

AÇÕES CONTRA A MISÉRIA: ALCANCE E LIMITES DAS POLÍTICAS SOCIAIS

*JOSÉ MURILO PHILIGRET BAPTISTA**

I. Introdução

A intenção deste artigo é estabelecer algumas considerações sobre as recentes propostas divulgadas pelos governos federal e estadual relativas ao combate à miséria, tendo por base as características próprias do Estado e do processo de reprodução capitalista.¹

Cabe observar que este ano de 2011 registra os quarenta anos da criação da Secretaria de Planejamento e uma década da constituição da Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais. Assim, fica claro que não são recentes as ações institucionais do Governo do Estado para orientar e intervir sobre as condições efetivas de sua base econômica e melhorar as condições de vida e de trabalho da população baiana.

Sem negar os avanços alcançados na última década, ainda existe um longo caminho a ser percorrido para ampliar a cidadania dos baianos, reduzir as taxas de desemprego e da ocupação informal, reverter o baixo nível de rendimento da maioria da população, os baixos níveis educacionais, o altíssimo desemprego entre jovens e sua alta participação nos índices de violência. Há muito que fazer com respeito à ampliação da infraestrutura (saneamento, energia, moradia, mobilidade, comunicações) e dos serviços sociais (saúde, educação, segurança). É relevante e salutar que a presidenta da República e o governador estejam dispostos a realizar programas que comportem significativos desafios para reduzir a pobreza.

* Mestre em Economia (UFBa); curso de doutorado (Unam/México); professor universitário: UFBA e UniJorge; economista aposentado da Secretaria de Planejamento (Seplan/BA).

¹ Agradeço à leitura crítica e aos comentários e observações pertinentes de Lara Matos.

Na próxima seção, será apresentado e comentado o contexto social de dificuldades, expresso pelas pesquisas, e as linhas gerais dos programas da União e do governo estadual.

Posteriormente, apresentam-se algumas reflexões sobre o alcance e os limites da intervenção pública em um ambiente socioeconômico marcado pela atuação de grandes corporações privadas e por contingentes populacionais carentes de seus direitos sociais. O texto finaliza com um manifesto para que se reverta a produção social da pobreza na Bahia.

2. Cidadania e pobreza na Bahia

Inicialmente, por sua importância, cabe explicitar os fundamentos das intervenções sociais — que agrupam as questões relativas à Cidadania e às Políticas Sociais — antes de delinear um rápido perfil da pobreza na Bahia.

2.1. Cidadania

Consoante nos ensina Carvalho (2004, pp. 9-10), adotamos, neste artigo, as definições por ele apresentadas. Em nossa sociedade, o cidadão pleno é considerado como aquele que vivencia a integralidade de três esferas de direitos: civis, políticos e sociais.

Os direitos civis, fundamentados na liberdade individual, são essenciais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei.

Por sua vez, os direitos políticos referem-se à participação do cidadão no governo da sociedade. Consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar e ser votado. Os direitos políticos têm, como instituição principal, os partidos e um parlamento livre e representativo. São eles que conferem legitimidade à organização política da sociedade.

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

Em 1990, o militante democrata Betinho marcava, claramente, seu posicionamento político em defesa da ampliação da Cidadania:

No Brasil de hoje, falar e lutar pelos direitos individuais implica desenvolver a consciência da cidadania. Para isso é importante definir o direito ao trabalho, educação, habitação, saúde, como lutar para que esse direito seja garantido pela sociedade e pelo Estado. Não basta garantir o direito no texto da Constituição: *é fundamental que ele seja garantido pelos números do orçamento*” (grifo meu) (Souza, 1991, pp. 68-9).

Considerando as diversas dimensões da cidadania, é possível que algumas estejam presentes sem as outras. O exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego. A liberdade e a participação não levam diretamente à resolução de problemas sociais.

2.2. Conteúdo das Políticas Sociais

As Políticas Sociais são implementadas por meio de ações públicas que, a partir da Constituição Federal de 1988, e sobretudo nos últimos dez anos, têm definido importantes alterações no perfil da pobreza e da desigualdade de nossa sociedade.

Os gastos sociais e a transferência de renda aos mais necessitados têm determinado a ampliação da demanda agregada, com o aumento da oferta de bens e a prestação de serviços para o conjunto da sociedade. Tal uso dos recursos públicos alavanca a economia, estimula as oportunidades de trabalho e reduz a pobreza. Em seu Comunicado 75, de fevereiro deste ano, o Ipea demonstrou que R\$ 1,00 de gasto público social em Educação e Saúde permite um crescimento do PIB da ordem de R\$ 1,78, bastante superior aos proporcionados pelos investimentos na construção civil (R\$ 1,54), da exportação de *commodities* agrícolas e extrativas (R\$ 1,40) ou do pagamento dos juros da dívida pública (R\$ 0,71).

O referido Comunicado do Ipea permite considerar que as Políticas Sociais tenham dois grandes objetivos:

Proteção Social. Visa à redução dos riscos e da vulnerabilidade dos indivíduos perante a economia de mercado. Independente de sua vontade, sem condições de trabalho (seja por desemprego, doença, velhice ou morte), o cidadão não poderia prover o seu sustento e de sua família com dignidade, em um patamar compatível com as conquistas tecnológicas e com as necessidades do século XXI.

Congrega ações públicas relativas à Previdência Social (aposentadorias, pensões, auxílios); Saúde (Programa de Saúde Familiar, Saúde Bucal, Consultas e Internações, Remédios e Farmácias Populares); Assistência Social (Bolsa Família, Benefícios de Prestação Continuada); Seguro-Desemprego; Infraestrutura Social (Saneamento Básico, Habitação, Urbanismo); Formalização das atividades produtivas.

Promoção Social. Visa a garantir aos cidadãos oportunidades mais amplas e mais equânimes de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu percurso histórico. Promove a **inclusão produtiva** que, por meio da formação de cidadãos e a promoção de sua autonomia, conduz a integração dos trabalhadores ao mundo das mercadorias, bens e serviços disponíveis, permitindo que sobrevivam de maneira digna e sustentável ambientalmente.

Engloba as ações referentes ao desenvolvimento do cidadão (educação, cultura, qualificação profissional e regulação do mercado de trabalho) e a democratização do acesso a serviços (crédito, assistência técnica e difusão tecnológica) e ativos produtivos (equipamentos — galpões, máquinas, ferramentas — reforma agrária e urbana).

Para Rocha (2011), as Políticas Sociais são um dos pilares da democracia no Brasil, sabidamente marcado por grande desigualdade social. Tais ações buscam “garantir aos cidadãos uma margem de vida fora das relações mercadológicas, ou seja, onde eles possam viver sem a preocupação de competir com os outros”. Sua não efetividade acaba responsabilizando exclusivamente o cidadão pelo seu êxito ou fracasso. Dessa forma, conclui que

tudo vai depender de sua capacidade de adequar-se à arena de competição instalada na sociedade. Joga-se com a ideia (ilusória) de que todos são iguais e estão munidos das mesmas capacidades e possibilidades de obter sucesso. É evidente que os cidadãos não partem do mesmo ponto, visto que alguns já nascem em posições privilegiadas para competir, ou seja, já nascem em pontos mais próximos da chegada. Nestas condições, a competição desemboca na ampliação das desigualdades sociais e no aumento da pobreza.

Ainda nesse âmbito, é importante observar que a exacerbada competição entre corporações oligopólicas, ao longo do planeta, acaba por insti-

tuir uma acirrada disputa pelas oportunidades de trabalho, evidenciada, mais claramente, pelos movimentos migratórios. A tendência é de um menor distanciamento entre os custos de trabalho entre os países, uma vez que a tecnologia pode se deslocar sem grandes dificuldades entre seus sistemas produtivos. No contexto da competição global, Khair (2011) considera que seria interessante que o Brasil adotasse

estratégias de redução dos custos de reprodução da mão de obra, especialmente os relativos à alimentação, transporte, moradia, saúde, assistência social, bem como proteção ao emprego e preparo técnico da mão de obra. É a melhor forma de proteção de seus trabalhadores dentro dessa disputa internacional de custos de trabalho.

Segundo esse economista, o país deveria, também, adotar uma política heterodoxa no sentido de reforçar políticas de distribuição de renda para ampliar sua base interna de consumo, em doses bem mais acentuadas do que os programas de renda, miséria e habitação já anunciados, que representam, apenas, cerca de 1,1% do PIB.

