

ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO DA BAHIA NA CAMPO SOCIAL NO PERÍODO 2001/2011: ATUALIZANDO SUA COMPREENSÃO A PARTIR DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA (FUNCEP)

JOSÉ MURILO PHILIGRET BAPTISTA*

Apresentação

Este artigo¹ está relacionado ao Projeto de Pesquisa desenvolvido no âmbito do Programa de Doutorado em Administração (NPGA-UFBA): *Alcances e Limites da Administração Estadual para o Desenvolvimento: atualizando sua compreensão*. Tal investigação pretende contribuir para uma reflexão mais aprofundada acerca dos desafios, capacidade, limites e práticas administrativas do governo da Bahia para promover o desenvolvimento, de forma ordenada e racional, através do planejamento e conforme as determinações da Constituição Estadual.² Sob a ótica da *Administração Política*, este texto aborda aspectos do planejamento e da gestão das ações sociais implementadas pelo governo da Bahia com recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Funccep), no período de 2001 a 2011.

A seguir, na Introdução, são apresentados alguns dos traços marcantes da intervenção pública estadual na Bahia, destacando-se as ações no campo social. Posteriormente, é estabelecido um quadro referencial para a pesquisa, com base em elementos conceituais relacionados aos temas: Estado,

* Assessor Especial da Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia (Sema). E-mail: murilo.philigret@sema.ba.gov.br

¹ Agradeço a leitura crítica, e os comentários e as sugestões pertinentes da gestora pública Lara Matos, da professora doutora Elizabeth M. Ribeiro e do professor doutor Reginaldo S. Santos.

² De acordo com a Constituição do Estado da Bahia de 1999,

O Estado, em conformidade com os princípios da Constituição Federal, atuará no sentido da promoção do desenvolvimento econômico, que assegure a elevação do nível de vida e bem-estar da população (art. 164) [. . .] O planejamento governamental terá caráter determinante para o setor público e será indicativo para o setor privado, na forma da lei (§ 2.º).

Planejamento, Globalização e Desenvolvimento e aqueles proporcionados pelo enfoque da *Administração Política*. Na penúltima seção, são comentadas as características da questão social da Bahia bem como as propostas e as intervenções da administração estadual, destacando-se as ações financiadas com recursos do Funcep. Nas considerações finais, são apresentadas sugestões a respeito de procedimentos da administração estadual nessa área.

I Introdução

Consideramos a administração pública como a síntese de múltiplas determinações, visto que busca alterar realidades dinâmicas, também resultantes do embate entre as forças vivas da sociedade plural e diferenciada. Nesse sentido, parte-se do pressuposto de que a administração não é uma ciência ou atividade neutra, visto que congrega escolhas políticas, com algum viés subjetivo, comum a todo processo decisório. Este artigo sobre o desenvolvimento das políticas sociais na Bahia, no período de 2001 a 2011, vincula-se ao campo da *Administração Política*. Sob esse enfoque, a Administração, como afirma Santos (2009), é responsável pela concepção dos padrões de gestão (e gerência) das relações sociais de produção e distribuição de uma dada sociedade.

De acordo com Seplan (2006, p. 16), três fatos marcaram a emergência do processo de planejamento na Bahia: a criação do Instituto do Cacau da Bahia (ICB), em 1933; a instalação do Escritório do Planejamento Urbano da Cidade do Salvador (Epucs), em 1943 e a instituição da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), em 1955. Posteriormente, com a Reforma Administrativa de 1966 (Lei n.º 2.321/1966, art. 18), o planejamento assume papel fundamental como “técnica administrativa de aceleração deliberada do progresso social, cultural, científico e tecnológico e do desenvolvimento econômico do Estado”.

A criação, em 1971, da Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia (Seplantec) — Lei 2.925/1971 — permitiu a articulação de Secretarias e órgãos públicos visando à realização de ações governamentais de forma mais integrada, sendo algumas, inclusive, de caráter sistêmico. Tal aparato administrativo tem permitido ao governo, ao longo das últimas décadas, significativo protagonismo na dinâmica socioeconômica estadual, operacionalizando a crescente inserção da Bahia na dinâmica nacional, através da formulação, captação e internalização de programas, projetos estruturantes e recursos financeiros, tanto no campo econômico como na área social.

Após trinta anos, em 2001, a Lei 7.988/2001 criou a Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (Secomp) e instituiu o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Funcep),³ iniciando um movimento em direção a um novo padrão de intervenção do estado da Bahia, buscando superar as práticas de inclusão social de perfil assistencialista. Tanto a Secomp como o Funcep resultaram de um novo enfoque político sobre a questão da pobreza, decorrente da Constituição Federal de 1988 e das influências das organizações internacionais de fomento; principalmente, o Banco Mundial.

A despeito da criação da Setrabes, em 1966,⁴ é possível considerar que, até 2001, as ações do governo da Bahia, no campo social — apesar de sua importância para os beneficiários e do significativo apelo social — eram pontuais e setoriais, sem forte integração com o processo de planejamento estadual e articulação entre as Secretarias.

Desde 1964, várias decisões do governo federal impactaram, significativamente, o contexto social brasileiro.⁵ Segundo Carvalho (2004, p.

³ Esta Lei “Cria a Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais, com a finalidade de promover, coordenar, acompanhar e integrar as ações governamentais destinadas a reduzir a pobreza e a desigualdade social e as suas respectivas causas e efeitos”. Define os objetivos do Funcep (art. 4.º): “viabilizar à população do Estado o acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço da renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida”. Determina, ainda, a elaboração do Plano Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (art. 7.º) a ser estabelecido pelo Conselho de Políticas de Inclusão Social também criado nesta oportunidade.

⁴ De acordo com a Lei n.º 2.321/1966, art. 165, “A Secretaria do Trabalho e Bem Estar Social tem por finalidade executar a política do Governo no que concerne à mobilização dos recursos humanos para o desenvolvimento global do Estado e à *promoção do bem estar social da população*” (grifo nosso).

