

POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO ESTADO DA BAHIA: UMA ANÁLISE DO PLANO PLURIANUAL 2004-2007

*Vitória Carme Correia Santos**

*Lucas Batista Pereira***

*Rosalve Lucas Marcelino****

Resumo: Analisa-se a atuação do Governo da Bahia no desenvolvimento das regiões do Estado por meio do Plano Plurianual Estadual (PPA 2004-2007). Com base na realidade e na literatura sobre essa temática, observa-se que os problemas regionais no Brasil, especificamente na Bahia, permanecem e agravam-se. O PPA em análise corrobora tal idéia, pois preocupa-se com as desigualdades regionais apenas quando traça os objetivos. Em geral, o Plano prevê a maior quantidade de recursos para as regiões mais dinâmicas e contradiz-se porque intensifica as diferenças regionais do Estado.

Palavras-chave: Políticas públicas. Desenvolvimento regional. Desigualdade regional.

* Doutoranda em Geografia pela Universidade Federal de Sergipe. Professora da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (Uesb). E-mail: vitoria@uesb.br

** Doutorando em Administração Pública pela Universidade Complutense de Madrid. Professor da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (Uesb). E-mail: lucas.pereira@waldenor.com.br

*** Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (Uesb). E-mail: rwluca@adusb.org.br

Introdução

Este trabalho tem como objetivo apresentar algumas reflexões sobre a relação entre as políticas públicas implementadas pelo Governo da Bahia e o desenvolvimento das regiões do Estado. Para tanto, considera, particularmente, o Plano Plurianual 2004-2007.

O desenvolvimento regional no Estado Brasileiro, em suas diferentes escalas, foi objeto de ampla intervenção nas décadas de 50 e 60 do século passado, situação que não se sustenta na atualidade. Por diferentes fatores, observa-se um recuo desse organismo no tocante à questão. Assim, os problemas regionais do Brasil e, especificamente, do Estado da Bahia permanecem e agravam-se. Construído historicamente, esse quadro traz uma nova realidade e aponta para a existência de duas Bahias: uma moderna, industrializada, com uma economia dinâmica; outra com baixa produtividade e cuja população convive com dificuldades de sobrevivência.

O Governo baiano corrobora essa situação e, mediante o documento aqui analisado, posiciona-se de maneira meio confusa, pois, apesar de explicitar, nos objetivos do PPA, a sua preocupação com as deficiências sociais e regionais, na prática, são os setores modernos da economia que concentram um maior montante de investimentos. Esse fato reforça as desigualdades regionais no Estado.

Observa-se também que o entendimento de região, tradicionalmente estabelecido e com base na homogeneidade de fluxos internos, é substituído pela concepção de eixos territoriais. Estes são espaços potenciais de desenvolvimento que acompanham a dinâmica das relações territoriais.

Para tornar mais didática a apresentação deste trabalho, destacam-se itens a partir de algumas questões. Num primeiro momento, observam-se as implicações de um novo papel do Estado-Nação, particularmente o brasileiro (resultante da globalização em curso) na questão regional. Em seguida, avalia-se a questão regional no planejamento do Governo baiano por meio do PPA 2004-2007. Nas considerações finais, faz-se uma ampla análise dos resultados deste trabalho.

A questão regional no contexto contemporâneo: a atuação do estado brasileiro nas diferentes escalas

A ocorrência de políticas regionais no Estado baiano inter-relaciona-se com as ações (de mesmo teor) implementadas na Região Nordeste do Brasil e em todo o país, princípio que levou ao estabelecimento de uma análise comparativa e conjunta, que envolve as diferentes escalas integrantes da totalidade brasileira. Analisar apenas uma das escalas seria, nesse contexto, uma tarefa impossível, pois, assim como Vainer (2002, p. 25), entende-se que

[...]as escalas não estão dadas, mas são, elas mesmas, objeto de confronto, como também é objeto de confronto a definição das escalas prioritárias em que os embates centrais se darão. [...] Escolher uma escala é também, quase sempre, escolher um determinado sujeito, tanto quanto um determinado modo e campo de confrontação.

