbano-regionais, destacam-se problemas como a dimensão espacial da pobreza e da desigualdade, os obstáculos políticos à fluidez e expansão do mercado de terras, a má qualidade do tecido urbano, em particular nas áreas de assentamento popular, e deficiências dos sistemas de circulação, todos eles dependentes de políticas supramunicipais de manejo do território. Somente uma nova orientação de política pública permitirá criar um conceito e a vigência de um novo urbano, que exigirá novas práticas de gestão do espaço urbano-regional e, em conseqüência, um novo desenho temático e institucional dos sistemas de informação.

Complexos urbano-regionais podem – a partir de uma articulação produtiva entre estruturas espaciais de ocupação, sistema de circulação, patrimônio ambiental natural ou produzido e recursos logísticos – atrair recursos e produzir oportunidades que elevem seu nível de desempenho econômico e de qualidade. Tudo isso exige uma revisão da cultura dos órgãos públicos sobre a questão urbana e regional. Dadas as limitações políticas lo-

cais, os governos federal e estaduais terão que liderar esse processo em articulação com os segmentos sociais mais comprometidos com a modernização do país.

UM *ADENDUM* SOBRE O RECÔNCAVO DA BAHIA

São raras as experiências brasileiras de planejamento urbano-regional. Na Bahia, uma intenção nessa linha não chegou a alcançar cinco anos: o PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO RECÔNCAVO BAHIANO, 1967/início dos anos 70, apesar de alguns antecedentes ousados, como as propostas do **Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador** – **EPUCS** (1943/47), que considerava importante a relação Salvador/Recôncavo; o também breve ciclo inicial da **Comissão de Planejamento Econômico – CPE –** Bahia (1955/59), e o desafio das reivindicações da **Conferência do Petróleo** (1959), que reclamara medidas de planejamento para o Recôncavo. Na verdade, a criação do **Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo** – CONDER (1967) e sua tentativa de planejamento regional só existiram graças ao agudo sentimento de perda trazido pela fratura produzida entre Salvador-Recôncavo, em nome de uma industrialização com restritos valores de qualidade físico-socioambiental.

A FRATURA SALVADOR-RECÔNCAVO

O Recôncavo compreende hoje 39 municípios, na maioria pequenos, totalizando em torno de 11.000 km^2. Essa região está contida, em sua face litorânea, entre a margem direita da foz do Sauípe e a esquerda da foz do Jiquiriçá, formando uma faixa em semicírculo de 50 à 70km de largura, em torno da Baía de Todos os Santos, origem da designação Recôncavo da Bahia ou, simplesmente, Recôncavo, e não Recôncavo *Baiano*[2]. Essa é a delimitação com que o Recôncavo chega ao século XX e assim permanece nas estatísticas e cartografia oficiais até o final da década de 70, sem mencionar grande parte da produção técnica, que, ainda nos anos 80, toma o Recôncavo segundo aqueles limites.

Trata-se de uma unidade cultural marcada desde o início da colonização por grandes diferenças sub-regionais, mas também por intensa complementaridade econômica e inter-relação social, composta do todo ou parte dos termos de sete núcleos administrativos do período colonial: Abrantes, Salvador, São Francisco do Conde, Santo Amaro da Purificação, Cachoeira (compreendendo o Baixo Paraguaçu, num raio de 50km a partir da barra do rio na Baía de Todos os Santos), Maragogipe e Jaguaripe (deste excluídas as áreas dos atuais municípios de São Miguel das Matas e de Laje).

Entretanto, desde o meado da década de 80, o termo *recôncavo* começa a excluir, nos documentos oficiais, a **Região Metropolitana de Salvador** – RMS e os municípios ao norte e oeste desta, reservando-se aquela designação, qualificada como *Recôncavo Sul*, aos municípios ao sul da RMS acrescentados de 14 outros à margem direita do Médio Paraguaçu e de parte do vale do Médio Jiquiriçá.

Essa redução do conceito e da área de referência da Grande Salvador emerge, basicamente, de três processos. O primeiro deriva da expansiva presença da **Petrobrás** – Petróleo Brasileiro SA no Recôncavo açucareiro, coincidente com o declínio final do ciclo da cana-de-açúcar, na década de 50 do século passado. O segundo vem da desarticulação do sistema viário macrorregional, antes centrado em portos litorâneos e servido por vias férreas, com a opção federal quase exclusiva pelo desenvolvimento do transporte rodoviário, o que, no caso do Recôncavo, custou a desativação da Estrada de Ferro de Nazaré e do terminal marítimo de São Roque, no sul da Bahia. Por último, seguem-se a escolha da área de Aratu – no trecho noroeste da Baía de Todos os Santos – para porto e distrito industrial (1964) e a consolidação da proposta de criação do complexo petroquímico ao norte da Capital (1971). A isso soma-se a política federal de institucionalização de nove regiões metropolitanas, entre as quais a de Salvador (1973), com ênfase em infra-estrutura, industrialização e controle social, frente à idéia de risco de movimentos de insurgência nas grandes concentrações urbanas.

[2] Vale observar que o termo *recôncavo* aparece, na maioria dos documentos, até o terceiro quartel do século XX, em minúscula, como uma referência às terras em torno da Bahia de Todos os Santos, o que mais uma vez reitera a impropriedade da expressão Recôncavo *Baiano*.