⁵ Em primeiro lugar, destaca-se a política salarial instituída pelo Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) — agosto/1964 a março/1967 — que, no intuito de conter a inflação, determinou a redução dos salários reais e o poder aquisitivo dos trabalhadores, reforçando o processo de concentração de renda de nossa sociedade. Em 1966, foi instituído o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) — Lei 5.107/1966 — que extingue a estabilidade no emprego e que irá proporcionar uma poupança compulsória sem custos para a União. Tais recursos somados aos da Caderneta de Poupança permitiram que o Banco Nacional da Habitação (BNH) estimulasse o setor da construção civil, financiando projetos públicos e privados de habitação e saneamento, também voltados para o financiamento dos programas prioritários de governo; posteriormente, em 1970, foram criados o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), unificados a partir de setembro de 1975 (Pires, 2010, pp. 167, 173, 198 e 210). Na década de 90, ocorrem avanços significativos nos programas sociais públicos. Em 1990, o Sistema Único de Saúde (SUS) foi regulamentado e, em 1996, através da Norma Operacional Básica (NOB), os recursos repassados para sua operacionalização passaram a requerer a aprovação de uma programação prévia. Em 1993, foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e, em 2011, ocorreu a sanção presidencial da Lei que institui o Sistema Único de Assistência Social (Suas) no país. Por

10 e 206), “a Constituição de 1988 ampliou, também, mais do que quaisquer de seus antecedentes, os direitos sociais”, sendo que, “a garantia de sua vigência depende da existência de uma *eficiente máquina administrativa* do Poder Executivo” (grifo nosso).

Considerando o papel que o Governo da Bahia assumiu, desde meados do século passado, na determinação dos rumos da economia e sociedade baianas, canalizando recursos para atividades consideradas (e divulgadas) como prioritárias, procurou-se observar, no contexto da agenda social do governo baiano, a alocação dos recursos do Funcep visando à ampliação da oferta pública de infraestrutura (saneamento, energia, moradia, mobilidade, comunicações) e dos serviços sociais (saúde, educação, segurança), da geração de renda e à compensação das necessidades da população pobre.

Não há dúvida de que as intervenções públicas estaduais, no campo social, foram reforçadas pelos programas federais implementados na Bahia. Efetivamente, as políticas públicas nas áreas da saúde e educação, mesmo com percalços em suas operações e com limitações financeiras, alcançaram parcelas importantes da população e contribuíram, ao longo das últimas décadas, para a melhoria dos indicadores sociais relativos à qualidade de vida, como por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

2 Mosaico de referências teóricas

2.1. Estado, Planejamento, Globalização e Desenvolvimento

Celso Furtado, a partir de sua trajetória profissional e política, demonstrou a necessidade e a importância da compreensão da realidade socioeconômica como requisito fundamental para a proposição de mudanças através do planejamento. Furtado considerava o planejamento como uma técnica social que permite elevar o nível de racionalidade das decisões que comandam complexos processos sociais.

Para Rist (2002, pp. 84-7), a geopolítica americana, no pós-Guerra, criou “a era do desenvolvimento”, destacando o adjetivo subdesenvolvido como sinônimo de “regiões economicamente atrasadas”, inaugurando uma

sua vez, a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em 1996, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), organizou a educação pelos três níveis de governo, estabeleceu critérios para a formação de professores e fixou valores e exigências para o repasse de recursos financeiros. Destacam-se, também, nesse período, a implantação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e das equipes dos Agentes Comunitários de Saúde.

“relação inédita” nas ações políticas entre os países “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos”.

A partir de 1950, os países — agora denominados “subdesenvolvidos” — deverão buscar ocidentalizar-se segundo os padrões norte-americanos, visando a alcançarem respeitabilidade e prosperidade. Na prática, houve o desprezo a valores culturais internos, determinando a mudança de seu direito de autodeterminação pela autodenominação, a partir da qual eram obrigados, agora, a caminhar pela senda *del desarrollo* traçada por estrangeiros, na qual o crescimento torna-se o imperativo fundamental (Rist, op. cit., p. 95).

Nas formações nacionais, ganham importância as relações diretas que se estabelecem entre tal senda *del desarrollo*, a busca do atendimento às questões sociais e a industrialização sob a égide de relações políticas externas de dominação. Assim, fica claro que o processo de desenvolvimento é, antes de tudo, uma questão política e, como nos esclareceu o mestre Celso Furtado, está apoiado em um conjunto de técnicas produtivas e de perfis de consumo relacionados aos países de industrialização madura.

No contexto da política externa dos Estados Unidos, ao longo da denominada “Guerra Fria”, cabe lembrar a presença no Brasil de Missões Técnicas americanas que assessoraram a formulação de propostas de intervenção pública, destacando-se o nosso primeiro Plano, o Plano Salte, em 1949, que teve, em parte, recursos financiados pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird).

As ações do Estado que objetivaram o desenvolvimento através do planejamento estão explicitadas nas contribuições de alguns autores que analisaram as questões econômicas e sociais no Nordeste, em meados da década de 1950. É interessante destacar as análises e os depoimentos de personalidades como Clemente Mariani, Rômulo Almeida, Pinto de Aguiar e Celso Furtado que retratam, em parte, a disseminação das ideias da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal)/Organização das Nações Unidas (ONU) relativas às relações entre industrialização, crescimento econômico e desenvolvimento.

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

No ano seguinte, o professor Pinto de Aguiar, visando a contribuir para o debate sobre o fraco desempenho da economia baiana, reconhece que os indicadores socioeconômicos locais têm desempenho inferior ao dos estados do Sul desenvolvido. Pinto de Aguiar relaciona, claramente, a industrialização com o desenvolvimento econômico global, sendo este “[. . .] não apenas especificamente econômico, mas em termos gerais, um problema social e que requer planejamento” (1977, pp. 124, 126).