Feita essa ressalva, é possível afirmar que a questão regional no Estado brasileiro atingiu o auge nas décadas de 50 e 60 do século passado, período marcado por intervenções que repercutiram na Região Nordeste, conforme ressalta Carvalho (2003, p. 310).

Os anos que medeiam 1950 e 2000 representam um período importantíssimo na vida do Nordeste. Nele foram ampliadas as bases constitutivas de uma economia capitalista mais sólida, cujos fundamentos passaram a assentar-se crescentemente em atividades urbano-industriais. Guardadas as fortes especificidades culturais da região (construídas ou em construção), os avanços naquela direção resultaram dos maiores laços de articulação e integração produtiva realizados com a economia nacional, bancados por investimentos públicos e interesses empresariais mais modernos, em meio a empreendimentos que apenas buscavam as “facilidades” creditícias e fiscais. Sem dúvida, a economia nordestina tornou-se mais sólida, embora menos solidária e heterogênea. Nesta última qualificação, ela se tornou mais heterogênea no tocante às suas estruturas produtivas, pautando e viabilizando a

constituição de novos espaços econômicos, como os polarizados pela indústria incentivada (junto às capitais e regiões metropolitanas), pela agricultura de grãos, soja principalmente (no oeste da Bahia, sudoeste do Piauí e sudeste do Maranhão), pela fruticultura irrigada (em áreas dos vales úmidos de quase todos os estados da região) e por alguns serviços modernos (nesses e em outros espaços do Nordeste).

Particularmente no Estado da Bahia essa dinâmica é bastante evidente. Na década de 50, inicia-se o processo de industrialização da Região Metropolitana de Salvador (RMS), com a instalação da Refinaria Landolfo Alves (RLAM) e com a implantação dos pólos industriais do Centro Industrial de Aratu (CIA) e do Complexo Petroquímico de Camaçari (Copec). Se forem consideradas as três últimas décadas, a Bahia alcançou as mais altas taxas de crescimento médio anual do Produto Interno Bruto (PIB), 5,79%, no período de 1975 a 1985. É interessante observar que, contraditoriamente, enquanto esses resultados demonstram o intenso esforço da União para solucionar os problemas regionais brasileiros, já que o Nordeste representava e ainda representa um ícone nessa questão, eles também são responsáveis pelo acirramento das diferenças regionais no interior dessa macrorregião, especialmente, na Bahia. Com o processo de industrialização na Bahia ocorreu uma reconcentração socioeconômica na região litorânea do Estado. Assim, os municípios mais importantes passaram de um percentual de 77,3%, dos fluxos socioeconômicos estaduais em 1975, para mais de 85% em 1985. A mais alta taxa de crescimento ocorreu na macrorregião de Salvador (PORTO, 2002).

Em virtude dessas, e principalmente de ações mais recentes, observa-se no Nordeste (em particular na Bahia) uma configuração territorial com dois tipos de lugares: um, em menor número e concentrado em alguns pontos, goza de intenso dinamismo econômico, resultante do processo de modernização capitalista do país e do mundo e subsidiado, principalmente, por investimentos estatais; outro, a maior parte do território, basicamente, a porção semi-árida que enfrenta dificuldades de todos os níveis e recebe tratamento diferenciado na

execução das políticas públicas em geral. De fato, é gritante o desequilíbrio espacial e econômico nas regiões baianas. Quase dois terços do território do Estado localizam-se no semi-árido, uma área de grande pobreza, com dificuldades de inserção na economia estadual, o que configura

[...] a coexistência de duas Bahias: de um lado, uma Bahia moderna, industrializada, com uma economia dinâmica, pólo nacional de turismo e grande produtora de grãos; de outro, a Bahia com baixa produtividade e cuja população convive com sérias dificuldades para sobreviver (BAHIA, 2003, p. 15-16).