No momento, o Recôncavo está subdividido em várias regiões e sub-regiões que, à exceção da RMS, não fazem referência a sua ligação com a Capital, enquanto reserva-se, como vimos, o termo Recôncavo apenas a uma parte de sua área, acrescida de vários municípios a oeste. Para o IBGE, que se inspirara no conceito de regiões homogêneas, a RMS é considerada como microrregião de Salvador, os municípios ao norte integram a microrregião de Catu e as áreas ao sul da RMS e oeste da Bahia de Todos os Santos compõem a microrregião de Santo Antônio de Jesus, excluindo-se Teodoro Sampaio, Conceição do Jacuípe, São Gonçalo dos Campos e Conceição da Feira da própria mesorregião metropolitana de Salvador. Os órgãos estaduais, por sua vez, trabalham com outras sub-regionalizações, como a proposta de regiões econômicas, neste caso, distribuindo municípios do território aqui considerado como Recôncavo em quatro regiões: Metropolitana de Salvador, Litoral Norte, Paraguaçu e Recôncavo Sul, esta com o acréscimo de extensa área em pleno semi-árido, incluindo Nova Itarana, Milagres, Itatim e outros municípios fora da Zona da Mata.

A multiplicação de divisões territoriais e a persistente fragmentação e desconsideração pelos limites socioculturais do Recôncavo faz com que o histórico município de Santo Amaro da Purificação, tão próximo de Salvador quanto o limite norte da RMS, por exemplo, participe de quatro regiões ou sub-regiões com delimitações não-coincidentes, algumas delas, inclusive, partes de áreas maiores diversas: Região Administrativa Santo Antônio de Jesus, Região Econômica Recôncavo Sul, Microrregião Homogênea Santo Antônio de Jesus e Região de Planejamento Paraguaçu. As variadas sub-regionalizações recentes propostas pelos órgãos públicos revelam assim a dificuldade criada no delimitar o que possa ser considerado como Recôncavo ou mesmo como região de Salvador, quando desconsideradas a gênese e as interações intra-regionais do Recôncavo.

DO RECÔNCAVO À RMS

A literatura, a historiografia, a pesquisa e propostas de política sempre tomaram o Recôncavo como uno e **interior** abrangente de Salvador. A intimidade entre, de um lado, Itapagipe e as ocupações ao longo da orla interna da cidade a partir da velha Estrada das Boiadas e seguindo a ferrovia e, de outro, as ilhas da baía e as terras do Recôncavo, os pequenos terraplanos e ancoradouros e as feiras livres que pontuavam a orla da baía, a partir do Porto da Barra beira-mar acima, as visitas entre parentes, as devoções, a arte, testemunhavam a ligação Salvador-Recôncavo. E embora os textos sobre planejamento regional tenham se circunscrito, a partir dos anos 70, quase apenas à Região Metropolitana de Salvador (RMS), trabalhos de maior importância como o **Atlas do Estado da Bahia** (1976) e o **Atlas climatológico do Estado da Bahia** (1978) mantêm os mesmos limites do Recôncavo. Este é o Recôncavo concebido em documentos e programas como o **Inventário de Proteção do Acervo Cultural da Bahia – IPAC** (1978 e 1982); **Porto Náutico Turístico da Baía de Todos os Santos** (1980); **Projeto Turístico e Cultural do Recôncavo**: **Pro-Recôncavo** (1980); e **Qualidade ambiental na Bahia**: **Recôncavo e regiões limítrofes** (1987).

A prospecção e exploração do petróleo, desde o final dos anos 40, no âmago da zona de cana, afetaria profundamente a região. Em primeiro lugar, concorrendo, no mercado de trabalho, por pessoal mais qualificado com as últimas fazendas de cana e usinas de açúcar. Em segundo, por introduzir um clima de insegurança entre produtores, aliado, por outro lado, à esperança de indenizações por danos alegados, indenizações desejadas como um alívio à crise da economia canavieira e muitas vezes um *álibi* para o abandono da agricultura. Em terceiro, por gerar um influxo intenso e inesperado, para a população e para as administrações locais, não só de migrantes como de renda. Por último, pela atuação da **Petrobrás** na zona da cana e dela para o norte, contribuindo para a progressiva marginalização das demais sub-áreas da região.

Contudo a presença da **Petrobrás** não chegara a alterar substancialmente a concepção do complexo Salvador-Baía de Todos os Santos-Recôncavo. Foi a questão da criação de um distrito industrial e de um novo porto no Recôncavo que abriu a discussão sobre a relação metrópole-região, levando

a uma nova concepção, entre as autoridades governamentais, da região de Salvador. O processo iniciou-se com a idéia de construção de um *cais de minérios* e de uma *cidade industrial*, não mais numa área da península de Itapagipe em Salvador, como pensado pelo EPUCS e mesmo nos anos iniciais da CPE (1955/57). Também os projetos atraídos com a expectativa dos incentivos administrados pela SUDENE – **Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste** (1956) pressionavam por uma definição do local de um distrito industrial.

No final dos anos 50, as opiniões sobre a localização do que viria a ser o **Centro Industrial de Aratu** (CIA) dividiam-se ainda entre a península de Saubara, no sul da baía, e áreas próximas do canal de acesso à Baía de Aratu, na vizinhança da Capital. Mas na falta daquela definição começaram a surgir algumas pequenas plantas industriais a norte/noroeste de Salvador, além de optarem por essa área os projetos de localização da **Usina Siderúrgica da Bahia SA** (USIBA) e da **Eletro Siderúrgica Brasileira AS** (SIBRA), ambas propostas da própria CPE, e do estaleiro da Base Naval de Aratu.

Justificada nos textos oficiais pelas condições favoráveis de suprimento de água, gás natural, energia elétrica e apoio urbano da Capital, e presença das indústrias já instaladas ou em projeto, a escolha da área de Aratu não só encerra a discussão que marcara o primeiro ciclo de pensamento da CPE sobre o desenvolvimento de um complexo portuário do Recôncavo e sobre o fortalecimento do sistema ferroviário – daí os projetos USIBA e SIBRA – como representa o golpe final à opção de localização do novo distrito industrial em área mais central da Bahia de Todos os Santos, conforme cogitara a própria CPE até aquele momento. Logo em seguida, o **Plano de Desenvolvimento Econômico da Bahia** (PLANDEB) **1960/63**, elaborado pela CPE (1959/60) – já no seu segundo ciclo de propostas – reservaria ao Porto de São Roque, no fundo da Baía de Todos os Santos, apenas a exportação de minérios transportados pela linha sul da Viação Férrea Federal, começando a descartar a localização de um distrito industrial em Saubara, ao propor um *cais* em Aratu, ligado "a uma futura área industrial". A esse movimento somavam-se as intenções da **Petroquisa** de implantar em futuro próximo um *conjunto petroquímico* ao norte de Salvador.