Esses dois analistas baianos estabeleceram relações diretas entre industrialização e desenvolvimento. A divergência entre eles coloca-se no perfil das unidades industriais. Enquanto Mariani propõe indústrias de artigos de consumo corrente que substituam as importações de artigos produzidos no Sul, para garantir o “não vazamento” de suas economias, Pinto de Aguiar defende uma produção industrial complementar à matriz produtiva nacional.

Percebem-se, assim, claramente, as relações observadas pelos autores entre o crescimento das atividades produtivas, no contexto das intervenções e do planejamento público, e a melhoria dos padrões de vida.

Celso Furtado concebia a história brasileira como parte da história mundial, ao considerar que a “evolução civilizatória é definida como a transição para a sociedade industrial”. Para Furtado, não éramos diferentes, insuficientes ou atrasados por conta de uma falha em nosso caráter nacional. Ao contrário, somos parte de um desenho histórico estruturado e sistêmico — o quadro das formações tardias, o capitalismo bastardo, e que de alguma forma previa e exigia que algumas nações do concerto mundial permanecessem nesse estágio (Cepêda, pp. 50 e 51). Assim, o contexto internacional definiria formações nacionais de vários tipos: países centrais, periféricos, desenvolvidos e subdesenvolvidos, apresentando, alguns, significativos desajustes e desequilíbrios econômicos e sociais, com segmentos atrasados e modernos.

No Brasil, os anseios políticos relativos às condições de vida mais elevadas, de acordo com as conquistas alcançadas no campo da cultura, da ciência e da tecnologia, convivem com o estado de pobreza vivido por amplos contingentes populacionais.⁶ Tal situação expressa-se em termos

⁶ O relatório do Desenvolvimento Humano 2011, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) classifica o Brasil na 84.^a posição entre 187 países avaliados. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil, em 2011, é de 0,718, em uma escala que vai de 0 a 1 (Portal globo.com/G1 /2-11-2011). De acordo com o Ministério

de deficiência de capacitações básicas e insatisfação das necessidades humanas, retratadas pelos indicadores sociais.

Como vivemos em uma sociedade mercantil, a renda constitui o passaporte para o acesso aos bens e serviços necessários a uma vivência digna. No entanto, Furtado (1974) alerta que o aumento da renda de uma comunidade pode ocorrer sem desenvolvimento econômico, conformando uma modernização que se expressa pela adoção de padrões de consumo sofisticados (privados ou públicos; civis e militares) sem o correspondente processo de acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos.

No Brasil, onde ocorreu a modernização sem o desenvolvimento econômico, o mercado para produtos manufaturados é formado, *grosso modo*, por dois grupos distintos de consumidores: de um lado, a maioria da população com renda baixa, que adquire uma cesta de bens e serviços restrita, mas que se amplia, diversifica e sofisticada através de crediários com taxas de juros extorsivas e, de outro lado, uma minoria de renda elevada que busca produtos diferenciados (de marca) e de complexo conteúdo tecnológico. Assim se estabelece a tendência de que haja a utilização de processos produtivos intensivos em capital e tecnologia, definindo um desemprego estrutural, que permite às filiais das empresas transnacionais significativas vantagens no mercado interno, além de um crescente viés de endividamento das famílias de menor renda.

Furtado chama nossa atenção para o rebatimento político desta situação ao constatar que

a ideia do desenvolvimento econômico é simplesmente um mito. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abre ao homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os investimentos, as exportações e o crescimento (Furtado, 1974, pp. 75 e 76) (grifo nosso).

Como as formações nacionais não são ilhas e o Brasil tem sua formação socioeconômica vinculada às relações internacionais, cabe refletir sobre

do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no Brasil, existem, atualmente, cerca de 21,8 milhões de famílias cadastradas com renda *per capita* mensal de até meio salário mínimo. Em agosto de 2012, foram atendidas pelo Programa Bolsa Família, aproximadamente, 13,8 milhões de famílias (consulta ao portal do MDS em 24-8-2012).

as consequências dos fluxos comerciais, financeiros e tecnológicos na estrutura política e social do país.

Milton Santos (2002, pp. 72 e 73) estabelece uma relação direta entre a globalização e a pobreza. Segundo este autor, o período atual revela uma pobreza estrutural, globalizada, generalizada, permanente, produzida, politicamente, pelos atores globais com a colaboração dos governos nacionais. É resultante da convergência de causas que se dá em diversos níveis e aparece como um fenômeno inevitável; algo considerado por alguns até mesmo um fato natural. É uma pobreza quase sem remédio, trazida não apenas pela expansão do desemprego, como também pela redução do valor do trabalho.

Para ele,

É uma pobreza produzida politicamente pelas empresas e instituições globais. Estas, de um lado, pagam para criar soluções localizadas, parcializadas, segmentadas, como é o caso do Banco Mundial, que, em diferentes partes do mundo financia programas de atenção aos pobres, querendo passar a impressão de se interessar pelos desvalidos, quando, estruturalmente é o grande produtor da pobreza. Atacam-se, funcionalmente, manifestações de pobreza, enquanto, estruturalmente se cria a pobreza ao nível do mundo. E isso se dá com a colaboração passiva ou ativa dos governos nacionais (Santos, *op. cit.*, p. 73).

Por sua vez, para Stiglitz, o fenômeno da globalização

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

Referendado por sua trajetória e conhecimento das entidades internacionais, este economista ganhador do prêmio Nobel de Economia de 2001, considera o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) devidamente articulados com o Departamento do Tesouro dos

Estados Unidos, como operadores do denominado Consenso de Washington. Atuam como “instituições missionárias” da ideologia do livre mercado, impondo aos países carentes de recursos técnicos e financeiros a eliminação de barreiras comerciais, a desregulamentação de mercados de capitais, eliminando regras criadas “para estabilizar os fluxos de dinheiro volátil para dentro e para fora do país” (Stiglitz, op. cit., pp. 37 e 39).

Para ele, o FMI e o BM tornaram-se “participantes dominantes da economia mundial” e, tanto seus dirigentes como os ministros de finanças e autoridades dos bancos centrais, “veem o mundo através dos olhos da comunidade financeira”. Assim, as políticas do FMI e do BM são “com demasiada frequência estreitamente alinhadas com os interesses comerciais e financeiros dos países industriais mais avançados” (Stiglitz, op. cit., p. 47).