Sobre o dinamismo econômico nordestino e, em particular, o baiano, a opinião de diferentes estudiosos é que ele resulta da maciça intervenção estatal.

O desenvolvimento alcançado pela economia do Nordeste, na segunda metade do século XX, foi fortemente influenciado pelos estímulos concedidos pelo Estado, nas diferentes fases de desenvolvimento porque passou a Região (CARVALHO, 2003, p. 313 -314).

Vale ressaltar que as ações desenvolvidas nesse período são atribuídas quase que exclusivamente à coordenação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). A instituição, reconhecida com papel determinante outrora, depois de extinta deixou um grande vazio nas questões relacionadas ao Nordeste brasileiro, logo, no desenvolvimento regional do país.

[...] não estou defendendo o GTDN ou a Sudene. [...]. Os resultados alcançados até poderiam ter sido mais eficazes, isto é, em termos sociais, não tivessem as formulações da Superintendência sido tão influenciadas pela tecnocracia brasiliense (CARVALHO, 2003, p. 315).

Na atualidade, percebe-se a fragilidade do Nordeste em virtude de diversos fatores: a extinção da Sudene, substituída pela Agência de

Desenvolvimento do Nordeste (Adene); a mudança no funcionamento do Banco do Nordeste, que saiu da esfera do ministério responsável pelas questões regionais para a órbita do Ministério da Fazenda e opera segundo os interesses mais específicos das instituições de crédito em geral; as alterações no Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS) e na Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf). Esse quadro e outros aspectos a que se fará referência (ainda que parcialmente) neste trabalho levam à conclusão de que a questão de que se trata aqui é ainda mais desalentadora.

Tal pensamento é importante porque ajuda a justificar um dos principais argumentos acerca de uma nova questão regional nas diferentes escalas, em especial nas que aqui estão sob análise, o que não significa deixar de reconhecer a importância da dimensão regional na compreensão dos processos contemporâneos.

Como muitos têm argumentado, a questão regional e a análise da reestruturação regional foram colocadas na agenda política e teórica contemporânea com força renovada. [...] Obviamente, há algo que se agita enquanto as visões alternativas manobram para se posicionar numa economia política regional emergente, cada qual buscando uma compreensão apropriada da mudança regional contemporânea (SOJA, 1993, p. 197).

O Estado Brasileiro, desde a década de 90, incorpora uma lógica de mercado (mesmo que, à primeira vista, de forma contraditória) em consonância com os interesses dos agentes econômicos internacionais. Num contexto de globalização e de profunda reestruturação produtiva, é óbvio que os “atores globais” vão buscar os espaços que lhes interessam e ampliar o dinamismo de “focos competitivos” nas diversas regiões do país, inclusive no Estado da Bahia. Conseqüentemente, ampliar-se-á a significativa diferenciação intra-regional nas diversas escalas. Caberia, assim, ao Estado Nacional e às respectivas Federações, assegurar uma dinâmica regional mais harmônica e menos seletiva, em vez dessa dinâmica fragmentadora e incoerente que ora se verifica.

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

As alterações na forma de intervenção do Estado, sobretudo no desenvolvimento regional, explicam-se, ainda, com o fim do Estado do Bem-Estar Social (modelo anterior, ainda que de forma diferenciada) que adotava o mínimo de equidade. As políticas de desenvolvimento regional, nesta última década, estão se “horizontalizando” (mais setoriais e menos espaciais), o que exacerba ainda mais o problema (CANO, 1995). O mercado, como mecanismo alocativo por excelência, vem

[...] influenciando a práxis governamental na América Latina – com ritmos e ortodoxias variadas de país a país – o fomento ao desenvolvimento regional perdeu dois apoios que lhe são essenciais: na vertente econômica, com o debilitamento de políticas de longo prazo para setores produtivos (agrícola, industrial, etc.); na vertente social, com a limitação das políticas compensatórias e o desmonte parcial dos sistemas de proteção social (COSTA FILHO, 1996, p. 121).