Assim, a primeira exigência concreta de delimitação territorial e instituição de uma autoridade metropolitana, na forma como fora feito para Salvador, decorre da decisão de criação do CIA em 1964, quando se coloca pela primeira vez, na prática, para o Governo do Estado, a questão de administrar uma área contendo frações de três diferentes municípios: Camaçari, Simões Filho e Candeias, os dois últimos recém-desmembrados da Capital.

Foi frente aos processos acima, retomando o conceito de Recôncavo como região de Salvador, que nasceu o CONDER, com a insistência na integridade da região e com a tentativa de conciliação entre suas características ecológicas e históricas e as oportunidades oferecidas à Bahia com a redefinição de sua inserção na economia nacional. Isso significava a proposta de desenvolvimento de seu complexo rodo-ferroviário e portuário, a valorização de sua rede viária e urbana e o fortalecimento da economia regional. O documento-proposta de 1967 – **Desenvolvimento integrado do Recôncavo Baiano**[3] – indicaria várias medidas de estruturação da região metropolitana, ainda concebida como área integrante do Recôncavo, entre as quais a criação da *autoridade metropolitana do Recôncavo* [*sic*], a construção de um porto industrial na Baía de Todos os Santos – dado ainda como sem localização firmada – e a instituição de incentivos à produção alimentar, à agroindústria e ao turismo, sem diminuir a importância da industrialização e do desenvolvimento urbano.

O CONDER não só produziu cerca de cinqüenta documentos no âmbito do PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO – sobre industrialização, urbanização, transporte, abastecimento alimentar, recursos hídricos, pesca, agricultura, turismo e, ainda, estudos e propostas sobre o futuro pólo petroquímico da Bahia – e do que designou PROJETO AGROPECUÁRIO DO RECÔNCAVO, muitas dessas publicações saídas até 1974, depois

[3] V. BAHIA. Gabinete do Governador. Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo. **Desenvolvimento Integrado do Recôncavo Baiano**, [Salvador, 1967]. Versão final do relatório apresentado ao Governo do Estado da Bahia pela missão organizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

de extinção do órgão, como contratou o primeiro plano regional de turismo, produzido no Estado da Bahia. Mas desde a decisão federal de instalação do **Complexo Petroquímico de Camaçari** – COPEC (1971) o processo de fragmentação Salvador/Recôncavo passou a acelerar-se. Seus marcos administrativos são uma primeira formalização, pelo Governo do Estado, da **Área Metropolitana de Salvador (AMS)**, em 1972, logo depois reforçada pela instituição das regiões metropolitanas pelo Governo Federal, em 1973, e sua oficialização, em 1974, como **Região Metropolitana de Salvador**. Com isso, extingue-se o **Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo** e cria-se, em 1973, a **Companhia de Desenvolvimento da RMS**, ligada à Secretaria de Planejamento, porém, entre 1975/79, vinculada diretamente ao Gabinete do Governador com *status* de secretaria. O CONDER cederia sua sigla – agora em feminino – à nova autoridade metropolitana e tornar-se-ia, no final, praticamente uma agência prioritariamente envolvida com projetos ligados ao sistema viário da RMS, com obras pontuais em Salvador e municípios adjacentes, mais recentemente com o programa de saneamento da Capital e dos núcleos marginais à Baía de Todos os Santos, para ser finalmente transformada em órgão de projetos e supervisão de investimentos urbanos para todo o estado.

SUCATEAMENTO DO PATRIMÔNIO REGIONAL E INDIGÊNCIA CONCEITUAL

Além do desvio de interesse pelo Recôncavo em si, a própria destinação de uma gigantesca área institucional ao CIA, com mais de 400 km², exatamente no que poderia continuar a ser o corredor natural de ligação litorânea e por terra Salvador-Recôncavo central e meridional, margeando um dos mais privilegiados trechos do bordo da Baía de Todos os Santos, isolariam Salvador da baía, das ilhas e da mais expressiva rede urbana do estado. A isso somaram-se a grande densidade de investimentos no COPEC, por sua vez com uma área institucional de mais de 300 km² ao norte da capital, e sem maior esforço de ancoragem regional, e a anulação da baía como suporte de comunicação Salvador-Recôncavo e de pontos entre si do próprio Recôncavo. A partir daí, passou-se a desconhecer progressivamente a relação Salvador-Recôncavo e sua ligação via Baía de Todos os Santos, ao tempo em que se mutilou e fragmentou essa região, inclusive deslocando-a para um plano secundário frente a outras regiões do estado. Tudo isso terminou por dissolver a noção de uma região de Salvador, exceto como espaço urbano e industrial, e por sucatear o patrimônio ambiental, urbano-viário intra-regional e arquitetônico do Recôncavo.

Esse processo contribuiu para liquidar velhas atividades produtivas – agricultura alimentar, fruticultura, pesca e produção de materiais de construção – antes dependentes do complexo de vias e cidades da região e do acesso supra-regional, e comprometeu as próprias perspectivas de sustentabilidade da industrialização, de valorização ambiental e de desenvolvimento do turismo em que se concentra hoje grande parte dos esforços governamentais, embora majoritariamente em outras áreas do estado. De outro lado, a segmentação Salvador/Recôncavo e Salvador/Baía de Todos os Santos e o isolamento viário e político do Recôncavo não-petroleiro reforçariam o próprio viés de crescimento da Capital em direção norte/nordeste, em detrimento de sua orla interna. Marginalizar-se-ia desse modo parte de seus acessos viários – marítimo-ferroviários e rodo-ferroviários –, ficando a Capital como uma gigantesca ilha ao lado de um mediterrâneo esquecido e de um segmento rural imediato ao norte, isolado e praticamente estéril em termos econômicos.