Khair considera que o Governo Federal deveria reduzir as taxas de juros bancários (Selic) e dos bancos, que representam, anualmente, cerca de 6% do PIB. Sua proposta conduz ao deslocamento dos benefícios da produção usufruídos pelo sistema financeiro para a base da pirâmide social.

É evidente que a melhoria das condições de vida da população brasileira requer uma vigorosa mudança de rumo na alocação dos recursos fiscais, visto que do total do orçamento do Governo Federal — R\$ 2,07 trilhões — previsto para 2011 e aprovado pelo Congresso, no final de 2010, R\$ 678,5 bilhões serão destinados para o pagamento da dívida pública.

2.3. Perfil social da pobreza na Bahia

A partir dos resultados do Censo Demográfico e das informações do Cadastro Único para Programas Sociais — CadÚnico, ambos de 2010, é possível traçar um perfil das condições de sobrevivência das famílias baianas e constatar tanto a necessidade como a grande importância das Políticas Sociais em nosso estado.

O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (Sedes) adotam a linha de pobreza que define: são *pobres* as famílias cuja renda *per capita* não ultrapasse

meio salário mínimo ou que sua renda total seja de até três salários mínimos; e são *extremamente pobres* aqueles com renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa.

De nossa população, de pouco mais de 14 milhões, 8,2 milhões de pessoas estão inscritas no CadÚnico. Ou seja, cerca de 60% dos baianos são pobres. Nossas áreas urbanas abrigam 72,1% dos baianos, sendo 48,1% (4,8 milhões) deste conjunto componentes do CadÚnico; por outro lado, 27,9% das pessoas moram em zonas rurais, sendo 3,3 milhões inscritos, o que representa 85,8% da população rural do estado.

As informações mostram que 61% dos participantes do CadÚnico estão na faixa etária de dezesseis a sessenta anos. Dos indivíduos com idade igual ou maior a sete anos, 50% ou são analfabetos ou sua escolaridade é até a quarta série incompleta.

Um contingente de 4,3 milhões de baianos entre dezoito e setenta anos, registrados pelo CadÚnico, enfrenta as condições concretas do mercado de trabalho em situação bastante precária. São 3,3 milhões (77% desse conjunto) de assalariados sem carteira, autônomos ou desempregados. Há, também, um conjunto de, aproximadamente, 730 mil trabalhadores rurais (17%). Aposentados e pensionistas somam 183 mil (4,3%), ao passo que apenas 85 mil são assalariados com carteira de trabalho (2% do conjunto).

O CadÚnico registrou 2,3 milhões de domicílios, dos quais 708 mil (30% do total) são precários no que se refere a construção (adobe, madeira, material aproveitado ou taipa). Um conjunto de 455 mil (20% do total) tem iluminação precária (lâmpião, vela, relógio comunitário, sem relógio). São, também, insatisfatórias as condições de saneamento, visto que 815 mil (35% do total) têm abastecimento de água viabilizado por carro-pipa, poço/nascente e outros e que em 1,4 milhão (61% do total) o esgotamento é precário (a céu aberto, fossa rudimentar, fossa séptica, vala e outros).

Também, de acordo com o Ipea, em termos comparativos para 2009, observa-se que, na Bahia, o percentual de pessoas que sobrevivem com menos de R\$ 70,00 é, praticamente, o dobro (10,2%) da média brasileira (5,2%) e um pouco menor que a média nordestina (11,2%).

3. Novos programas

Em seguida, são apresentados os principais elementos que caracterizam as propostas da União e do Governo da Bahia no campo social e as

oportunidades de articulação institucional delas decorrentes. São, também, comentados os resultados de uma análise dos gastos sociais realizados pelo Governo Federal e os recursos disponíveis nas praças comerciais de um grupo de municípios baianos selecionados.

3.1. Propostas

O Governo Federal instituiu o Plano Brasil sem Miséria, por meio do Decreto 7.492 de 2-6-2011 e encaminhou a Medida Provisória 535/11, visando à realização de intervenções planejadas, com abordagens e programas socioprodutivos diferenciados, nas áreas rurais e urbanas.

Além de manter o atendimento das pessoas pobres pelo Programa Bolsa Família, o Plano Brasil sem Miséria busca a elevação da sua renda e a ampliação do seu acesso aos serviços públicos, às ações de cidadania e às oportunidades geradas por projetos públicos e empreendimentos privados. Seu conteúdo prevê integração de políticas, programas e ações e está articulado em três eixos: transferência de renda, inclusão produtiva e acesso à infraestrutura social e aos serviços públicos. O Brasil sem Miséria propõe um exercício de imaginação: “Já pensou quando acabarmos de vez com a miséria?”. O material de divulgação da nova estratégia governamental e o próprio *slogan* do Governo Federal associa, ainda, o crescimento do país ao fim da miséria: “País rico é país sem pobreza”. O Brasil sem Miséria tem a concepção da assistência integral ao cidadão, pretendendo que sua inclusão produtiva seja concomitante ao atendimento de seus direitos.

Tendo em vista que a União considera seu Plano Brasil sem Miséria uma “planta e não um edifício pronto”, os ministérios (MDS e MDA) esperam contar com o apoio dos governos estaduais e municipais para a realização das ações previstas. As intervenções terão por base diagnósticos locais sobre situação de pobreza, base econômica e potencialidades.

No âmbito estadual, o Governo da Bahia, de acordo com o seu divulgado compromisso de fazer mais para quem mais precisa, objetivando alinhar sua administração ao Plano Brasil sem Miséria, instituiu, por meio do Decreto 13.167 de 12-8-2011, seu programa de Inclusão Socioprodutiva — Vida Melhor. Com recursos estimados em R\$ 1, 2 bilhão, seu objetivo é promover, até 2015, a inclusão socioprodutiva e sustentável de 400 mil famílias baianas, das áreas urbana e rural, que tenham renda *per capita* de até meio salário mínimo. No estilo guarda-chuva, o Vida Melhor deverá integrar distintos órgãos para ampliar e fortalecer as ações no campo da

Promoção Social, influenciando, positivamente, outras políticas públicas correlatas.

De acordo com a Secretária da Casa Civil, a administração estadual espera que as ações do Programa Vida Melhor “possibilitem incluir socio-productivamente, de forma sustentável e digna, o maior número de cidadãos baianos em situação de pobreza e com potencial de trabalho”. Tudo planejado em consonância com o que já afirmou o governador Jaques Wagner em discurso na Assembleia Legislativa da Bahia, em fevereiro deste ano: “Nunca perdemos de vista o nosso compromisso de promover uma verdadeira revolução democrática no nosso estado, na qual desenvolvimento é inseparável de democracia e de inclusão social”.

Assim, para o êxito dos planos da Bahia e da União, tendo em vista as competências municipais como, por exemplo, a elevação da escolaridade, a manutenção de creches e dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e a busca ativa do público que deve estar inscrito no Cadastro Único. Na estrutura lógica dos programas da União e da Bahia, seria bastante oportuno que as prefeituras elaborassem os seus respectivos programas de inclusão produtiva visando à ampliação dos serviços sociais, a redução da pobreza, a expansão das atividades produtivas e a geração de renda.

3.2. Gastos sociais nos municípios

Sob a perspectiva da garantia e do fortalecimento da democracia substantiva, é preciso ressaltar que, antes de tudo, as prefeituras, ao dedicarem prioridade às ações sociais, estão ampliando a cidadania, reduzindo a pobreza, aumentando os recursos disponíveis em sua praça comercial e fomentando a base econômica local. São ações imprescindíveis à melhoria de vida da população e ao reconhecimento efetivo dos seus direitos.

Adotando uma interpretação econômica mais restrita, o citado Comunicado Ipea 75/2011 destaca que os gastos sociais alavancam a economia, o que, por sua vez, permite o aumento da arrecadação tributária do governo. Segundo o Ipea, aproximadamente, 56% do valor desses gastos voltam para o caixa do Tesouro, permitindo que sejam parcialmente pagos no futuro.

A partir de tais elementos, foi elaborada uma reflexão sobre o impacto dos gastos sociais da União em alguns municípios da Bahia. Considerando os recursos obtidos pelas prefeituras provenientes do ICMS como indicativo das respectivas bases econômicas locais, buscou-se perceber a

importância para os municípios das transferências federais relativas ao Programa Bolsa Família e dos repasses da Assistência Social.