Diante do exposto, passa-se a discutir a atuação do Governo da Bahia no desenvolvimento das regiões do Estado por meio do Plano Plurianual Estadual – PPA 2004-2007. Para tanto, são fundamentais alguns questionamentos, dentre os quais se destacam: qual a geografia das atuais políticas públicas do Estado? Que filiação teórica apresenta a concepção territorial utilizada? Em que medida essa concepção resulta de fatores externos e/ou das peculiaridades locais? De que forma são consideradas as regiões menos dinâmicas do Estado?

Como ponto de partida, destaca-se a necessidade de ajustar o conceito de região, tanto pelas novas condições sociais desenhadas na atualidade, como pelo seu emprego nas ações do Governo. O tradicional entendimento de região é posto em cheque, pois, gradativamente,

abandonam-se os princípios de contigüidade e delimitação. Assim, as ações do Estado não priorizam a regionalização econômica e administrativa do Estado da Bahia, a saber: Oeste; Nordeste; Sudoeste; Baixo Médio São Francisco; Médio São Francisco; Irecê; Serra Geral; Chapada Diamantina; Recôncavo Sul; Paraguaçu, Piemonte da Diamantina; Metropolitana do Salvador; Litoral Norte; Litoral Sul e Extremo Sul. Essa separação foi instituída pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI) – Secretaria Estadual de Planejamento. Na tentativa de sanar esse impasse, chegou-se à seguinte conclusão: nas atuais circunstâncias, um estudo regional deve partir, por inúmeras conveniências, de recortes regionais instituídos oficialmente (nos moldes antigos), a exemplo do Sudoeste Baiano, sem, entretanto, respeitar rígida e absolutamente os limites socioterritoriais desses recortes. Portanto, deve-se entender a região como uma realidade dinâmica que se estabelece por meio de diferentes relações, nem sempre passíveis de delimitação.

Estado da Bahia: uma avaliação da questão regional no Plano Plurianual 2004-2007

O PPA foi instituído pela Constituição Federal de 1988, artigo 165, e corresponde ao período de quatro anos. Inicia-se no segundo ano de governo e vai até o final do primeiro ano do mandato seguinte. O Projeto de Lei do PPA deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto do primeiro ano dos respectivos mandatos. Assim, na esfera Federal, o PPA é enviado ao Congresso Nacional; nos estados, às Assembléias Legislativas; nos municípios, às Câmaras de Vereadores. Nesse período, os Planos devem ser debatidos, aprovados, sancionados e devolvidos pelos chefes dos Executivos (Presidente da República, Governadores dos Estados e Prefeitos Municipais) até o encerramento da sessão legislativa, ou seja, 15 de dezembro. O Plano compõe o ciclo orçamentário, que dá suporte às Políticas Públicas e é constituído de três peças: o Plano Plurianual (PPA), que define o cenário econômico; a Lei de Diretrizes Orçamentárias

(LDO),¹ que fixa a política de gastos do governo e orienta o processo orçamentário e a Lei Orçamentária Anual (LOA),² que promove as alocações específicas de recursos. O PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (VAINER, 2003). Nesse sentido, é um instrumento para planejar as ações do Poder Executivo, a serem atingidas no quadriênio, e pode definir a concepção político-administrativa dos governos.

Assim como ocorre com as diferentes esferas de governo no Brasil, o Estado da Bahia, ao elaborar o PPA, estabelece parâmetros de atuação da administração pública. Interessa aqui, na análise do PPA do Estado 2004-2007, identificar as diretrizes que tangenciam a questão regional.

Consta, no *site* da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, encarregada de elaborar e acompanhar o PPA, que o Plano foi discutido nos diversos órgãos públicos e secretarias do Estado, ocasião em que se organizaram algumas audiências públicas com a presença de entidades empresariais. A participação destas últimas no processo representa um avanço, visto que anteriormente tal procedimento não era adotado. Reconhece-se, todavia, que ainda faltaram maiores discussões sobre o teor do PPA, principalmente nas cidades médias do interior do Estado.