Mas a radical modificação do conceito de uma região de Salvador trouxe consigo e expressou também uma redução do escopo da política de planejamento. Desde o final dos anos 1950, conceitos e propostas relativos ao desenvolvimento da região de Salvador começaram a evoluir entre parte do corpo técnico ligado a empresas privadas de consultoria e ao próprio governo, em direção à perda de perspectiva de uma intervenção orientadora do Estado na dinâmica da região da Capital. De tudo isso resultou a quase anulação do conceito de região – que inicialmente tomara um conjunto de dimensões com atenção para processos econômicos e sociais diversos, cultura e ecossistema, agora substituído pela ênfase quase exclusiva em industrialização e infra-estrutura. Em segundo lugar, su-

bordinadas à integração da rede rodoviária nacional e à paralela desativação do transporte ferroviário e da navegação costeira e fluvial, as novas propostas perderam as referências relativas ao complexo Baía de Todos os Santos/Recôncavo/Salvador. E o empobrecimento do conceito de região e da intervenção do Estado contaminou o que viria depois como proposta de valorização de outras áreas da Bahia.

Entretanto, as dificuldades da industrialização e a valorização da Baía de Todos os Santos para o turismo, lazer e esporte náutico, em meio à ênfase geral em turismo de cultura e natureza, resultante das novas relações econômicas e políticas entre países e regiões centrais e periféricos na escala mundial, vêm levando, desde o meado da década de 90, a uma nova retórica quanto à referência territorial e ao sentido das intervenções do Estado. Nesta linha é que se começa a redescobrir o Recôncavo e as origens estruturais da pobreza, da degradação ambiental e da violência, temas que sempre foram objeto das antigas "conspirações dos técnicos", como dizia Rômulo Almeida, agora vistos sob a perspectiva da economia do turismo e do seu reflexo sobre o mercado de terras. O desafio é que isso não será suficiente para prover Salvador de um apoio regional significativo, nem para bombear para o Recôncavo recursos capazes de aproveitar seu capital cultural, urbano-regional e ambiental.

ÍNDICE GERAL*

v.11, n.1-4, jun. 2001/mar. 2002

ASSUNTO

ADOLESCENTE – VIOLÊNCIA
v.11, n.1, p.50-51, jun.2001
v.11, n.1, p.52-62, jun.2001
v.11, n.1, p.63-66, jun.2001
v.11, n.1, p.67-68, jun.2001
v.11, n.1, p.82-90, jun.2001
v.11, n.1, p.140-142, jun.2001

AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA, TRANSPORTES E COMUNICAÇÃO DA BAHIA
v.11, n.4, p.83-95, mar.2002

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA
v.11, n.4, p.83-95, mar.2002

AGERBA ver AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA, TRANSPORTES E COMUNICAÇÃO DA BAHIA

AJUCA ver ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

AMBIENTE NATURAL
v.11, n.2, p.146-152, set.2001

ANÁLISE ECONÔMICA – BRASIL
v.11, n.3, p.82-89, dez.2001

ANEEL ver AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA

ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – BAHIA
v.11, n.2, p.112-117, set.2001

ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE
v.11, n.1, p.67-68, jun.2001

BACIA DO RECÔNCAVO BAIANO
v.11, n.4, p.32-44, mar.2002

BAÍA DE TODOS OS SANTOS – BAHIA
v.11, n.2, p.98-100, set.2001

CIDADANIA
v.11, n.1, p.63-66, jun.2001
v.11, n.1, p.111-120, jun.2001
v.11, n.1, p.121-128, jun.2001

CIDADES
v.11, n.2, p.81-97, set.2001
v.11, n.2, p.153-161, set.2001
v.11, n.2, p.169-173, set.2001
v.11, n.2, p.180-193, set.2001
v.11, n.2, p.198-200, set.2001

COSTA DO DESCOBRIMENTO – BAHIA
v.11, n.2, p.118-124, set.2001
v.11, n.2, p.125-130, set.2001

COSTA DO SAUÍPE – BAHIA
v.11, n.2, p.29-40, set.2001

CRIANÇA – VIOLÊNCIA
v.11, n.1, p.50-51, jun.2001
v.11, n.1, p.63-66, jun.2001
v.11, n.1, p.67-68, jun.2001
v.11, n.1, p.82-90, jun.2001
v.11, n.1, p.140-142, jun.2001

CRISE ENERGÉTICA – BAHIA
v.11, n.3, p.46-53, dez.2001

CULTURA
v.11, n.2, p.169-173, set.2001

CULTURA – BAHIA
v.11, n.2, p.8-12, set.2001
v.11, n.2, p.41-54, set. 2001

CULTURA – MONTREAL – CANADÁ
v.11, n.2, p.153-161, set.2001

CULTURA – PAMPLONA – ESPANHA
v.11, n.2, p.198-200, set.2001

DELEGACIA DE PROTEÇÃO À MULHER – SALVADOR – BAHIA
v.11, n.1, p.23-27, jun.2001

DELINQUÊNCIA
v.11, n.1, p.52-62, jun.2001

DESEMPREGO – SALVADOR – BAHIA
v.11, n.1. p.69-81, jun.2001

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – BAHIA
v.11, n.3, p.13-32, dez.2001

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – BRASIL
v.11, n.3, p.6-12, dez.2001

DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – BRASIL
v.11, n.3, p.82-89, dez.2001

DESENVOLVIMENTO REGIONAL – BAHIA
v.11, n.2, p.105-111, set.2001

DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ECONÔMICO – BAHIA
v.11, n.2, p.118-124, set.2001