Foram trabalhadas informações para quatro municípios selecionados de pequeno, médio e grande porte, quanto a população. Como é óbvio, observou-se que quanto maior o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família — podem fazer parte desse Programa as famílias com renda mensal de até R\$ 140,00 por pessoa, devidamente cadastradas no CadÚnico —, maior é o volume dos repasses da União.

O conjunto de recursos federais provenientes do Programa Bolsa Família e da Assistência Social é, aproximadamente, mais que o dobro da receita de ICMS transferida pelo governo estadual e obtida pelo município, exceto em Camaçari.

Então, com a busca ativa de famílias que deveriam estar sendo beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, tem-se, a um só tempo, o reconhecimento e satisfação mínima dos direitos fundamentais da parcela pobre do povo baiano — que é o objetivo prioritário desta ação municipal — e, como consequência favorável, o aumento de recursos circulantes no município. Nesse caso, a disponibilidade de tais recursos (que não é desprezível) na praça comercial depende de decisões locais. Cabe lembrar que os repasses às prefeituras depende do desempenho geral da economia baiana, sabidamente afetada por fatores relacionados às questões dos mercados nacional e externo.

Tabela 1. Bahia. Importância dos recursos da Assistência Social. Municípios selecionados, 2010

Item	Cardeal da Silva	Santana	Brumado	Camaçari
População total (habitantes)	8.271	24.747	64.650	242.984
Estimativa das Famílias Pobres Perfil CadÚnico Pnad 2006 (a)	1.541	4.520	10.541	27.634
Fam. Atendidas Programa Bolsa Família (b)	1.281	3.457	7.709	19.760
Cobertura: c = (b) / (a)	83%	76%	73%	72%
Recursos transferidos (R\$ mil) Bolsa Família (d)	1.622	4.245	8.837	24.558
Repasses (R\$ mil) Assistência Social (e)	1.300	5.023	10.661	23.674
(d) + (e) (R\$ mil)	2.922	9.268	19.498	48.232
ICMS (R\$ mil) (f)	1.258	2.906	9.799	276.836
(d) + (e) / (f)	2,3	3,2	1,9	0,2

Fonte: MDS, IBGE (Censo de 2010), Sefaz.

• Famílias do CadÚnico com renda *per capita* de até R\$ 140,00. Situação em dez 2010.

• (e) Os Repasses da Assistência Social (jan.-dez. 2010) incluem: BPC, RMV, Cras, Crea, Segurança Alimentar e Cisternas.

4. Planejamento na Bahia: modernização produtiva e questões sociais

4.1. Comentários sobre a trajetória do Planejamento na Bahia

No início do texto, mencionamos os quarenta anos da criação da Secretaria de Planejamento na intenção de destacar a importante atuação do aparato governamental para a modernização das formas de inserção da Bahia nos mercados nacional e externo, ao passo que se registra como modesta sua intervenção no campo social não assistencialista, sendo a criação da Secomp a tardia exceção.

Com sua criação, a Seplante/Seplan agrupou-se a várias outras secretarias que, tanto na época como ainda hoje, agregam e articulam um conjunto de profissionais que, em decorrência de suas próprias atribuições formais, se inserem em um contexto caracterizado por um estreito vínculo do Governo da Bahia com a academia e empresas de consultoria, além dos órgãos federais e entidades internacionais. Tais elementos têm permitido, ao longo das últimas décadas, que o Estado mantenha um significativo protagonismo na dinâmica socioeconômica da Bahia.

Tal observação busca enfatizar as ações da máquina estadual nas análises, ideias e propostas que contribuíram para conformar a evolução da Bahia, com seus erros e acertos, no passado recente. O que se quer ressaltar é a presença do Governo Estadual como articulador de uma tecnocracia que possibilita operacionalizar a crescente inserção do estado na dinâmica nacional, por meio da formulação, captação e internalização de programas, projetos estruturantes e recursos financeiros.

Sem pretender fazer história, cabe lembrar a centralização dos recursos tributários nacionais no caixa da União, definida pela Constituição de 1967. Sendo, dessa forma, a subsequente partilha entre os entes federativos tal como se deu, realizada a partir da centralização, acabou induzindo o pragmatismo dos governos estaduais, que buscavam estabelecer seus respectivos planos com a maior aderência possível aos objetivos dos programas federais implementados pelos ministérios.

Desse modo, ao longo da ditadura, como a União dispunha da hegemonia política e da maior parte dos recursos financeiros, forjou-se um ambiente no qual o (bom) desempenho das equipes das secretarias era definido pela sua capacidade de internalizar programas e procedimentos da União, cujos referenciais eram determinados por diretrizes políticas e

econômicas nacionais. Assim, o planejamento das ações públicas estaduais ficou, relativamente, deslocado das prioridades locais definidas por sua base econômica e social. Nesse sentido, a Bahia passa a se alinhar (independentemente das alianças políticas e dos períodos de governo) com as determinações federais, que passaram a moldar as ações públicas internas referentes à economia e ao atendimento das demandas sociais. Nessa vertente pragmática do Governo Estadual, coube às equipes técnicas das secretarias, em particular à Seplantec/Seplan, articular a internalização de programas e recursos financeiros federais e internacionais.

Assim, pode-se reconhecer o viés das ações estaduais com a clara intenção de viabilizar tanto a expansão da infraestrutura econômica estadual como a modernização da base técnico-produtiva dos segmentos do agro-negócio, da indústria e dos serviços, objetivando aproveitar as oportunidades proporcionadas pelos mercados nacional e externo.² Em consequência, a máquina estadual assumia e promovia ações que reforçavam a importância no território baiano de uma lógica econômica exógena.

Os sucessivos planos dos governos do estado buscam estabelecer as condições locais necessárias para expandir a inserção das atividades econômicas baianas no processo de expansão do capital no País, por meio da atração de empreendimentos privados (nacionais e estrangeiros). É possível considerar que tais ações obedeciam, fielmente, ao longo das décadas, às palavras do professor Pinto de Aguiar (1958, p. 134): “Se nosso destino cumpre-se dentro das fronteiras da nacionalidade, o nosso desenvolvimento terá de ser realizado dentro de uma melhor integração do mercado nacional”. Assim, a despeito de quem ocupasse o Palácio de Ondina, o planejamento estadual buscava, no dizer de Francisco de Oliveira (1977, p. 25), articular a Bahia no “processo de acumulação de capital e de homogeneização do espaço econômico do sistema capitalista no Brasil”.

É interessante registrar que a própria Seplantec (1978) reconhecia que “o traço mais marcante da evolução da economia baiana tem sido a progressiva adaptação das atividades e interesses locais aos sucessivos modelos econômicos aplicados no Brasil ao longo de sua história”.

² Para tanto, ao longo do tempo, as secretarias, além da vertente da geração de informações e elaboração de análises sobre a realidade socioeconômica, regional e ambiental da Bahia, promoveram a realização de Planos Regionais de Desenvolvimento, perfis de oportunidades regionais e setoriais de negócios, Planos Diretores Municipais, Planos de Logística de Transportes e Planos de Desenvolvimento Rural.

Logo em suas primeiras linhas, o Plano Estratégico de Ação do Governo Democrático da Bahia (1987-1991), define-se como uma “pauta de reivindicações e negociação com as fontes externas de financiamento, principalmente as entidades federais”. Poucas páginas, adiante, reconhecem que as significativas transformações que ocorreram na Bahia desde 1950 tiveram

como característica mais marcante a inserção da Bahia, na condição de estado subordinado, ao processo nacional de expansão do capital, liderado pela região Sudeste, principalmente por São Paulo. Manifestam-se no espaço baiano, em consequência, os mesmos traços que caracterizam o desenvolvimento do País, neste período: expansão e atualização da atividade produtiva, integrando a Bahia ao Brasil moderno; e de outro, pauperização crescente de grandes parcelas da população, vítimas [. . .] de um padrão de crescimento concentrador, excludente e socialmente perverso (Seplante/Coceplan, 1988, pp. 19, 25, 46).

No final desse período de gestão, destaca-se a proposta de uma

nova forma de articulação e integração entre o empresariado baiano e o governo estadual [. . .] que permita, inclusive, maximizar a internalização, na Bahia de recursos financeiros (públicos e privados, nacionais e externos) visando alcançar um crescimento sustentado do PIB que possibilite uma distribuição de renda mais justa e a ampliação da infraestrutura existente (Seplan/ACB, 1991, p. 62).