A estruturação do PPA baiano 2004-2007 ocorreu a partir da criação de programas e levou em conta:

- a) ações que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade; ações relacionadas à gestão pública, tais como planejamento, administração financeira, controle, gerenciamento de pessoal;

¹ A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

² A Lei Orçamentária Anual tem a finalidade de viabilizar a concretização das ações planejadas no plano plurianual. Obedecendo à Lei de Diretrizes Orçamentárias, elabora-se o orçamento anual, documento em que são programadas as ações a serem executadas, visando alcançar os objetivos determinados.

- b) ações referentes a despesas de natureza tipicamente administrativa e outras que, embora colaborem para a consecução dos objetivos dos programas finalísticos e de gestão pública, não são passíveis, no momento, de apropriação a esses programas como, por exemplo, a manutenção e conservação de bens imóveis, a manutenção de serviços de transporte, a manutenção de serviços gerais, a administração de recursos humanos e as ações de informática.

O PPA estabelece também: a alocação das transferências financeiras para outras esferas de governo, necessárias à execução dos objetivos traçados; as renúncias fiscais; os recursos de fundos estadual e federal; os financiamentos das agências oficiais de crédito.

No PPA baiano 2004-2007, está prevista a disponibilidade de um montante de recursos na ordem de R\$ 26,2 bilhões, distribuídos anualmente nos quatro anos. Desse total, R\$ 13,9 bilhões, que correspondem a 53,1%, são recursos orçamentários, ou seja, recursos do próprio Governo do Estado. O restante, equivalente a R\$ 12,3 bilhões, resulta da parceria com a União, com os Municípios e com a iniciativa privada. No Plano, consta que aproximadamente a totalidade desse valor é fruto da parceria com o Governo Federal.

O PPA apresenta o planejamento dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o do Ministério Público. Para o Poder Executivo, cujos recursos representam 98,9% do total do PPA, propôs-se o desenvolvimento de 05 estratégias, 17 linhas de intervenção, 37 programas e 670 ações.

A grande questão, vinculada às Políticas Públicas atuais, volta-se para os problemas sociais da população. A Bahia ocupa a 6ª posição no *ranking* dos Estados brasileiros e é a 1ª no Nordeste no que concerne ao Produto Interno Bruto (PIB), mas ostenta índices sociais que a colocam entre os piores estados da Nação. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1999, o índice de pobreza do estado era de 36,5%. Conhecedor dessa realidade, o Governo indica,

no atual PPA, o percentual de 63% dos recursos orçamentários para a área ligada à inclusão social. Essa indicação expressa claramente que o próprio Governo reconhece que, nos Planos anteriores, a área social não foi contemplada adequadamente.

Na estratégia denominada “Bahia de Toda Gente” (setor social), em que constam as principais linhas de intervenção como Assistência Social, Amparo e Defesa do Cidadão, Qualidade de Vida e Promoção da Cidadania (educação, saúde, cultura, saneamento, energia, dentre outros), são destinados 40,9% do valor global do PPA, o que corresponde a R\$ 10,7 bilhões. Deve-se considerar, entretanto, que, desse recurso, R\$ 3,4 bilhões (32%) são recursos não-orçamentários e em sua maioria com previsão para o Governo Federal. Para a área de saúde, serão destinados 3,4 bilhões que representam 13,8% do PPA. Destes recursos, 1,4 bilhão será não-orçamentário o que corresponde a quase cinquenta por cento dos recursos para a saúde. Há que se considerar ainda que os recursos para a educação e saúde são vinculados, isto é, estão previstos em legislação.