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
v.11, n.2, p.56-80, set.2001
v.11, n.2, p.125-130, set.2001

DESPORTOS
v.11, n.2, p.142-144, set.2001

DIREITO PENAL
v.11, n.1, p.52-62, jun.2001

DIREITOS HUMANOS
v.11, n.1, p.111-120, jun.2001

EDUCAÇÃO
v.11, n.1, p.136-139, jun.2001

EDUCAÇÃO – ÁREA METROPOLITANA – SALVADOR – BAHIA
v.11, n.3, p.69-81, dez.2001

ELETRIFICAÇÃO RURAL – BAHIA
v.11, n.4, p.58-67, mar.2002

EMPREGO – BAHIA
v.11, n.1, p.38-47, jun.2001
v.11, n.3, p.46-53, dez.2001
v.11, n.3, p.54-60, dez.2001

ENERGIA ELÉTRICA – BAHIA
v.11, n.3, p.33-42, dez.2001
v.11, n.4, p.58-67, mar.2002
v.11, n.4, p.68-75, mar.2002
v.11, n.4, p.76-82, mar.2002

ENERGIA ELÉTRICA – NORDESTE
v.11, n.4, p.6-15, mar.2002
v.11, n.4, p.16-31, mar.2002
v.11, n.4, p.68-75, mar.2002
v.11, n.4, p.76-82, mar.2002

ENERGIA ELÉTRICA – RACIONAMENTO – NORDESTE
v.11, n.4, p.6-15, mar.2002

ENERGIA ELÉTRICA – SETOR INDUSTRIAL – BAHIA – 1980/2001
v.11, n.4, p.76-82, mar.2002

ENERGIA ELÉTRICA – SETOR SERVIÇOS – BAHIA – 1990/2000
v.11, n.4, p.68-75, mar.2002

ENTRETENIMENTO ver LAZER

ESCOLAS ver ESTABELECIMENTOS DE ENSINO

* Trabalho realizado por Marília Torres, bibliotecária da SEI

ESTABELECIMENTOS DE ENSINO
v.11, n.1, p.28-31, jun.2001
v.11, n.1, p.140-142, jun.2001

FCCV ver FÓRUM COMUNITÁRIO DE COMBATE À VIOLÊNCIA

FINANÇAS MUNICIPAIS – BAHIA
v.11, n.3, p.43-45, dez.2001

FONTES DE ENERGIA – NORDESTE
v.11, n.4, p.16-31, mar.2002
v.11, n.4, p.58-67, mar.2002

FÓRUM COMUNITÁRIO DE COMBATE À VIOLÊNCIA
v.11, n.1, p.92-98, jun.2001
v.11, n.1, p.99-106, jun.2001

GÁS NATURAL – BAHIA
v.11, n.4, p.45-57, mar.2002

IGUATEMI – SALVADOR – BAHIA
v.11, n.2, p.174-179, set.2001

INDÚSTRIA FONOGRÁFICA – BAHIA
v.11, n.2, p.131-141, set.2001

INSTITUTO DE HOSPITALIDADE
v.11, n.2, p.101-104, set.2001

JORGE AMADO – OBRA
v.11, n.2, p.194-197, set.2001

JUVENTUDE – SALVADOR – BAHIA
v.11, n.1, p.8-16, jun.2001
v.11, n.1, p.28-31, jun.2001
v.11, n.1, p.69-81, jun.2001

LAZER
v.11, n.2, p.8-12, set.2001
v.11, n.2, p.142-144, set.2001
v.11, n.2, p.174-179, set.2001

MEIO AMBIENTE
v.11, n.2, p.146-152, set.2001

MEIOS DE COMUNICAÇÃO DE MASSA – SALVADOR – BAHIA
v.11, n.1, p.17-22, jun.2001

MERCADO DE TRABALHO – ÁREA METROPOLITANA – SALVADOR – BAHIA
v.11, n.1, p.38-47, jun.2001
v.11, n.1, p.69-81, jun.2001
v.11, n.3, p.54-60, dez.2001

MÍDIA ver MEIOS DE COMUNICAÇÃO DE MASSA

MORTALIDADE – VIOLÊNCIA – BAHIA
v.11, n.1, p.107-110, jun.2001

MOVIMENTO SOCIAL
v.11, n.1, p.129-135, jun.2001

MULHER – VIOLÊNCIA – SALVADOR – BAHIA
v.11, n.1, p.23-27, jun.2001

MUNICÍPIOS – BAHIA
v.11, n.3, p.43-45, dez.2001

NORDESTE DE AMARALINA – SALVADOR – BAHIA
v.11, n.1, p.99-106, jun.2001

PARMCEX ver PLANO DE AÇÃO PARA A REDUÇÃO DA MORBIMORTALIDADE POR CAUSAS EXTERNAS

PAZ
v.11, n.1, p.121-128, jun.2001
v.11, n.1, p.129-135, jun.2001
v.11, n.1, p.136-139, jun.2001

PETI ver PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

PETRÓLEO – BAHIA
v.11, n.4, p.32-44, mar.2002
v.11, n.4, p.45-57, mar.2002

PIB ver PRODUTO INTERNO BRUTO

PLANO DE AÇÃO PARA A REDUÇÃO DA MORBIMORTALIDADE POR CAUSAS EXTERNAS – BAHIA
v.11, n.1, p.107-110, jun.2001

PLANOS DE GOVERNO – PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR
v.11, n.1, p.121-128, jun.2001

POLÍTICA GOVERNAMENTAL – SALVADOR – BAHIA
v.11, n.1, p.32-37, jun.2001

PÓLO DE ENTRETENIMENTO – BAHIA
v.11, n.2, p.8-12, set.2001
v.11, n.2, p.13-19, set.2001
v.11, n.2, p.29-40, set.2001
v.11, n.2, p.41-54, set.2001