Cabe destacar, também, no conjunto das ações da máquina pública baiana, a importância das orientações de Rômulo Almeida que, segundo afirma Sampaio (1989, p. 1), em 1952, preparou um documento para servir de base à discussão sobre a “possibilidade e oportunidade de que se viesse a utilizar o planejamento com o propósito de induzir o Governo Federal a dar maior apoio ao Estado”. Tendo por base sua própria experiência no setor público, para o economista Sampaio (1989, p. 18),

o Governo Baiano, no mandato de Luís Viana (1967-1971), praticou com eficácia o que, posteriormente, veio a ser conhecido pela

designação de “planejamento para a negociação”, do qual o exemplo de maior sucesso foi a implantação do Polo Petroquímico.

Em linhas gerais, pode-se dizer que o Governo Baiano tem atuado para promover a internalização de projetos privados — movimento fortalecido nos últimos anos pelos procedimentos da chamada “guerra fiscal” — visando a manter e a ampliar sua integração competitiva à matriz produtiva nacional e ao mercado mundial, mesmo reconhecendo que as corporações presentes em seu território tomam decisões e operam recursos segundo uma lógica exógena, não estadual.

Tal fato é reconhecido pela própria Seplan (2006, p. 16) em uma edição comemorativa aos 35 anos de planejamento na Bahia, na qual destaca que a

continua profissionalização do segmento de planejamento, iniciada na década de 1950, resultou em [. . .] uma série de planos e propostas visando a estimular o crescimento e a inserção da economia baiana no processo nacional de acumulação de capital.

No campo social, ao longo da segunda metade do século passado, mesmo com o avanço dos indicadores, em linhas gerais, é possível considerar que as ações públicas estaduais foram setoriais e de caráter não coordenado. Na década de 90, além de programas sociais referenciados na orientação de agências internacionais como o Banco Mundial, ocorrem avanços em decorrência do Fundef, do Peti, do SUS³ e das equipes dos Agentes Comunitários de Saúde.

4.2. Ações públicas na sociedade capitalista

Creio que é importante ressaltar a existência de significativos limites, determinados pelas próprias características do processo de acumulação de capital, às (boas) intenções dos Planos Estaduais. Tais documentos — talvez por um pragmatismo exacerbado, ideologia, miopia teórica ou por interesses privados — consideravam que o crescimento econômico é extremamente benéfico e que, quanto maior for, mais espalhados e gerais serão seus benefícios.

³ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental — Fundef; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil — Peti e Sistema Único de Saúde — SUS.

No entanto, a própria essência das relações capitalistas determina desigualdades e os processos de concentração e centralização do capital, apesar da aparente homogeneização de padrões de consumo.

Nesse sentido, cabe lembrar as preocupações no plano político de Celso Furtado (1992, pp. 13, 35) de que

num país ainda em formação, como é o Brasil, a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas, conduzirá quase necessariamente a tensões intrarregionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional.

Para direcionar, ainda mais, o presente texto para as políticas sociais, destaco os comentários do professor Fernando Pedrão (2003, p. 236), para quem há uma produção social da pobreza, inerente a um estilo de economia, inseparável da formação social e resultante de um conjunto de questões sociais e das estruturas tecnológicas dos processos produtivos, adequadas aos requisitos da acumulação do capital. Por isso, o autor não vê sentido em “trabalhar com políticas sociais separadas das políticas econômicas” (2003, p. 245) e alerta para o fato de que “os diversos participantes das sociedades agem segundo seus interesses, sua compreensão e sua capacidade de agir, resultando em ambientes sociais em que há sempre um discurso e uma realidade da ação de cada instituição e grupo” (2003, p. 246).

Por sua vez, uma interessante corrente de pensamento na área da Administração destaca que além do foco nas questões operacionais deve-se buscar compreender as relações sociais de produção e distribuição. Nesse prisma, o resultado concreto dos processos sociais seria dependente da forma como as relações são organizadas e estruturadas de acordo com interesses bem determinados (Santos, 2010, pp. 13 e 15).

Segundo o professor Reginaldo Santos, a Administração Política considera o Estado como elemento determinante da dinâmica das relações sociais, constituindo a “âncora do capitalismo”. Para essa vertente do conhecimento, o bem-estar da comunidade requer a expansão da riqueza material acompanhada “de uma distribuição mais igualitária dos seus resultados” e de uma administração política que “expresse e oriente os desejos políticos da sociedade, visto que a sua complexidade não pode ficar a

cargo de uma entidade abstrata, sem conteúdo e sem forma aparente chamada mercado” (2010, pp. 33, 157).

Os elementos acima relacionados, coligidos de vários autores, estabelecem um quadro de referência adequado para a discussão do alcance e limites das ações públicas sociais a serem implementadas na Bahia nos próximos anos. Se, de um lado, o Governo do Estado apresenta um discurso mobilizador e progressista, que aponta para a ampliação dos direitos sociais e do maior bem-estar da população, de outro se impõe a realidade baiana, marcada pela concentração econômica e pelas desigualdades sociais e disparidades regionais.

4.3. Lógica externa, disparidades e desigualdades

Sabe-se que a representatividade nacional de cada unidade federativa no conjunto da economia brasileira é determinada por sua capacidade de integração competitiva ao mercado nacional e mundial. Tal inserção requer a implantação de modernos processos produtivos que atendam a novos paradigmas tecnológicos e comerciais dinâmicos, determinando impactos regionais sobre as condições de trabalho, as relações sociais e exigindo perfis mais elevados de capacitação técnica da mão de obra e de qualificação da infraestrutura. Observa-se também que a atração de recursos externos, privados ou federais, para estimular o conjunto dos negócios locais tem assumido contínuo destaque entre as ações dos governos estaduais.

Nos últimos anos, visando a atrair empreendimentos que fomentem as atividades econômicas locais, a Bahia mantém uma *guerra fiscal* com outros estados, oferecendo facilidades e assumindo custos privados. Assim, como nos demais estados, observa-se o crescente comprometimento de seu orçamento — já limitado pela pressão do custeio, dos investimentos programados e do serviço da dívida pública.

Às vezes, a disponibilidade dos recursos fiscais é agravada por impactos decorrentes de crises internacionais, de ciclos produtivos e do movimento dos preços das *commodities*, com a conseqüente diminuição da capacidade estadual de realizar intervenções mais adequadas às suas respectivas necessidades estruturais, sociais e econômicas. Define-se, assim, um ciclo vicioso, que conduz à lógica perversa de mais incentivos para mais atrair, que induz à crescente necessidade de mais recursos externos.

Ao longo dos últimos trinta anos, tem sido estável a participação econômica da Bahia no Brasil: entre 4% e 4,5% do PIB e da corrente de

comércio internacional (exportações mais importações). Esse desempenho resultou das estratégias econômicas das grandes empresas aqui instaladas, bem como do aporte de recursos federais e estaduais.

Ocorre que a integração competitiva da Bahia aos principais circuitos comerciais, ao tempo em que moderniza áreas do seu território, acaba por intensificar suas consequências negativas: a dependência por recursos produtivos e financeiros externos e o aprofundamento das desigualdades territoriais em termos absolutos.

A questão que se coloca é relativa à capacidade da gestão estadual em romper com as amarras determinadas pelo modelo econômico exógeno e concentrador vigente, e que determina as mazelas sociais conhecidas. Será possível alterar tal modelo? Há condições para reverter as consequências sociais da integração subordinada ao mercado internacional e da contínua inserção dependente na matriz produtiva brasileira?

4.5. Concentração econômica e interesses corporativos

Na democracia, é saudável que as forças políticas detenham capacidade de diálogo e pressão sobre o aparelho estadual, apresentando demandas e influenciando programas e intervenções. É também compreensível que setores formadores de opinião pressionem fortemente para que a política estadual seja ágil e objetiva, direcionada para resolver, rápida e positivamente, questões que consideram relevantes.

No contexto da sociedade, além das demandas dos movimentos populares, apresentam-se aquelas oriundas dos empreendimentos privados, que buscam soluções para o embate entre as limitações da estrutura jurídica-sócio-produtiva da Bahia diante das janelas de oportunidades econômicas, existentes e potenciais, perante mercados externos.

Nesse momento, uma vez mais se apresentam as condições efetivas do processo capitalista. As denominadas forças de mercado querem impor seu pragmatismo como orientação prioritária do modelo de intervenção do governo estadual.