Cabe aqui refletir sobre as informações anteriores, que atestam uma maior preocupação do Governo Estadual com os problemas sociais, e destacar em que medida tais informações se coadunam com as questões regionais do Estado. Em primeiro lugar, confirma-se o pressuposto firmado anteriormente: as Políticas Públicas contemporâneas são, cada vez mais, setorializadas e menos regionais. Poder-se-ia argüir que, ao priorizar as questões sociais, as regiões mais problemáticas seriam beneficiadas mais intensamente. Embora os problemas sociais sejam extremamente graves na zona semi-árida do Estado, de maneira contraditória, eles ocorrem em maior grau nas regiões dinâmicas economicamente. As regiões menos dinâmicas são contempladas, na maioria das vezes, com programas sociais de cunho compensatório, pois a maior parte dos recursos é destinada às atividades produtivas dos eixos territoriais dinâmicos economicamente, como se mostrará adiante.

Corroborar-se essa análise com a seguinte informação: para a estratégia denominada “Bahia que Faz” (setor produtivo), estão previstos R\$ 10,3 bilhões (30,5% do valor global do Plano). Aproximadamente a totalidade dos recursos é destinada aos investimentos na “internacionalização do Estado, mediante a inserção nos fluxos internacionais de comércio”. O apoio ao trabalhador, ao micro, pequeno e médio empreendimentos, que deveria beneficiar diretamente as regiões pouco dinâmicas, não deve ultrapassar o montante de 969,3 milhões (7% dos recursos).

Outro aspecto que merece destaque, e que reforça a idéia que ora se coloca, refere-se à estratégia espacial adotada:

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

Nesse sentido, os eixos constituem espaços potenciais de desenvolvimento, acompanhando a dinâmica das relações territoriais, não devendo ser confundidos com uma regionalização estática e baseada na homogeneidade de fluxos internos. Seus limites são aproximações de territórios que realçam a articulação econômica sob a forma de redes, identificando as rotas e os pontos de articulação dos fluxos socioeconômicos (BAHIA, 2003, p. 20 e 21).

Associada aos Eixos de Desenvolvimento do Estado, a política de integração territorial da Bahia também recorre a uma rede de 30 cidades, reconhecidas como suporte (líderes) urbano ao desenvolvimento regional. Essas localidades, distribuídas em todo o território baiano, constituem os pontos de maior concentração de fluxos socioeconômicos, de infra-estrutura, de produção e de atividade política.

Além disso, foram classificadas da seguinte forma: metrópoles; cidades comerciais de porte interestadual; cidades de abrangência local; cidades especiais e cidades do turismo (BAHIA, 2003; PORTO, 2002).

O conceito de Eixos de Desenvolvimento³ origina-se de um estudo patrocinado pelo Governo Federal e que envolveu todo o território nacional.

[...].Para compreender os problemas regionais, o estudo dividiu o país em grandes Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Num trabalho que durou quase dois anos e envolveu cerca de 200 técnicos, foi possível detectar os principais gargalos e entraves ao desenvolvimento sustentável das regiões, assim como as vocações e potencialidades de crescimento de cada uma delas (FONSECA, 2000, p. 157).

O Governo Federal objetivava substituir as conhecidas macrorregiões (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste) por novos eixos. A partir dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento ele apontava para uma nova geografia do país, que serviria para a alocação dos investimentos produtivos dos setores público e privado (BRASIL, 1999 apud CARVALHO, 2003).

Ao adotar estratégia semelhante, o Governo da Bahia considerou, como desenho dos eixos de desenvolvimento, os espaços de atividades competitivas e dinâmicas da economia baiana, associados aos espaços de atividades de subsistência, ou seja, de baixa densidade econômica. Os eixos também foram idealizados de forma a expressar os caminhos mais importantes entre os fluxos do Sudeste e Nordeste do Brasil, cortando os extremos do território estadual: o primeiro, através do sistema rodoviário, utilizando o litoral, e o segundo, pelo futuro sistema hidroviário, através do rio São Francisco (PORTO, 2002).