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

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

No entanto, o autor alerta para o fato de que a ideologia da “globalização” é

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

Globalização é um mito que exagera o peso e o alcance das forças econômicas de âmbito internacional. Os Estados nacionais, sobretudo nos países mais bem-sucedidos, não estão indefesos diante de processos econômicos “globais” incontrolláveis ou irresistíveis. Ao contrário

do que sugere o fatalismo associado à ideologia da *globalização*, o *desempenho das economias e o raio de manobra dos governos continuam a depender crucialmente de escolhas nacionais* (grifo nosso) (1988).

Na visão de Held, com o crescimento da interconexão global, a capacidade política dos governos e a eficiência de certos instrumentos que poderiam viabilizar suportes para o setor privado tendem a declinar marcadamente. Para este professor inglês, há uma visível tensão decorrente do fato de que

Na perspectiva da globalização, o Estado liberal democrático é com frequência caracterizado como um Estado capturado na teia da interconexão global, permeado por forças supranacionais, intergovernamentais e transnacionais e incapaz de determinar seu próprio destino. A globalização é frequentemente apresentada como uma força homogeneizadora, redutora da “diferença” e da capacidade dos Estados-nação de agir independentemente na articulação e busca de objetivos políticos domésticos e internacionais: o Estado-nação democrático territorial parece fadado ao declínio ou à crise. Mesmo com a rápida expansão das conexões intergovernamentais e transnacionais, contudo, *a era do Estado-nação de modo algum terminou* (grifo nosso). Ainda que o Estado-nação territorial tenha declinado, é preciso observar que esse é um processo desigual e em particular restrito ao poder e ao alcance dos Estados-nação dominantes do ocidente e do leste (Held, 1991, p. 11).

Segundo o Manifesto do Partido Comunista, o comércio mundial assume-se como “civilizatório”, visto que a burguesia busca criar “um mundo à sua imagem e semelhança” (Marx & Engels, 2009, p. 49), no entanto, é necessário registrar o custo social do processo de globalização.

As mudanças desarticuladoras do tecido social, tanto nos países industrializados como na periferia, foram destacadas no início da década de 1940 por Polanyi (2012, pp. 35 e 36), que considerava a Revolução Industrial como um “moinho satânico” que “triturou os homens, transformando-os em massa”.

Para Milton Santos, o processo de evolução social e moral baseada no progresso técnico visando à “completa humanização do planeta” é rom-

pedido pela globalização, que “mata a noção de solidariedade”. A ciência passa a produzir aquilo que interessa ao mercado, e o “progresso técnico e científico não é sempre um progresso moral”. No contexto internacional, destaca-se a importância da “informação e dinheiro mundializados” sobre “as relações sociais entre países, classes e pessoas”. As fronteiras rígidas dos territórios tornam-se “porosas”, e o Estado não se ausenta ou encolhe, fica “flexível” perante as grandes corporações, omitindo-se “quanto ao interesse das populações e torna-se mais forte, mais ágil, mais presente, ao serviço da economia dominante”. Santos alerta para o fato de que “se o Estado não pode ser solidário e a empresa não pode ser altruísta, a sociedade como um todo não tem quem a valha” (Santos, op. cit.; pp. 65-7).

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

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

Observa-se que a divisão mundial do trabalho define formações nacionais de vários tipos: países centrais, periféricos, desenvolvidos e subdesenvolvidos, apresentando, alguns, significativos desajustes e desequilíbrios econômicos e sociais, com segmentos atrasados e modernos. Nesse perfil de relações internacionais, são relevantes as ações das grandes corporações e os laços econômicos entre agentes privados e públicos que irão influenciar as questões políticas envolvidas na intervenção do Estado.

Celso Furtado alerta para o fato de que

à medida que avança o processo de industrialização na periferia, mais estrito tende a ser o controle do aparelho produtivo, aí localizado, por grupos estrangeiros. Em consequência, a dependência, antes imitação de padrões externos de consumo mediante a importação de

bens, *agora se enraíza* no sistema produtivo e assume a forma de *programação pelas subsidiárias das grandes empresas dos padrões de consumo* a serem adotados [assim] grupos locais (privados ou públicos) que participam da apropriação do excedente no quadro de dependência dificilmente se afastam da *visão do desenvolvimento como processo mimético de padrões culturais importados* (Furtado, 1974, pp. 89 e 90) (grifo nosso).

No caso do Brasil, as consequências do relacionamento com agentes externos no campo industrial preocupavam Celso Furtado, que indicava o rebatimento político da ação resultante dos investimentos estrangeiros diretos (IED) no país: tensões intrarregionais, exacerbação de rivalidades corporativas e formação de bolsões de miséria (Furtado, 1992, pp. 13 e 35).

É importante destacar a preocupação de Furtado de que

debilitar o Estado como centro de decisões independente dos conglomerados internacionais não significa, na América Latina, fortalecer a iniciativa privada; significa, sim, *renunciar* à formação de um sistema econômico nacional, isto é um sistema de produção articulado em função dos interesses da *coletividade nacional* (Furtado, 1975, p. 55, apud Fiori, p. 75) (grifo nosso).

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

os Estados-nações, pelo menos em sua maioria, não podem tomar as decisões soberanas sobre as políticas financeiras, econômicas e globais de que seus cidadãos necessitam sem enfrentar o enorme poder de mercado de grandes corporações cujos lucros e autonomia superam a maioria dos PIBs.⁷

As citações anteriores buscaram assinalar as opiniões de vários autores com respeito ao papel do Estado na sociedade, observando as discussões sobre as concepções, possibilidades e instrumentos dirigidos para a

⁷ David Rothkopf. “*Power, Inc*”, apud Julia Sweig. “Equilíbrio entre Mercado e Estado”. *Folha de S.Paulo*, 25-4-2012, p. A16.

promoção do desenvolvimento. Assim, é possível supor, considerando a difícil trajetória em direção ao desenvolvimento, que poderia caber ao Estado nacional um padrão de administração menos dependente das relações externas. Dessa forma, o Estado assumiria o papel de agente indutor e financiador de formas econômicas alternativas que, simultaneamente, fossem viáveis e detentoras de potencial emancipatório e que, por essas razões, sejam capazes de dar conteúdo concreto às propostas de outro mundo possível, centrado no respeito à vida, e não no acúmulo, sempre violento, de capital.