Sabe-se que o setor externo da economia baiana — mesmo tendo proporcionado determinados impactos gerais e regionais positivos — tem fomentado uma forte concentração geográfica dos setores produtivos, da população, da infraestrutura e da renda.

Historicamente, os elementos dinâmicos que orientam a integração da Bahia aos circuitos produtivos, comerciais e financeiros externos (nacio-

nais e internacionais) têm desenhado, ao longo do estado, áreas que se destacaram por sua modernização produtiva, constituindo manchas exitosas economicamente. Nessas ilhas de prosperidade, concentram-se produção, serviços, renda e população. O fato de que as maiores cidades do interior da Bahia estejam localizadas sobre eixos rodoviários nacionais é bem ilustrativo desse processo.

O mesmo extenso território baiano que detém potencialidades para a implantação e expansão das atividades econômicas — e as de maior destaque atendem interesses e clientes externos — tornam complexa a redução das disparidades regionais conhecidas.

A questão em aberto refere-se tanto à possibilidade conceitual como à capacidade operacional do Governo Estadual em estabelecer novos fundamentos para a economia baiana, conforme divulgado. Os dados disponíveis de fontes oficiais (IBGE, Midic e SEI) revelam que uma das principais características da Bahia é a concentração socioeconômica.

Em 2007, com respeito ao PIB estadual, apenas cinco municípios concentravam 47% desse montante, ao passo que a Região Metropolitana de Salvador detinha uma parcela de 42% com apenas um quarto da população baiana. Os municípios situados no entorno da extensa faixa litorânea abrigam aproximadamente 48% dos baianos, com densidade média de 77 hab/km². Por sua vez, no semiárido, que ocupa cerca de 70% da área total da Bahia e abriga a outra quase metade da população, distribuída em 266 municípios, tal indicador é de apenas 17 hab/km².

A vida moderna na Bahia pulsa intensa e diferenciada naqueles onze municípios que abrigam mais de 100 mil habitantes e que detém metade da população urbana estadual. Menos de 25 municípios baianos têm população superior a 50 mil habitantes, ao passo que quase trezentos têm menos de dez mil pessoas.

O modelo econômico marcado pela lógica externa acaba por penalizar os municípios detentores de menor base econômica, nos quais o emprego e a renda estão relacionados à pequena produção agropecuária, à administração pública e à transferência de renda. Esses municípios, onde a disponibilidade de recursos naturais e de infraestrutura dificulta a dinâmica dos negócios, demonstram baixo dinamismo econômico e chegam a apresentar redução de população.

Deve-se reconhecer que as características da base econômica de cada região condicionam as intervenções públicas dirigidas para a resolução do

grande desafio da redução das desigualdades sociais, ao longo do território baiano. Principalmente no interior, as atividades produtivas predominantes influenciam fortemente os demais negócios regionais (mediante efeitos a jusante e a montante), as características dos núcleos urbanos e, às vezes, inibem a vida econômica na periferia das sedes municipais.

A concentração, também, manifesta-se de forma clara nos setores produtivos e nas grandes empresas vinculadas ao comércio exterior. Em 2008, as cinco maiores empresas que operam nos ramos das vendas e compras internacionais foram responsáveis por 54% das exportações e 57% das importações. Em 2010, apenas dois segmentos produtivos (agronegócio e petróleo e derivados) representaram 55% dos valores exportados, e cinco municípios concentraram 71% dessas vendas. Três países (Estados Unidos, China e Argentina) absorveram 42% das exportações baianas.

5. Lutar o bom combate pelas Políticas Sociais

As observações anteriores que resumem o panorama da concentração existente na Bahia não devem, em hipótese nenhuma, reduzir o ímpeto da luta por melhores condições de vida e trabalho da população baiana.

As ações do Estado como indutor e fomentador do processo de crescimento econômico (mediante o financiamento de projetos corporativos e viabilização de infraestrutura e programas de apoio), na maioria das vezes, ampliam a concentração do poder econômico. Além disso, a implantação de grandes projetos — especialmente em regiões relativamente mais carentes — deflagra um ciclo vicioso de degradação social, urbana e ambiental. O contexto das relações internacionais, as ações das grandes corporações e os laços econômicos entre agentes privados e públicos acabam por direcionar os princípios, valores e interesses políticos envolvidos na intervenção (ou na falta de ações) do Estado em determinados setores.

Marx & Engels (2009, pp. 47, 52) explicitaram o caráter de classe do Estado, considerando-o não apenas como instituição imparcial, e sim como agente econômico relevante e, portanto, incapaz de implementar ações “neutras” ou simplesmente adequadas ao “interesse geral”. Como os Estados nacionais são ativos na determinação dos rumos de suas sociedades, canalizando recursos para atividades consideradas (e divulgadas) como prioritárias, cabe observar suas agendas, que informam as ações e valores relacionados à geração de emprego, à compensação das neces-

sidades da população pobre, além das relacionadas à formação de poder bélico e ao favorecimento da expansão internacional de seus grupos econômicos.

Ao longo de nossa história, as intervenções do Estado brasileiro — a exemplo do Acordo de Taubaté, dos Planos de Desenvolvimento e dos Programas de Estabilização Monetária — exemplificam como o setor público atende a interesses e reforça o poder econômico de certas classes e grupos de pressão.

Quero, com esses comentários, destacar que a forma e conteúdo das ações da máquina pública assumem importância diferenciada de acordo com as agendas estatais de cada período. O enfoque da Administração Política permite perceber que tais agendas têm por base articulações políticas, alianças e acordos com representantes dos diversos grupos sociais e de pressão, e o amplo espectro dos proprietários, trabalhadores, religiosos e formadores de opinião. Assim, o amplo espectro das funções públicas (intervenção econômica; definição de normas e regulação de contratos, relativos à produção e oferta de bens básicos, insumos industriais, serviços sociais, circuitos financeiros, leis salariais e de direitos trabalhistas, entre outras), passa pelo embate político entre os diversos interesses dos grupos sociais diferenciados.

A ação organizada do Estado brasileiro (que aos olhos do cidadão comum tudo pode) sofre a pressão democrática dos grupos organizados, defronta-se com interesses privados e restrições determinadas pelos compromissos fiscais e fica condicionado ao fato de que, de acordo com Paul Baran, o “capitalismo planeja o planejamento”.⁴ Assim, a oferta de infraestrutura e serviços públicos sociais e a implementação das Políticas Sociais é, necessariamente, resultante da luta política e ideológica que ocorre na sociedade e no cotidiano da máquina pública. Tal fato não deve surpreender, pois os agentes públicos, além de cidadãos que têm determinado gênero, etnia, religião, endereço e nível educacional, pertencem a classes sociais diferentes, tendo, também, percepções, interesses e atuações políticas diversas. São as atribuições e ações desses agentes, diferenciadas em conteúdo, alcance e intensidade, que irão concretizar a intervenção governamental, com seus acertos e equívocos.

⁴ Afirmação proferida em conferência realizada na Sudene em 1963, segundo Francisco de Oliveira (1977, p. 25).

Os projetos públicos refletem, efetivamente, a

redistribuição/direcionamento dos recursos, quando o Estado cumpre o papel de caixa de ressonância/câmara de compensação dos pleitos formulados pelos segmentos organizados da sociedade. As ações governamentais decorrem, portanto, do embate travado entre organizações sociais na defesa de seus respectivos interesses (J. Baptista, 2003, p. 16).

Dos discursos e planos à concretização prática, há um caminho definido por um

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

Para que a Política Social se consubstancie em fatos, atos e orçamento é preciso que a tecnocracia se profile ao movimento progressista e democrático e que passe a exercer uma militância pela redução das desigualdades sociais, tanto no contexto da comunidade como no interior da máquina pública. A proposta é que seja formatada uma ambiência pró campo social nos mesmos moldes do comportamento adotado, no passado recente, com respeito às questões relativas à economia baiana. Considero ser possível conferir prioridade às Políticas Sociais, com o Estado protagonizando ações com o apoio de programas e recursos financeiros de órgãos federais e entidades internacionais.

Tal comportamento deve-se à dramaticidade do problema, à realidade da concentração da renda e das disparidades sociais existentes na Bahia, em sua grande parte promovida pelo modelo econômico adotado, inclusive com o suporte das ações dos Governos estadual e federal. Se, por um lado, considerando o grave contexto social, não se devem descartar ações isoladas e paliativas por outras, não há como aceitá-las como “opção de política qualificada para reverter as tendências vigentes [. . .] podendo funcionar como um desvio de atenção do problema central” (Pedrão, 2003, p. 246).