³ Teoricamente, esse estudo pautou-se nas concepções estratégicas definidas por Eliezer Batista da Silva, presidente (durante anos) da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Eliezer Batista defendia um novo caminho para o planejamento de projetos de infra-estrutura e considerava os princípios de eficiência e sinergia. Ele identificou três componentes da infra-estrutura física: a macrologística (que abrange toda a rede de coleta, estocagem, transporte, manuseio e distribuição de bens, inclusive rodovias, ferrovias e rotas de navegação); as telecomunicações de longa distância (que envolvem o desenvolvimento de uma rede que abrangesse todo o continente) e a adequada geração e distribuição de energia (que compreende a utilização sustentável das fontes convencionais e não-convencionais) (SILVA, 1997 apud CARVALHO, 2003).

Definiram-se como eixos dinâmicos os espaços do Litoral e do São Francisco, associados aos eixos de baixa densidade econômica e que integram a área central: Nordeste, Chapada Norte, Chapada Sul, Planalto Sudoeste e Planalto Central. Os recursos do PPA foram distribuídos entre tais eixos da seguinte forma: para os dois primeiros, (Litoral e São Francisco) destinaram-se 70,6% do montante do PPA (57,5% e 13,1% respectivamente); para a área central, o restante dos recursos, ou seja, 29,4% do PPA.

Quando se confronta essa distribuição com o que afirma o PPA, isto é, que a perspectiva dos eixos territoriais deve contribuir para a diminuição das desigualdades regionais, percebe-se uma grande contradição.

Considerações Finais

As diversas premissas colocadas inicialmente sobre a responsabilidade do Governo da Bahia no agravamento dos desequilíbrios regionais do Estado são comprovadas, na prática, pelo próprio planejamento do Estado. A situação de sua região semi-árida (área central) dificilmente será alterada, pois, se comprova que, onde a economia é mais dinâmica os recursos são maiores e, ao contrário, onde é menos dinâmica, os recursos são menores. Tal constatação não revela nada de novo, pois conforme Guimarães Neto (1996, p. 164),

O predomínio e a hegemonia da política macroeconômica e das políticas setoriais, sempre a-espaciais na sua concepção e sempre espaciais e concentradoras na prática, geralmente têm colocado os planos e os programas regionais à margem. Estes, de fato, como já constatava nos anos 70 a pesquisa do departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco, sempre foram compensatórios no sentido de que sua finalidade era o de corrigir os efeitos concentradores e centralizadores que a política macroeconômica e setorial produzia. As políticas macroeconômicas e setoriais foram as políticas substantivas e as propostas e planos regionais as adjetivas (grifos do autor).

É certo que, teoricamente, o Governo do Estado da Bahia concorda com a análise de Guimarães Neto. No próprio PPA compreende-se que as intervenções setoriais não são suficientes e reconhece-se a necessidade de ações articuladas dos vários setores no ataque ao desenvolvimento regional do Estado. A prática, todavia, não reflete as ações e investimentos ali descritos.

O fato de o Governo do Estado priorizar, em seu planejamento, a inserção competitiva de partes do seu território no mundo em globalização está de acordo com o que afirma Mészáros (2002, p. 124-125):

O Estado moderno – na qualidade de sistema de comando político abrangente do capital – é, ao mesmo tempo, o pré-requisito necessário da transformação das unidades inicialmente fragmentadas do capital em um sistema viável, e o quadro geral para a completa articulação e manutenção deste último como sistema global. Neste sentido fundamental, o Estado – em razão de seu papel constitutivo e permanentemente sustentador – deve ser entendido com parte integrante da própria base material do capital. Ele contribui de modo significativo não apenas para a formação e a consolidação de todas as grandes estruturas reprodutivas da sociedade, mas também para seu funcionamento ininterrupto.