Perspectivas otimistas, em um contexto de um futuro melhor, são explicitadas por Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 25), na introdução do livro *Produzir para viver*:

A afirmação fundamental do pensamento crítico consiste na asserção de que a realidade não se reduz ao que existe. A realidade é um campo de possibilidades em que têm cabimento alternativas que foram marginalizadas ou que nem sequer foram tentadas. Neste sentido, a função das práticas e do pensamento emancipadores consiste em ampliar o espectro do possível através da experimentação e da reflexão acerca de alternativas que representem formas de sociedade mais justas. Ao apontar para além daquilo que existe, as referidas formas de pensamento e de prática põem em causa a separação entre realidade e utopia e formulam alternativas que são suficientemente utópicas para implicarem um desafio ao status quo, e suficientemente reais para não serem descartadas por serem inviáveis.

Em obra mais recente, este autor propõe aos cidadãos progressistas combater o *facismo social*, fenômeno criado pelas práticas globalizantes, no qual, apesar da existência de um Estado democrático, com partidos, assembleias, leis e instituições públicas, parcelas cada vez maiores da população não têm acesso pleno à cidadania (Santos, 2010, pp. 192-3).

É interessante observar as considerações de Noam Chomsky (2011, pp. 12 e 13) sobre a importância de reforçar os elementos da autoridade do Estado para “impedir os esforços de ataque aos progressos que foram conseguidos em benefício da democracia e dos direitos humanos”. Para ele, ações do Estado acabam por representar uma possibilidade de refúgio para muitos setores sociais desprotegidos contra os ataques dos “ferozes

capitalistas” e da “tirania privada”, consubstanciando uma “jaula”, cujo interior deveria ser ampliado ao máximo “para a proteção de frações cada vez maiores de cidadãos, ainda expostos a condições terríveis de vida”. Lembrando, novamente, a referência anterior ao “moinho satânico” de Polanyi, cabe observar que, para Milton Santos, “a cidadania plena é um dique contra o capital pleno” (Santos, 2002, p. 64).

Considerando os cruéis resultados da nefasta experiência do desmantelamento do Estado brasileiro promovido pela política neoliberal, é importante observar que os autores citados ressaltam a importância da intervenção pública para a redução da pobreza. No caso da Bahia, observa-se a dramaticidade do problema, em decorrência da concentração da renda e das disparidades regionais e sociais existentes, em grande parte promovida pelo modelo econômico adotado, que usufrui de ações de suporte proporcionadas pelo Governo estadual e federal.

2.2. Contribuições do campo da *Administração Política*

Este artigo apoia-se no referencial proporcionado pela Administração Política que analisa a forma pela qual o Estado organiza-se e estrutura-se para gerir o processo de relações sociais de produção visando ao atendimento das aspirações da sociedade (Santos & Ribeiro, 1993, pp. 105 e 106).

No campo de estudos dessa vertente do pensamento sobre a Administração, Santos considera que o “desenvolvimento econômico só tem qualquer sentido prático e psicológico se a finalidade (resultado) última for o bem-estar da humanidade” (2009, p. 61) (grifo nosso).

Consideramos que a realidade sociopolítica-econômica-ambiental da Bahia é resultante do embate das forças políticas representativas dos interesses (vigentes e históricos) diferentes, dispersos — e, na maioria das vezes, contraditórios e não conciliáveis — da nossa sociedade. Assim sendo, a realidade vivenciada decorre do perfil, conteúdo e do vigor das ações públicas — ou de sua ausência.

De acordo com as formulações de Marx e Engels (2009, pp. 47, 52), o Estado não é imparcial, tem importante atuação como agente indutor das atividades econômicas, e é incapaz de implementar ações “neutras” ou, simplesmente, adequadas ao “interesse geral”.

Os elementos referenciais anteriores são interessantes para buscar compreender a recomendação feita pelo governador João Durval Carneiro em sua Mensagem de 1987:

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

De qualquer modo, esse contraste, entre indicadores econômicos e sociais, deve constituir uma séria advertência, *para todos aqueles que detêm algum poder de decisão*, quanto ao fato de que o crescimento da economia, por si só, não implica em estender, de forma automática e espontânea, os benefícios sociais a maiores parcelas da população. Não altera a distribuição da renda. Não debela a pobreza absoluta, a miséria, da qual a Bahia, apesar de todo o seu evidente progresso, ainda detém o maior contingente populacional do país, considerando tanto em termos relativos como absolutos. *Em suma, o crescimento econômico, por si só, não conduz à desejada justiça social*” (p. 6) (grifo nosso).

Ora, se o próprio governador estabelece esta advertência relativa à capacidade de o crescimento econômico, por si só, conduzir à justiça social, cabe indagar quem é o sujeito do processo de intervenções necessárias para a melhoria das condições de vida e trabalho da população baiana. Ou, em outras palavras, se não é o titular do Poder Executivo estadual, eleito em processo democrático no contexto dos direitos políticos de nossa sociedade, quem compõe o conjunto que detém algum poder de decisão, para debelar a pobreza e conduzir ao Bahia à desejada justiça social?

No entanto, é possível interpretar tal preocupação como indicativa da necessidade de repensar o padrão de *Administração Política* do estado da Bahia, com vistas a articular as ações de promoção do crescimento econômico com as de inclusão social.