POPULAÇÃO – CERRADOS – BAHIA
v.11, n.3, p.61-68, dez.2001

POPULAÇÃO – LITORAL – BAHIA
v.11, n.3, p.61-68, dez.2001

POPULAÇÃO – REGIÃO SEMI-ÁRIDA – BAHIA
v.11, n.3, p.61-68, dez.2001

PRODUTO INTERNO BRUTO – BAHIA
v.11, n.3, p.33-42, dez.2001

PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL – BAHIA
v.11, n.1, p.82-90, jun.2001

RECESSÃO ECONÔMICA
v.11, n.3, p.6-12, dez.2001

RECURSOS NATURAIS – BAHIA
v.11, n.2, p.112-117, set.2001

SETOR ELÉTRICO
v.11, n.4, p.83-95, mar.2002

TORTURA
v.11, n.1, p.111-120, jun.2001

TRABALHO – ÁREA METROPOLITANA – SALVADOR – BAHIA
v.11, n.1, p.38-47, jun.2001
v.11, n.3, p.69-81, dez.2001

TRABALHO DO MENOR
v.11.n.1, p.82-90, jun.2001

TURISMO
v.11, n.2, p.146-152, set.2001
v.11, n.2, p.169-173, set.2001

TURISMO – BAHIA
v.11,n.2, p.8-12, set.2001
v.11, n.2, p.13-19, set.2001
v.11, n.2, p.29-40, set.2001
v.11, n.2, p.41-54, set.2001
v.11, n.2, p.105-111, set.2001
v.11, n.2, p.112-117, set.2001
v.11, n.2, p.118-124, set.2001
v.11, n.2, p.125-130, set.2001
v.11, n.2, p.180-193, set.2001

TURISMO – COMPETITIVIDADE
v.11, n.2, p.162-168, set.2001

TURISMO – ESPANHA
v.11, n.2, p.81-97, set.2001
v.11, n.2, p.198-200, set.2001

TURISMO – INTERVENÇÃO DO ESTADO – BAHIA
v.11, n.2, p.20-28, set.2001

TURISMO – MONTREAL – CANADÁ
v.11, n.2, p.153-161, set. 2001

TURISMO – PAÍS EM DESENVOLVIMENTO
v.11, n.2, p.56-80, set.2001

TURISMO – QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL
v.11, n.2, p.101-104, set.2001

TURISMO – SERVIÇOS
v.11, n.2, p.162-168, set.2001

VIOLÊNCIA
v.11, n.1, p.8-16, jun.2001
v.11, n.1, p.17-22, jun.2001
v.11, n.1, p.23-27, jun.2001
v.11, n.1, p.28-31, jun.2001
v.11, n.1, p.32-37, jun.2001
v.11, n.1, p.50-51, jun.2001
v.11, n.1, p.63-66, jun.2001
v.11, n.1, p.92-98, jun.2001
v.11, n.1, p.99-106, jun.2001
v.11, n.1, p.111-120, jun.2001
v.11, n.1, p.121-128, jun.2001
v.11, n.1, p.129-135, jun.2001
v.11, n.1, p.136-139, jun.2001
v.11, n.1, p.140-142, jun.2001

TÍTULO

Adolescente, sujeito de direito com responsabilidade penal.
v.11, n.1, p.52-62, jun.2001

Amado e os rituais de passagem – literatura e cinema.
v.11, n.2, p.194-197, set.2001

Aspectos regionais do racionamento de eletricidade.
v.11, n.4, p.6-15, mar.2002

A atuação do governo do Estado da Bahia no âmbito da Defensoria Pública.
v.11, n.1, p.67-68, jun.2001

Autonomia e independência das agências de regulação do setor elétrico: ANEEL e agências estaduais.
v.11, n.4, p.83-95, mar.2002

Basta! Eu (quem?) quero paz!
v.11, n.1, p.129-135, jun.2001

Brasil industrial: do capitalismo retardatário à inserção subordinada no mundo neocolonial.
v.11, n.3, p.82-89, dez.2001

Busca do lazer define novas formas de sociabilidade: a experiência do Shopping Center Iguatemi.
v.11, n.2, p.174-179, set.2001

Buscando uma solução para a violência.
v.11, n.1, p.140-142, jun.2001

O caráter dual da segunda ocupação na Região Metropolitana de Salvador.
v.11, n.1, p.38-47, jun.2001

O carnaval de Pamplona.
v.11, n.2, p.198-200, set.2001

Competitividade internacional em turismo: a identidade cultural contra o mito da qualidade dos serviços.
v.11, n.2, p.162-168, set.2001

A construção das políticas públicas de combate ao trabalho infantil.
v.11, n.1, p.82-90, jun.2001

Construindo parcerias para o enfrentamento da violência: a experiência do Fórum de Combate à Violência de Salvador.
v. 11, n.1, p.92-98, jun.2001

Construindo uma cultura de paz: um modelo diferenciado de gestão na Prefeitura Municipal de Salvador.
v.11, n.1, p.121-128, jun.2001

Crianças e adolescentes, sujeitos de direito.
v.11, n.1, p.50-51, jun.2001

Debatendo as perspectivas do turismo baiano.
v.11, n.2, p.13-19, set.2001

Delegacia de Proteção à Mulher: cenário de conquistas cotidianas.
v.11, n.1, p.23-27, jun.2001

Demanda de energia elétrica no setor industrial da Bahia.
v.11, n.4, p.76-82, mar.2002

Desempenho da economia baiana.
v.11, n.3, p.13-32, dez.2001

Desvendando Montreal – multiculturalismo e mercado turístico no Canadá.
v.11, n.2, p.153-161, set.2001

A difícil recuperação financeira dos municípios baianos.
v.11, n.3, p.43-45, dez.2001

O Éden terrestre: o consumo da cidade como mito.
v.11, n.2, p.180-193, set.2001

Educação para a paz: uma solução para o grande problema da violência.
v.11, n.1, p.136-139, jun.2001