Nesse sentido e à guisa de conclusão, enfatiza-se, mais uma vez, que a lógica de planejamento/ação do Governo do Estado da Bahia no Plano Plurianual (2004-2007) é inteiramente produtivista e materializada em políticas públicas que visam integrar competitivamente algumas de suas regiões de forma a inseri-las, de maneira subordinada, na globalização financeira e comercial em curso, princípio adotado em Planos anteriores. Diante disso, não constitui exagero reafirmar a atuação do Estado baiano como um fator decisivo para o seu desequilíbrio regional: estímulo às regiões dinâmicas economicamente e abandono às regiões deprimidas. A compreensão de que as diferenças territoriais são ainda mais estimuladas harmoniza-se com a tese defendida por um importante economista político do século passado, Ernest Mandel apud (SOJA, 1993). Para Mandel, o desenvolvimento geograficamente desigual é, também, um pré-requisito indispensável para a realização do modo de produção capitalista de um de seus principais agentes: o Estado.

PUBLIC POLITICS AND REGIONAL DEVELOPMENT IN THE STATE OF BAHIA: AN ANALYSIS OF THE PLURIANUAL PLAN 2004-2007

Abstract: This paper has the objective to analyze the performance of the governor of Bahia in the development of the state regions through the *Plano Pluriannual Estadual* (PPA-2004-2007). Based on reality and on the literature on this topic it is observed that the regional problems in Brazil, and more specifically in Bahia, face unfavorable conditions nowadays.. The analysis of the PPA corroborates with such idea once it worries about the regional inequalities only at the objective level. Generally speaking, the plan foresees larger resource quantities for the most dynamic regions and intensifies the regional differences of the state.

Key Words: Public politics. Regional development. Regional inequality.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Tania B. Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo à desintegração competitiva? In: CASTRO, I. E.; MIRANDA, M.; EGLER, C. A. G. (Org.). **Redescobrimo o Brasil: 500 anos depois**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil/Faperj, 2000.

BAHIA (Estado). Secretaria de Planejamento. **Plano Plurianual 2004-2007: Bahia: desenvolvimento humano e competitividade**. Salvador, 2003.

CANO, Wilson. **Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional**. Campinas: Ed. Unicamp; São Paulo: Fapesp, 1995.

CARVALHO, Otamar de. Nordeste: a falta que o planejamento faz. In: GALVÃO, A. C.; BRANDÃO, C. A.; GONÇALVES, M. F. (Org.). **Região e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

COSTA FILHO, Alfredo H. Globalização e políticas regionais nacionais na América Latina. **Debates** (A política regional na era da globalização), Brasília: Ipea, v. 12, 1996.

FONSECA, Paulo S. M. da. América do Sul: eixos sinérgicos. In: SEMINÁRIO SOBRE A AMÉRICA DO SUL: A ORGANIZAÇÃO

DO ESPAÇO SUL-AMERICANO: SEU SIGNIFICADO POLÍTICO E ECONÔMICO, 2., 2000, Brasília. **Anais...** Brasília: IEPES/IRBr/IPEA/BID, 2000. p.157-176.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. A experiência brasileira de planejamento regional da perspectiva do Nordeste. **Debates** (A política regional na era da globalização), Brasília: Ipea, v. 12, p. 163-178, 1996.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição.** São Paulo: Boitempo Editorial; Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

PORTO, Edgar. Desenvolvimento regional na Bahia. In: AVENA, Armando (Org). **Bahia século XXI.** Salvador: Seplantec, 2002.

SOJA, E. W. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica.** Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

SOUZA, Celina; ALBAN, Marcus. Gestão pública descentralizada e regionalizada: propostas alternativas para o Governo do Estado da Bahia. In: AVENA, Armando (Org). **Bahia século XXI.** Salvador: Seplantec, 2002.

UDERMAN, Simone. Planejando o desenvolvimento industrial: considerações metodológicas sobre a formulação de políticas de intervenção na Bahia. In: AVENA, Armando (Org). **Bahia século XXI.** Salvador: Seplantec, 2002.

VAINER, Ari et al. **Manual de elaboração: passo a passo da elaboração do PPA para municípios.** 2. ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Banco Nacional, 2003.

VAINER, Carlos Bernardo. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos IPPUR/UFRJ.** Número especial - Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade. Rio de Janeiro: DP&A Editora, ano 15, n. 2, 2002.