Podemos considerar que a esfera dos direitos políticos da população acabou por desenhar a resposta ao questionamento estabelecido pelo então governador. A Constituição Baiana de 1989 (seção II, art. 11) explicita as Competências do Estado, das quais se destacam:

IV — combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

V — elaborar e executar planos de ordenação do território estadual e de desenvolvimento econômico e social;

IX — promover a construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

XI — cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

XII — proporcionar os meios de acesso à educação, cultura, ciência e tecnologia e ministrar o ensino público, inclusive profissional.

Por sua vez, consoante dispõe o artigo 12 desta Constituição, incumbe, ainda, ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre:

XII — previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII — assistência jurídica e defensoria pública;

XIV — proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV — proteção à infância e à juventude.

No entanto, o padrão de *Administração Política* do sistema capitalista contemporâneo estabelece relações sociais de produção e distribuição que tornam bastante complexa a realidade sobre a qual o Estado deverá cumprir suas competências.

Cabe lembrar que as atividades da administração estadual estão correlacionadas aos procedimentos adotados pela União e pelas agências de financiamento — nacionais e externas. De maneira geral, no passado recente, é possível considerar dois momentos diferentes no perfil da atuação do Estado brasileiro: a partir de meados da década de 1990, observava-se o perfil de um Estado social-liberal, no qual a sociedade e o mercado eram vistos como complementares à ação pública voltada para o cidadão-cliente. Após 2005, percebe-se que União busca mecanismos de viabilizar gastos e investimentos, visando a aumentar sua capacidade de atendimento para ampliar o acesso aos direitos dos cidadãos.

Sob a ótica da *administração política*, concordamos com Navarro (2012, p. 28) em que, “ao se estruturar de uma ou outra forma o Estado está reconhecendo (ou negando), revelando (ou ocultando) e legitimando (ou deslegitimando) públicos, direitos, políticas, etc.”.

3 Políticas sociais na Bahia: entre o discurso, as formalidades e a realidade

3.1. Panorama geral

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). Podemos dizer que o quadro social observado é, no mínimo, indiretamente, decorrente das decisões políticas e do *padrão de administração* seguido pelo Governo do Estado.

Desde meados do século passado, o Governo do Estado tem mantido um significativo protagonismo na vida baiana. As ações estaduais têm a clara intenção de viabilizar tanto a expansão da infraestrutura econômica estadual, como a modernização da base técnico-produtiva dos segmentos do agronegócio, da indústria e dos serviços, objetivando aproveitar as oportunidades proporcionadas pelos mercados nacional e externo. Em consequência, de acordo com Teixeira (2000 e 2011), a máquina estadual assume e promove ações que reforçam a importância no território baiano de uma lógica econômica exógena.

Em linhas gerais, pode-se dizer que o governo baiano tem atuado no sentido de promover a internalização de projetos privados — movimento fortalecido nos últimos anos pelos procedimentos da chamada “guerra fiscal”, visando a manter e 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. Tais entidades reforçam, no território baiano, as relações que determinam desigualdades e processos de concentração e centralização do capital, apesar da aparente homogeneização de padrões de consumo.

Os elementos acima relacionados estabelecem um quadro complexo para a efetividade do discurso mobilizador e progressista apresentado pelo Governo estadual, perante a realidade baiana, marcada pela concentração econômica e pelas desigualdades sociais e disparidades regionais.

Reconhecendo o perfil exógeno da economia baiana e assumindo uma posição altamente pragmática, segmentos da atual administração consideram ser possível que a internalização de novos empreendimentos corporativos (que objetivam aproveitar as janelas de oportunidade promovidas pelo mercado) promova o transbordamento da riqueza gerada de forma a minimizar as precárias condições sociais existentes.⁸

No entanto, a prática desautoriza a ideia de que os grandes empreendimentos — que criam, relativamente, poucos empregos — seriam os agentes preferenciais do desenvolvimento. As riquezas geradas por plantas industriais ou lavouras de exportação acabam por concentrar renda, contestando frontalmente a “teoria do derrame”, pela qual o crescimento por si só reduziria a pobreza e a desigualdade.⁹

É relevante destacar a importância política do fato de o Estado (brasileiro e baiano) reconhecer a existência de milhões de famílias cujos integrantes se encontram expostos a graves riscos sociais decorrentes da miséria. Os números apresentados pelo MDS são bastante expressivos com respeito ao ano de 2011. Foram beneficiadas 13,4 milhões de famílias no Brasil, sendo 1,8 milhões na Bahia, equivalentes a 13,4% deste conjunto; foi transferido o montante acumulado de R\$ 17,4 bilhões para as famílias de todo o país e R\$ 2,3 bilhões para a Bahia (13% do total). Cabe destacar que a Bahia abriga 7,3% da população brasileira e 10,4% do número estimado de Famílias Pobres, de acordo com o Perfil CadÚnico (Pnad 2006).¹⁰

Diferentemente da esfera econômica, apesar de sua urgência e relevância, observa-se que a construção de uma sólida Política Social na Bahia tem sido lenta. Como foi assinalado antes, os fatos institucionais marcantes nesse campo são estanques e espasmódicos. Da criação da Setrabes, em 1966, à criação da Secomp e do Funcep, em 2001, observam-se ações pontuais, visto que a própria Lei que os instituiu, como citado anteriormente, determinou a elaboração do Plano Estadual de Combate e Erradicação da

⁸ De acordo com o Planejamento Estratégico do Governo (Seplan, 2008, p. 17).

⁹ Tal situação é comprovada pela realidade de São Desidério, município localizado no extremo oeste da Bahia que, com 28 mil habitantes, parece uma ilha de prosperidade. Comparando o PIB *per capita*, o município está em 112.º lugar entre os 5.564 municípios brasileiros, situando-se entre os 2% mais ricos do país. Porém, analisando-se pelo lado social, está entre os 20% mais pobres. *Jornal Folha de S.Paulo*, 31-7-2011.

¹⁰ De acordo com a SEI/Seplan, o número de famílias atendidas na Bahia pelo Programa Bolsa Família tem aumentado significativamente: de 839 mil em 2004, para 1,4 milhão em 2008. *Jornal A Tarde*, 18-1-2012, p. A4.