Emprego formal: o "racionamento" do emprego em tempos de crise energética.
v.11, n.3, p.46-53, dez.2001

O estado atual do mercado de trabalho juvenil da cidade de Salvador.
v.11, n.1, p.69-81, jun.2001

La estrategia del turismo metropolitano: el caso de Barcelona.
v.11, n.2, p.81-97, set.2001

A evolução do sistema institucional público do turismo baiano.
v.11, n.2, p.20-28, set.2001

O futuro da Bacia do Recôncavo, a mais antiga província petrolífera brasileira.
v.11, n.4, p.32-44, mar.2002

A gestão da Baía de Todos os Santos.
v.11, n.2, p.98-100, set.2001

Gestão participativa para um turismo sustentável: o caso da Costa do Descobrimento.
v.11, n.2, p.125-130, set.2001

A indústria fonográfica no Brasil e na Bahia.
v.11, n.2, p.131-141, set.2001

Instituto de Hospitalidade: certificação da qualidade profissional para o setor de turismo.
v.11, n.2, p.101-104, set.2001

Lazer, esporte e entretenimento.
v.11, n.2, p.142-144, set.2001

Litoral, Semi-árido e Cerrado: grandes áreas da Bahia.
v.11, n.3, p.61-68, dez.2001

O mercado de trabalho na RMS.
v.11, n.3, p.54-60, dez.2001

Nordeste de Amaralina: a violência não é a única medida.
v.11, n.1, p.99-106, jun.2001

Nova dinâmica espacial da cultura e do turismo na Bahia – o planejamento segundo os conceitos e práticas de cluster econômico.
v.11, n.2, p.41-54, set.2001

Novos campos de petróleo e de gás na Bahia.
v.11, n.4, p.45-57, mar.2002

Oferta de energia elétrica no Nordeste: perspectivas de expansão.
v.11, n.4, p.16-31, mar.2002

Patrimônio, turismo e identidade cultural.
v.11, n.2, p.169-173, set.2001

O perfil do consumo de energia elétrica do setor terciário, na Bahia, no período 1990-2000.
v.11, n.4, p.68-75, mar.2002

Perspectivas para a universalização da eletrificação no Estado da Bahia.
v.11, n.4, p.58-67, mar.2002

Pólo de entretenimento na Bahia: uma proposta em debate.
v.11, n.2, p.8-12, set.2001

O Produto Interno Bruto e a crise energética na Bahia.
v.11, n.3, p.33-42, dez.2001

Proposta de ação para redução da morbimortalidade por causas externas no Estado da Bahia: relato e experiência.
v.11, n.1, p.107-110, jun.2001

Recessão à vista?
v.11, n.3, p.6-12, dez.2001

O recurso natural como produto turístico.
v.11, n.2, p.112-117, set.2001

Reivindicação, cidadania e direitos humanos.
v.11, n.1, p.111-120, jun.2001

Repensando a violência: a construção de um novo olhar.
v.11, n.1, p.63-66, jun.2001

Os retornos do capital humano na Região Metropolitana de Salvador.
v.11, n.3, p.69-81, dez.2001

Sociabilidade e violência na vida cotidiana em Salvador.
v.11, n.1, p.8-16, jun.2001

Turismo baiano traça estratégias para ampliar fluxo e receita.
v.11, n.2, p.29-40, set.2001

O turismo como atividade promotora do desenvolvimento regional.
v.11, n.2, p.105-111, set.2001

O turismo como fator de desenvolvimento socioeconômico da Costa do Descobrimento – Bahia – Brasil.
v.11, n.2, p.118-124, set.2001

Turismo e desenvolvimento.
v.11, n.2, p.56-80, set.2001

Turismo, paisagem e ambiente.
v.11, n.2, p.146-152, set. 2001

Violência e mídia: uma questão de responsabilidade social.
v.11, n.1, p.17-22, jun.2001

Violência e políticas públicas – Bahia e RMS.
v.11, n.1, p.32-37, jun.2001

Violência na escola: um protesto contra a exclusão social?
v.11, n.1, p.28-31, jun.2001

AUTOR

ALBAN, Marcus Suarez
v.11, n.2, p.13-19, set.2001

ALMEIDA, Paulo Henrique de
v.11, n.2, p.13-19, set.2001

ALMEIDA, Vânia
v.11, n.2, p.101-104, set.2001

ANDRADE, Carla Guimarães de
v.11, n.2, p.198-200, set.2001

AVENA, Cláudio Pondé
v.11, n.3, p.69-81, dez.2001

BAHIENSE, Daniella Azeredo
v.11, n.4, p.83-95, mar.2002

BAPTISTA, Creomar
v.11, n.1, p.32-37, jun.2001

BARBOSA, Hélia
v.11, n.1, p.52-62, jun.2001

BARRETO, Eduardo J.F.
v.11, n.4, p.58-67, mar.2002

BERENSTEIN, Symona Gropper
v.11, n.2, p.125-130, set.2001

BRANCO, Patrícia Lima Velame
v.11, n.1, p.99-106, jun.2001

BRITO, Ronan R.C. de
v.11, n.2, p.98-100, set.2001

BURGOS, Fred
v.11, n.2, p.29-40, set.2001

CÂMARA, Roberto J. Batista
v.11, n.4, p.32-44, mar.2002

CAMPELLO, Cristina Maria Teixeira
v.11, n.1, p.28-31, jun.2001

CARRERA- FERNANDEZ, José
v.11, n.1, p.38-47, jun.2001
v.11, n.1, p.69-81, jun.2001