É notório o fato de que, apenas, por meio do Programa Bolsa Família, que hoje atende quase treze milhões de famílias, não ocorrerá a redução da pobreza no Brasil. Torna-se necessária a articulação entre os diferentes setores e níveis do governo para oferecer às famílias beneficiárias os serviços que lhes garantam melhores perspectivas de vida e trabalho com respeito à cidadania plena.

O economista Marcio Pochmann (EPSJV/Fiocruz, 2011) considera que o modelo de desenvolvimento do Brasil busca, cada vez mais, combinar o progresso econômico com avanço social: “Não há menção de superação do modo de produção capitalista, pelo contrário, é um aprofundamento do desenvolvimento capitalista, mas com travas de garantias de maior justiça na distribuição dos frutos do processo econômico”.

Por outro lado, não podemos fechar os olhos às características inerentes ao processo de valorização do capital. Fontes (2011) chama a atenção para o fato de que o *slogan* do programa do governo federal “país rico é país sem miséria” expressa uma contradição do modelo de produção:

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

A professora destaca, ainda, que o Programa federal pode ser interpretado como “um grande remendo para tapar uma parte da tragédia social que foi sendo construída, ao longo dos séculos XX e XXI, com a expropriação massiva da população e a formação, pela expansão do capital, de uma massa de mão de obra gigantesca”. Assim, o Programa poderá viabilizar que a concentração siga de maneira mais tranquila, não sendo “uma política que reforce as condições de auto-organização da população, mas sim da burguesia”.

O economista Paes de Barros (2011) considera o Plano Brasil Sem Miséria como uma

grande parceria público-privada, que criará portas de saída mediante obras públicas, tocadas por empresas privadas vencedoras de licitações

do Estado, ou via qualificação dos trabalhadores para ingressarem, por sua conta, nas vagas criadas espontaneamente pelo setor privado, aproveitando o crescimento econômico.

De minha parte, destaco a importância política do fato de o Estado brasileiro reconhecer a existência de milhões de famílias cujos integrantes encontram-se no patamar de maior exposição a riscos sociais decorrentes da miséria, sejam eles residentes em áreas rurais de difícil acesso ou jovens envolvidos com drogas e prostituição, submetidos à violência de uma maneira geral.

As manifestações de apoio ao Plano do Governo Federal podem também ser consideradas como reconhecedoras da pertinência da proposta de metodologia de trabalho esboçada para a Secomp em 2003. Naquele ano, foi proposto “em vez de intervenções fragmentadas e isoladas, a adoção de um enfoque conjunto, articulado e integrado para as ações a serem realizadas” (J. Baptista, 2003, pp. 25-6).

É de reconhecimento geral que os direitos formais no Brasil são, assimetricamente, usufruídos pelos cidadãos de acordo com as classes sociais. No entanto, o Estado “representa uma possibilidade de refúgio para muitos setores desprotegidos [abrigo-os] contra ataques dos “ferozes capitalistas” e da “tirania privada” (Samis, 2011, p. 13).

Meu convite à firme mobilização dos técnicos estaduais tem por objetivo o fortalecimento das ações em favor da proteção dos interesses da maior parte da população baiana, a ser alcançada a partir do engajamento destes servidores e do esperado comprometimento de seu *expediente*, na terminologia adotada pela Administração Política (Santos, 2010 II, pp. 23-8).

Considero que haja um ambiente propício para a ação conjunta dos servidores estaduais, setor privado,⁵ movimentos e lideranças sociais e políticas para construir uma sólida Política Social na Bahia. A lei estadual que instituiu a Política e o Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei 11.046 de 20-5-2008) e a recente sanção presidencial da lei que institui o Sistema Único de Assistência Social (Suas) no país, entre outros dispositivos institucionais, reforçam esse ambiente. Cabe lembrar que o

⁵ Foi divulgada na Bahia a ABNT NBR ISO 26000, norma da responsabilidade social a ser adotada por empresas de 157 países que contempla questões relativas a direitos humanos e práticas de trabalho de maneira diferente das ações de filantropia. *Jornal A Tarde*. 14-8-2011. Caderno Especial ISO 26000.

Governo Wagner adotou em 2007, sob a responsabilidade da Secretaria do Trabalho, a Agenda Bahia do Trabalho Decente, que atua de acordo com oito Eixos Prioritários: Erradicação do Trabalho Escravo, Erradicação do Trabalho Infantil, Segurança e Saúde do Trabalhador, Promoção da Igualdade no Serviço Público, Juventude, Trabalho Doméstico e Empregos Verdes.

No entanto, em outra direção, esse mesmo Governo reconhece que

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

Assim, é possível interpretar que o Governo (ou segmentos que o compõem) espera resolver as questões sociais, a partir do campo econômico, supondo (e torcendo) que o transbordamento da riqueza gerada pelos empreendimentos instalados na Bahia, que aproveitam as janelas de oportunidade promovidas pelo mercado, seja capaz de atender e mitigar as mazelas sociais conhecidas.

No entanto, a prática desautoriza a ideia de que os grandes empreendimentos — que criam relativamente poucos empregos — seriam os agentes exclusivos do desenvolvimento. As riquezas geradas por plantas industriais ou lavouras de exportação acabam por concentrar renda.

Há quase dez anos, como o texto de Porto (2002) demonstrava, já havia a clara percepção de que a questão da pobreza está condicionada ao crescimento sustentável e amplo, contestando, assim, a “teoria do derrame”, pela qual o crescimento por si só reduziria a pobreza e a desigualdade (J. Baptista, 2003, p. 21).

Atualmente, no que diz respeito apenas às atividades econômicas, São Desidério parece uma ilha de prosperidade no extremo oeste da Bahia. Sua intensiva produção de algodão, soja e milho faz o município, de 28 mil habitantes, apresentar a segunda maior produção agropecuária do país, e o 112.º PIB *per capita* (soma de bens e serviços produzidos, dividida pelo total de habitantes) entre os 5.564 municípios brasileiros.

No entanto, de acordo com o Censo de 2010 do IBGE, 30% de sua população vive e em domicílios com renda média *per capita* inferior a R\$ 70, linha de miséria estabelecida pelo Governo Federal. Comparando o PIB *per capita*, o município está entre os 2% mais ricos do país. Analisando pelo lado social, está entre os 20% mais pobres.⁶

Creio ser importante nos determos na citada vertente do planejamento estratégico com respeito ao transbordamento da riqueza para o campo social. Ela faz sentido quando nos lembramos que a Bahia é um estado federado (não dispondo, portanto de importantes e necessários instrumentos e mecanismos de política econômica) de um país capitalista, que tem sua dinâmica atrelada aos fluxos comerciais e financeiros internacionais.

Além disso, há pouca tradição na elaboração e realização de Políticas Sociais na Bahia. Ao longo do período 1950-1990, observa-se que a política social teve “estatuto de coadjuvante” e que o planejamento custou a incorporar a “problemática social”, sendo reduzidas as preocupações com a matéria social. As ações eram pontuais e seguiam “um enfoque setorializado e disperso do papel do Estado no fomento à melhoria das condições de vida dos cidadãos”. A partir dos anos 90,

provavelmente em função da nova orientação de instituições como o Banco Mundial, o combate à pobreza em sua multidimensionalidade (redistribuição de ativos físicos e financeiros, programas de desenvolvimento local sustentável — Dlis) alça-se a fulcro da ação pública. Posteriormente, o mais significativo evento no campo social foi a criação em 2001 da Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (Secomp) [. . .] que se ocuparia de racionalizar a implementação de programas estaduais de combate à pobreza, sendo um órgão “transversal”, não executor, do poder público (C. Baptista, 2003, pp. 267, 273 e 279).

Efetivamente, as entidades internacionais, desde o início deste século, reforçaram sua percepção de que

o foco no crescimento econômico como principal estratégia de superação da pobreza é insuficiente [pois a mesma] é um fenômeno

⁶ Jornal *Folha de S.Paulo*, 31-7-2011.

multidimensional que só pode ser enfrentado por um crescimento econômico incluyente, associado a investimentos em políticas sociais, principalmente educação e saúde, e à criação de uma rede de proteção social capaz de funcionar como primeiro patamar de proteção dos miseráveis. A própria ONU ao criar o Índice de Desenvolvimento Humano, chama a atenção para o fato de que pobreza não é só carência de renda (J. Baptista, 2003, p. 18).