Pobreza que, caso tenha sido realizado, não teve ampla divulgação. Tal situação ratifica a percepção do professor Reginaldo Santos de que, infelizmente, a administração pública brasileira caracteriza-se por programas e projetos improvisados e inconclusos e que deveria ser compreendida e adotada como lei geral a proposição de que “só se deve construir/fazer o novo quando as condições de produzir do velho estiverem plenamente estabelecidas” (Santos et alii, 2007, p. 19).

Assim, data de 2001 o início das tentativas da maior articulação e integração das ações governamentais no campo social. A partir de 2005, os recursos do Funcep puderam ser alocados diretamente nas Secretarias para financiar suas ações relativas à redução da pobreza, o que permitiu maior facilidade em sua aplicação ao tempo em que afetou seu controle pela Secomp (Oliveira, 2006, p. 261). Ao longo do período 2002/2011, pode-se afirmar que o aumento dos recursos do Funcep (decorrente do incremento da arrecadação e da não execução integral dos valores programados) foi acompanhado pela ampliação do número de Secretarias que os utilizaram: de R\$ 52,3 para R\$ 399 milhões, e de cinco para treze Secretarias.

3.2. Propostas emancipatórias

Nessa seção iremos relacionar os elementos que se destacam nas ações e no discurso do atual Governo da Bahia, cuja comunicação social apresenta a disposição desta gestão em implantar novos fundamentos para o modelo de crescimento da Bahia, através da interação entre o crescimento econômico, a repartição da riqueza gerada, a inclusão social e a observação dos condicionantes ambientais no sentido de alcançar o desenvolvimento sustentável.

No final de 2011, na apresentação do Relatório de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio na Bahia, o governador reafirmou pronunciamentos anteriores¹¹ relativos ao compromisso com as questões sociais:

Os benefícios socioeconômicos oriundos do novo modelo de desenvolvimento nacional e estadual não podem ser mais ignorados. Entendemos a política social não como compensação necessária no processo de desenvolvimento, mas como peça fundamental para fomentá-lo (SEI/Ipea, 2011, p. 9).

¹¹ Ver seu discurso na Assembleia Legislativa em fevereiro de 2011.

Em 2006, por meio da Lei 10.549, foi criada a Casa Civil do Governo da Bahia, para a qual foram transferidas da Secomp a Diretoria Executiva do Funcep, o Conselho de Políticas de Inclusão Social como instância deliberativa desse Fundo, e a Câmara Técnica de Gestão de Programas. Atualmente, no amplo conjunto de ações financiadas pelo Funcep, destacam-se: Habitação de Interesse Social; Programa Água para Todos; Programa Luz para Todos; Agricultura Familiar; Economia Solidária; Pesca Artesanal; Segurança Alimentar; Assistência Social; Alfabetização; Aumento da Escolaridade e Qualificação Profissional.

É interessante destacar a proposta de um esforço de integração das ações públicas no campo social estabelecidos nos Decretos que instituíram os Programas “Água para Todos”¹² e o de “Inclusão Socioprodutiva — Vida Melhor”.¹³ Tais programas relacionam ações relativas à Proteção e à Promoção Sociais e apontam para o trabalho transversal e integrado de onze Secretarias e oito entidades descentralizadas.

No âmbito dos instrumentos institucionais, cabe também destacar as Leis referentes à criação das Superintendências da Agricultura Familiar e da Economia Solidária (Lei 10.549/2006), à Política e ao Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei 11.046 de 20-5-2008); ao tratamento diferenciado dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras (Lei 11.619/2009 e Decreto 12.678/2011); ao Apoio ao Cooperativismo (Lei 11.362/2009) e à Política Estadual da Economia Solidária e ao Conselho Estadual de Economia Solidária (Lei 12.368/2011).

Todo esse marco institucional é promissor para a operação de um novo padrão de administração, integrado e com objetivos bem delineados dos programas governamentais sociais importantes. Assim, a questão que se coloca é se, na Bahia, a questão social, efetivamente, galgou o centro das ações públicas estaduais de forma a reverter o processo de empobrecimen-

¹² De acordo com o Decreto n.º 10.436/2007 que criou o Programa “Água para Todos”, entre seus objetivos destacam-se: I — proporcionar o atendimento ao direito humano fundamental de acesso à água em qualidade e quantidade, prioritariamente para consumo humano, numa perspectiva de segurança alimentar, nutricional e de melhoria da qualidade de vida em ambiente salubre nas cidades e no campo; e III — garantir a oferta e o acesso à água, por meio de uma gestão integrada, sustentável e participativa, incorporando esta ação no campo das políticas sociais e de crescimento econômico.

¹³ Segundo o Decreto n.º 13.167/2011, sua finalidade é “incluir socioprodutivamente, pelo trabalho decente, pessoas em situação de pobreza e com potencial laborativo, com vistas à sua emancipação”.

to da população, através de mudanças nos perfis da propriedade dos ativos produtivos e dos procedimentos tecnológicos da produção. Para tanto, cabe analisar a evolução dos indicadores que retratam a questão social na Bahia.

3.3. Evolução do perfil social da pobreza na Bahia

Infelizmente, na realidade, ao observarmos a evolução dos indicadores sociais baianos percebemos dois aspectos relevantes: seus baixos níveis comparados às médias nacionais e a lentidão de sua melhoria.