CARVALHO, Marlene Tavares Barros de
v.11, n.1, p.107-110, jun.2001

COHIM, Débora
v.11, n.1, p.50-51, jun.2001

CORDEIRO, Tania
v.11, n.1, p.17-22, jun.2001

CORREIA, James Silva Santos
v.11, n.4, p.58-67, mar.2002

COSTA, Heloisa Helena Fernandes Gonçalves da
v.11, n.1, p.121-128, jun.2001

COSTA, Heloniza Oliveira Gonçalves
v.11, n.1, p.92-98, jun.2001

CUNHA, Conceição
v.11, n.2, p.112-117, set.2001

DANTAS, Marcelo
v.11, n.2, p.13-19, set.2001
v.11, n.2, p.162-168, set.2001

DIAS, Patrícia Chame
v.11, n.3, p.61-68, dez.2001

DRUMOND, Isabel Cristina Souza
v.11, n.1, p.107-110, jun.2001

ESPINHEIRA, Gey
v.11, n.1, p.8-16, jun.2001

FARIAS, José Carlos de Miranda
v.11, n.4, p.16-31, mar.2002

FERREIRA, Djalma B.N.
v.11, n.1, p.140-142, jun.2001

FONTOURA, Patrick F.
v.11, n.4, p.58-67, mar.2002

FREUNDT, Bernd
v.11, n.2, p.8-12, set.2001

GARRIDO, Inez Maria Dantas Amor
v.11, n.2, p.118-124, set.2001

GHIRARDI, André Garcez
v.11, n.4, p.6-15, mar.2002

GOTTSCHALL, Carlota
v.11, n.2, p.105-111, set.2001
v.11, n.2, p.174-179, set.2001

GUERREIRO, Goli
v.11, n.2, p.153-161, set.2001

KALIL, Maria Eunice Xavier
v.11, n.1, p.92-98, jun.2001

KOSER, Luiz Fernando Mueller
v.11, n.4, p.45-57, mar.2002

KRAYCHETTE, Mônica
v.11, n.1, p.67-68, jun.2001

LIMA, Rita
v.11, n.2, p.194-197, set.2001

LOIOLA, Elizabeth
v.11, n.2, p.13-19, set.2001
v.11, n.2, p.56-80, set.2001

LOPES, Diva Maria Ferlin
v.11, n.3, p.61-68, dez.2001

MACEDO, Joselita Nunes
v.11, n.1, p.107-110, jun.2001

MENDONÇA JÚNIOR, Érico Pina
v.11, n.2, p.118-124, set.2001

MENEZES, Wilson F.
v.11, n.1, p.38-47, jun.2001
v.11, n.1, p.69-81, jun.2001

MOURA, Antônio Plínio Pires de
v.11, n.3, p.82-89, dez.2001

MOUSINHO, Tereza
v.11, n.4, p.58-67, mar.2002

MURICY, Ivana T.
v.11, n.2, p.180-193, set.2001

NASCIMENTO, Carla Janira Souza do
v.11, n.4, p.76-82, mar.2002

NUNES FILHO, Fernando Barreto
v.11, n.4, p.68-75, mar.2002

OLIVEIRA, Maria Teresa Chenaud Sá de
v.11, n.2, p.125-130, set.2001

OLIVEIRA, Zenaide Calazans
v.11, n.1, p.107-110, jun.2001

PAIM, Zilda Fátima da Silva
v.11, n.1, p.129-135, jun.2001

PALOMEQUE, Francisco López
v.11, n.2, p.81-97, set.2001

PAVAN, Ruy
v.11, n.1, p.63-66, jun.2001

PELINCA, Jorge Lamartine
v.11, n.4, p.16-31, mar.2002

PEREIRA, Cristina Aguiar
v.11, n.1, p.107-110, jun.2001

PEREIRA, Ítalo Guanais Aguiar
v.11, n.3, p.33-42, dez.2001

PEREIRA, Osvaldo Soliano
v.11, n.4, p.58-67, mar.2002

PESSOTI, Gustavo Casseb
v.11, n.2, p.131-141, set.2001
v.11, n.3, p.33-42, dez.2001

PHILIGRET, Celeste
v.11, n.3, p.6-12, dez.2001

PINHO, Isabel Alice de
v.11, n.1, p.23-27, jun.2001

PINTO, Lorene Louise
v.11, n.1, p.107-110, jun.2001

PORTELA, Patrícia
v.11, n.1, p.63-66, jun.2001

QUEIROZ, Lúcia Aquino de
v.11, n.2, p.20-28, set.2001

RAMOS, Ricardo
v.11, n.2, p.8-12, set.2001

RIBEIRO, Antonio S. Magalhães
v.11, n.3, p.43-45, dez.2001

ROCHA, Paulo Sérgio
v.11, n.4, p.32-44, mar.2002

SAMPEDRO, Victor
v.11, n.1, p.17-22, jun.2001

SANTANA, Mariely
v.11, n.2, p.169-173, set.2001

SANT'ANNA, Dalva Maria
v.11, n.2, p.125-130, set.2001

SERRA, Edelcique Machado
v.11, n.2, p.142-144, set.2001

SILVA, Gerluce Alves Pontes da
v.11, n.1, p.107-110, jun.2001

SILVA, Jorge Antonio Santos
v.11, n.2, p.41-54, set.2001

SILVA SOBRINHO, Edson A. da
v.11, n.3, p.54-60, dez.2001

SOUZA, Antonio Oswaldo de A.B. de
v.11, n.4, p.32-44, mar.2002

SOUZA, Frederico Fernandes de
v.11, n.1, p.82-90, jun.2001

SUERDIECK, Flávia Santana Rodrigues
v.11, n.3, p.46-53, dez.2001.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA
v.11, n.3, p.13-32, dez.2001

TAPPARELLI, Gino
v.11, n.1, p.111-120, jun.2001

TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi
v.11, n.2, p.146-152, set.2001

VASCONCELLOS, Maria do Socorro Mendonça
v.11, n.2, p.118-124, set.2001

WEIL, Pierre
v.11, n.1, p.136-139, jun.2001