A despeito da importância da questão social (que assume contornos cada vez mais dramáticos), tem sido frágil a trajetória das políticas sociais na Bahia. No decorrer das décadas, o campo social tem sido influenciado tanto por questões econômicas e políticas (internas e externas) como pelos movimentos sociais organizados. Nesse processo, destacam-se as discussões sobre o desenvolvimento sustentável que, aos poucos, entraram em pauta a partir dos anos 70 do século passado.

Os comentários de Tinoco (2003, pp. 286-7) indicam que, na lógica da sustentabilidade, a melhoria da qualidade de vida das pessoas não é consequência direta do crescimento econômico, e sim um requisito para esse crescimento. A perspectiva do desenvolvimento sustentável destaca “os elementos território e população, sendo que a rede de inter-relações ecológica, econômica, cultura e social gera uma identidade entre ambos”.

Como esse autor destaca, essa abordagem indica “o valor da agricultura para a sustentabilidade do desenvolvimento, não apenas como processo produtivo, mas como fator de geração de mercado interno para serviços e produto industrial, bem como gerador de inclusão social”.

Nesse sentido, é interessante observar o comentário de uma equipe da Secomp sobre a experiência do Programa Faz Cidadão, em alguns dos municípios mais pobres do estado, com base econômica rural e onde o segmento da agricultura familiar é preponderante. Segundo esses profissionais, as ações públicas contribuíram para “melhorar a prestação de serviços de educação, saúde e saneamento básico, coerente com a proposta de melhorar as condições de vida como condição para encarar o crescimento”. Destaca, também, os focos de atuação: o atendimento aos Direitos dos cidadãos, o estímulo à geração de renda e a criação de condições que “facilitem reduzir as desigualdades econômicas” (Tinoco, 2003, p. 293).

Como demonstrado, existe uma significativa base técnica de informações e experiências na Bahia. Tal reconhecimento e a observação de um

cenário institucional promissor constituem a base deste manifesto para um vigoroso trabalho conjunto para tornar factível e exitosa a ampliação da cidadania em nosso Estado.

Creio que podemos atender ao chamamento do professor Reginaldo Santos que convoca os docentes e especialistas a abandonarem o comportamento de limitar-se apenas a “observar, expor e explicar as mazelas da sociedade”, considerando como menores, inferiores, as “tarefas de encaminhar, aconselhar e dirigir”. Sua proposta é “Pensar e Agir a um só tempo” (Santos, 2010, p. 164).

Propõe, também, que a “lógica de distribuição da renda e da riqueza seja o ponto inicial para a expansão da riqueza, e não ao contrário”. O autor destaca ainda

a importância da luta pelo aprofundamento da democracia, na qual a população exerça um papel relevante na desprivatização das políticas públicas, exija e lute pela ocupação dos espaços públicos com a finalidade de pressionar pela *desmercantilização* de certos bens e serviços prioritários, garantidores do bem estar social (Souza, 2010, p. 174).

5.1. Manifesto pelas questões sociais na Terra de Todos Nós

Em seus documentos e discursos, o Governo Wagner tem apontado para a “construção da Terra de Todos Nós”, e que o diálogo e a democracia irão permear e integrar as questões relacionadas à sociedade (com seus múltiplos interesses), à produção de mercadorias e à utilização dos ativos naturais. Esses materiais institucionais destacam, também, a busca pela redução das desigualdades sociais e regionais, para fazer valer os princípios democráticos, reconhecendo que sem acesso às condições e instrumentos substantivos para sua sobrevivência e emancipação, os segmentos mais pobres da população continuarão sem perspectivas. Assim, a intenção divulgada de sua proposta é que a inclusão, a democracia e o crescimento econômico sejam um todo, partes inseparáveis do projeto renovador.

A comunicação social do Governo apresenta a disposição desta gestão de implantar novos fundamentos para o modelo de crescimento da Bahia, tendo em vista o reconhecimento de que as principais atividades econômicas baianas, voltadas, preponderantemente, para o atendimento às demandas externas, caracterizam-se por forte concentração, que se expressa de forma setorial, regional e, principalmente, nas condições de apropriação

da riqueza por elas geradas, determinando o aprofundamento das desigualdades entre a população. A correção dessa nefasta realidade seria atendida pela interação entre a repartição da riqueza gerada, a inclusão social e a observação dos condicionantes ambientais para alcançar o desenvolvimento sustentável.

Em seu discurso na Assembleia Legislativa, em fevereiro deste ano, o governador da Bahia disse:

Antes se falava em crescer o bolo para depois repartir. Provamos o contrário: só se cresce repartindo riqueza, incluindo socialmente. Para nós, este é o verdadeiro significado da palavra desenvolvimento. Para nós, governar é ter prioridade, e a nossa prioridade são os que mais precisam: o povo trabalhador, o povo mais humilde da cidade e do campo, as mulheres, os índios, os negros. Em suma, todos aqueles que ao longo da nossa história foram tão injustiçados e até esquecidos.

Efetivamente, o conjunto de realizações no período 2007–2010 demonstra a ampliação dos direitos sociais dos cidadãos baianos, por meio do maior acesso à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia e aos serviços públicos de infraestrutura, com destaque para saneamento e energia. O Governo apresenta o fortalecimento do mercado consumidor interno como um dos pilares desejados do crescimento da economia baiana.

Na perspectiva do estreitamento dos laços com a sociedade civil, o governo do Estado adotou o Plano Plurianual Participativo e os Territórios de Identidade como unidade de planejamento. O objetivo destes instrumentos é a articulação dos atores sociais regionais, buscando absorver da melhor forma possível a riqueza da diversidade sócio-econômica-ambiental dos Territórios para alcançar a integração das intervenções e das políticas públicas. Através do diálogo social, materializado nas inúmeras conferências, consultas e fóruns de discussão realizados, o Governo tem buscado identificar soluções para problemas estruturais e questões pontuais, tentando estabelecer um processo de mediação de interesses e priorização de demandas.

Além disso, foram instituídos e reformulados os Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social (Codes), de Meio Ambiente (Cepram), de Defesa dos Direitos da Mulher (CDDM), de Desenvolvimento da Comunidade Negra (CDCN), de Desenvolvimento Territorial (Cedeter), de Segu-

rança Alimentar e Nutricional do Estado da Bahia (Consea) e dos Direitos dos Povos Indígenas (Copiba).

Nessa mesma linha, é, também, possível citar as Comissões Tripartite de Trabalho, Emprego e Renda e Estadual dos Territórios (CET). Foram recuperadas a EBDA (Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola) e a Ebal (Empresa Baiana de Alimentos) e criadas as Superintendências da Agricultura Familiar e da Economia Solidária no âmbito da Secretaria do Trabalho.

Segundo o Governo, tais fatos reforçam as intervenções públicas estaduais para fortalecer as “lutas emancipatórias do povo baiano por mais liberdade, igualdade e cidadania”.

O otimismo embutido neste artigo está baseado nas disposições contidas nos Decretos que instituíram o (exitoso) Programa Água para Todos (n.º 10.436 de 31-8-2007) e o de Inclusão Sócioprodutiva — Vida Melhor. Nesses programas estão previstas ações que atendem elementos componentes da Proteção e da Promoção Sociais e apontam para o trabalho transversal e integrado de onze Secretarias e oito entidades descentralizadas.

Considero que algumas das práticas da atual gestão e as propostas contidas no seu discurso, pelo qual os problemas da Bahia tendem a acabar, podem ser consideradas como importantes sinalizações de viabilidade para esse esforço conjunto pelo social que considero prioritário fomentar. Reconheço como importante buscar as identidades das causas pelas quais lutam o movimento social e os profissionais servidores do Estado. Embora haja diferenças históricas e políticas entre a sociedade civil e o Estado, cabe identificar as aproximações possíveis entre as vertentes, os princípios e as práticas consideradas norteadoras do desenvolvimento social que queremos para a Bahia. Espero que o movimento social organizado, por meio de suas lideranças, identifique seus bons parceiros de luta no conjunto dos servidores estaduais (detentores de seus *expedientes*).

Nosso desafio é colocar a Política Social como centro das ações públicas estaduais, de forma que reverta o processo de empobrecimento da população, por meio de mudanças nos perfis da propriedade dos ativos produtivos e dos procedimentos tecnológicos da produção.

Como dito anteriormente, há um marco institucional promissor, delineado pelos programas governamentais, pela responsabilidade social corporativa e pelos recursos postos à disposição da área social por entidades privadas e internacionais. Cabe também destacar as experiências alcançadas por entidades do movimento popular, como a Articulação do

Semiárido (ASA) e o Movimento de Organização Comunitária (MOC) —, conselhos (como o Consea) e fóruns, tanto na implementação de projetos como na articulação com órgãos públicos e entidades privadas e internacionais. Proponho que os servidores públicos progressistas aproveitem tal acúmulo de saberes, aplicando seu *expediente* de maneira coerente e consistente com os ideais de democracia e justiça social. Seria desejável, também, que a tecnocracia abdique de sua arrogância messiânica, perceptível em várias ocasiões.

Cabe destacar como integrantes desse favorável cenário institucional, o aumento e o aporte regular de recursos para programas voltados à produção familiar e aos empreendimentos da Economia Solidária. Observa-se, também, a ampliação do crédito e de mercados institucionais, por conta do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Programa Nacional da Alimentação Escolar (Pnae) e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Para finalizar, considerando o fato de que o Estado é o árbitro dos sistemas de controle social (leis, normas, regulamentos), cabe destacar que a analogia entre o sistema político e a administração não é casual, pois as diferenças entre política e administração são muito tênues e que “participam de um mesmo *continuum*”. Assim, a Administração Política nada mais é senão a “concepção de um modelo de gestão das relações sociais que tem por objetivo garantir certo nível de bem-estar, expresso nas garantias plenas da materialidade” (Santos, 2009, p. 37). Tais considerações determinam a base de meu convite a que o movimento social continue a pressionar a gestão pública (operada por servidores e profissionais) por uma Bahia menos desigual e pobre, aproveitando a capacidade operativa da máquina governamental, seus discursos, orçamento e decretos.

Segundo Couto (2009), “a esperança não morre por si mesma. A esperança é morta”. Como devemos negar a “tentação do desalento”, lembrando, mais uma vez, de Betinho, é a crescente articulação dos atores políticos comprometidos com as causas progressistas que irá ampliar os recursos técnicos e financeiros disponíveis para o campo social. Tal movimento é que garantirá que os tais recursos sejam alocados de forma democrática com o objetivo de atender à cidadania em sua plenitude, atenuar carências e combater as desigualdades.

Salvador, agosto de 2011.

Referências

- AGUIAR, Manoel Pinto de. Notas sobre o enigma baiano. *Planejamento*, vol. 1, n.º 1, set.-out. 1973. Salvador, Fundação de Pesquisas CPE, p. 134.
- BAHIA, SECOM. Informe. *Wagner lança o Programa Vida Melhor*. Salvador, 5-8.2011
- BAHIA-SEPLANTEC/CEPLAB. *Subsídios para o Planejamento*. Salvador, 1978.
- BAHIA-SEPLANTEC/COCEPLAN. *Plano Estratégico de Ação 1988/1991*. Salvador 1988, pp. 19, 25 e 46.
- BAHIA-SEPLANTEC/ACB. *Bahia Soluções – oportunidades de investimentos*. Salvador, 1991, p. 62.
- BAHIA-SEPLAN. *Trinta e cinco anos de Planejamento na Bahia*. Salvador, 2006, p. 16.
- . *Resgatando o planejamento estratégico da Bahia: 2008 – um futuro para todos nós*. Salvador, 2008, p. 17.
- BAPTISTA, José Murilo P. A questão do combate à pobreza e às desigualdades sociais. In: *Encontros Secomp: Alternativas para combater a pobreza e as desigualdades sociais*. Salvador: Secomp, 2003, mimeo. pp. 16-8, 25-6.
- BAPTISTA, Creomar. Bahia – das políticas sociais setorializadas ao combate à pobreza e às desigualdades sociais. In: *Pobreza e desigualdades sociais*. Salvador: SEI, 2003. Série Estudos e Pesquisas, 63, pp. 267, 273 e 279.
- BRASIL, Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada – Ipea. *Comunicado 75*. Brasília, fevereiro de 2011.
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. 5.ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, pp. 9, 10.
- CHIAVON, Eva M. C. D. Inclusão produtiva: oportunidade para a emancipação. *A Tarde*, 5-8-2011.
- COUTO, Mia. *Interinvenções – e se Obama fosse africano*. Lisboa: Caminho, 2009, pp. 10 e 23.
- FALLEIROS, Ialê. *Sítio da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz)*, 10-6-2011.
- FURTADO, Celso. *Brasil. A construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, pp. 13, 35.

- Jornal *Folha de S.Paulo*, 21-6-2011; 31-7-2011.
- Jornal *O Estado de S. Paulo*, 27-5-2011; 26-6-2011.
- KHAIR, Amir. In: *Carta Maior*, 18-7-2011.
- MARX, K. & ENGELS, F. *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Martin Claret, 2009.
- OLIVEIRA, Francisco. *Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 25.
- PAES E BARROS. *Jornal Valor*, 12-8-2011.
- PEDRÃO, Fernando. Superar a pobreza ou reverter o empobrecimento? Uma revisão das raízes da pobreza na Bahia. In: *Pobreza e desigualdades sociais*. Salvador: SEI, 2003. Série Estudos e Pesquisas, 63, pp. 236-8; 243, 245 e 246.
- PORTO, Edgar. A riqueza e a pobreza na Bahia. In: *Bahia – século XXI*. Salvador: Seplan, 2002.
- ROCHA, Sandoval A. Instituto Humanitas, IHU *on-line*, 28-5-2011.
- SAMIS, Alexandre. Introdução. In: Noam Chomsky. *Notas sobre o anarquismo*. São Paulo: Hedra, 2011, p. 13.
- SAMPAIO, Fernando T. *Notas sobre a experiência baiana de planejamento* (1.^a Parte: Governos Balbino/Luiz Viana). Salvador: Seplan-Coceplan/Saeb-Fundep, mimeo.
- SANTOS, Reginaldo Souza. *A Administração Política como campo do conhecimento* 2.^a ed. Salvador: FEA-UFBA. São Paulo: Hucitec-Mandacaru, 2009, p. 37.
- . *Keynes e a proposta da administração política para o capitalismo: uma crítica aos pressupostos da externalidade do Estado e da crise fiscal*. São Paulo: Hucitec, 2010, pp. 13, 15, 33, 157, 164, 174.
- . *Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil*. Garanhuns-PE, janeiro de 2010, pp. 23-8.
- Sítio da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio* (EPSJV/Fiocruz), 10-6-2011.
- SOUZA, Herbert. *Escritos indignados: democracia e neoliberalismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Rio Fundo-Ed. Ibase, 1991, pp. 68-9.
- TINOCO, J. et alli. Desenvolvimento local sustentável e combate à pobreza. In: *Pobreza e desigualdades sociais*. Salvador: SEI, 2003. Série Estudos e Pesquisas, 63, pp. 286-7 e 293.

Resumo

A partir das características próprias do Estado e do processo de reprodução capitalista, este artigo analisa o alcance e os limites do *Programa Viver Melhor* do Governo Estadual, elaborado de forma alinhada ao *Plano Brasil sem Miséria* da União. Considerando a trajetória do Planejamento estadual, são discutidas as possibilidades de ampliação da Cidadania na Bahia, em um ambiente socioeconômico marcado pela atuação de grandes corporações privadas e por contingentes populacionais carentes de seus direitos sociais. O texto finaliza com um manifesto para que se reverta a produção social da pobreza na Bahia.

Palavras-chave: Pobreza; Planejamento estadual; Políticas Públicas; Concentração; Desigualdades Socioeconômicas

Abstract

Based on the characteristics of the State and the process of capitalist reproduction, this article analyzes the scope and limits of the state government's program *Viver Melhor*, designed to be in accordance with the Brazilian Federal Government's plan "Sem Miséria." Considering the trajectory of State Planning in Bahia, the article discusses the possibilities of expansion of citizenship in Bahia, in a socio-economic environment marked by the actions of private corporations and underprivileged groups denied of basic human and social rights. The text ends with a manifesto to revert to the social production of poverty in Bahia.

Keywords: Poverty; State planning; Public Policy; Political Administration; Concentration; Socio-economic inequalities.