A partir de fontes oficiais (IBGE; SEI; Ipea; Datasus) e das duas publicações da Seplan referentes aos Objetivos do Milênio, é possível compor um quadro representativo da evolução de nossas condições sociais.

| Indicadores Seleccionados | | |
|--|--------|--------|
| PIB <i>per capita</i> R\$ 1,00 em 2010 — IBGE/SEI | | |
| Brasil | 19.016 | |
| Bahia | 11.232 | |
| Proporção de pessoas ocupadas no trabalho principal, segundo classes de rendimento médio mensal — Ipea | | |
| Sem rendimento e até meio salário mínimo | 1999 | 2009 |
| Brasil | 20,3 | 18,9 |
| Bahia | 32,3 | 37,0 |
| Porcentagem da população sobrevivendo com menos de R\$ 70,00 de jan 2010 — Ipea | | |
| | 1999 | 2009 |
| Brasil | 10,5 | 5,2 |
| Bahia | 21,2 | 10,2 |
| Taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais de idade — Pnad | | |
| | 1999 | 2009 |
| Brasil | 12,3 | 8,9 |
| Bahia | 22,2 | 15,1 |
| Taxa de Mortalidade Infantil por mil nascidos vivos — Datasus | | |
| | 1994 | 2009 |
| Brasil | 33,9 | 14,8 |
| Bahia | 49,8 | 18,6 |
| INDICADOR | BAHIA | BRASIL |
| Taxa de Pobreza (% relativo ao conjunto da população) | | |
| 1990 | 67,6 | 42,0 |
| 2002 | 58,3 | 34,3 |
| 2007 | 42,1 | 22,7 |

Taxa de Extrema Pobreza (% relativo ao conjunto da população)

| | | |
|--|-------------|------|
| 1990 | 39,2 | 20,0 |
| 2002 | 29,0 | 13,9 |
| 2007 | 15,1 | 8,0 |
| Parcela da Renda Apropriada pelos 20% mais pobres | | |
| 1990 | 2,6 | 2,1 |
| 2001 | 2,7 | 2,3 |
| 2009 | 3,1 | 3,0 |
| Coeficiente de Gini para a distribuição domiciliar da renda | | |
| 1990 | 0,647 | |
| 2004 | 0,556 | |
| 2009 | 0,557 | |
| Número de Pobres | | |
| 2003 | 6,8 milhões | |
| 2009 | 4,3 milhões | |
| Razão — Renda Média dos 20% mais ricos e Renda Média dos 20% mais Pobres | | |
| 1990 | 26,6 | 30,5 |
| 2009 | 19,5 | 18,7 |
| Taxa de Alfabetização — 15 a 24 anos | | |
| 1990 | 82,2 | 91,4 |
| 2008 | 97,0 | 97,8 |

Fonte: Seplan 2009; SEI/Ipea 2011.

Creio que é possível afirmar que as mudanças registradas nas condições econômicas e sociais vivenciadas pela população pobre da Bahia foram determinadas pelas ações do Governo Federal: a estabilidade econômica e o controle da inflação a partir de 1995, a elevação real do salário mínimo, a ampliação do número de trabalhadores de carteira assinada, a expansão dos programas de transferência de renda, além da consolidação de programas diretamente relacionados às áreas de educação (financiados pelo Fundef) e saúde (como o Programa Saúde da Família [PSF], implantado em 1991). Os impactos da transferência de recursos proporcionada pelo Programa Bolsa Família, nas condições de consumo de seus beneficiários e na área comercial em torno de seus domicílios, podem ser avaliados pelo fato de que tal montante de repasses alcançou R\$ 2,3 bilhões em 2011. Tal cifra representa, aproximadamente, 27% da parcela da arrecadação do ICMS na Bahia absorvida pelo Tesouro estadual naquele ano.

É interessante observar o amplo conjunto das ações promovidas pelo Governo da Bahia relativas aos Objetivos do Milênio, em parceria com a União e os municípios (algumas das quais já existentes antes da assinatura desse compromisso), das quais se destacam:

| Objetivos / Área | Ações de Governo |
|------------------------|--|
| Erradicação da Pobreza | Parceria com a União e municípios na gestão dos programas Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Distribuição de alimentos: Prato do Povo e Programa Leite Fome Zero (inclusive leite caprino pasteurizado). Programas de Aquisição de Alimentos (PAA), de Garantia de Safra e Credibahia. Efeitos sobre a geração de emprego e renda dos programas de expansão de melhoria da infraestrutura social: Água Para Todos, Saneamento Básico, habitação, recuperação e ampliação da malha rodoviária. |
| Educação | Programas: Universalização do Ensino Médio; Apoio à Educação Municipal; Ensino Médio no Campo; Assistência Nutricional; Educação em Tempo Integral e de Expansão do Ensino Profissionalizante. |
| Saúde | Programas: cobertura vacinal de crianças menores de um ano; prevenção no período do pré-natal; redução de carências alimentares; Incentivo ao Aleitamento Materno e Triagem Neonatal; Humanização do Pré-Natal; Assistência Integral à Saúde da Mulher; Saúde na Escola (PSE); HIV/DST; Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) e ampliação da infraestrutura física de atendimento. |

Infelizmente, os programas públicos federais e estaduais não têm conseguido alterar o quadro da concentração de renda que caracteriza a sociedade baiana.

Bahia — Estimativa da distribuição de renda e consumo das famílias, 2010

| Perfil | N.º de famílias | Domicílios urbanos (%) | Massa salarial (%) | Consumo (%) |
|----------|-----------------|------------------------|--------------------|-------------|
| Classe A | 55 mil | 1,5 | 20,5 | 11,6 |
| Classe B | 441 mil | 14,4 | 39,5 | 32,7 |
| Classe C | 1.500 mil | 50,6 | 35,0 | 43,5 |
| Classe D | 1.000 | 33,5 | 5,0 | 12,4 |

Fonte: Ibope Inteligência. *Jornal A Tarde*, 27-8-2012, p. B4.

3.4. Uso dos recursos do Funccep

Em primeiro lugar, cabe observar o significativo aumento dos recursos do Funccep, que evolui de um patamar de, aproximadamente, R\$ 120 milhões em 2002 para cerca de R\$ 440 milhões em 2011.

Funcep — Recursos orçados e pagos, 2002-2011 (em R\$ milhões)

| Anos | Recursos orçados (A) | Recursos pagos (B) | Parcela realizada (C) = (B/A) |
|------|-------------------------|-----------------------|----------------------------------|
| 2002 | 119,7 | 52,3 | 43,7 |
| 2003 | 140,8 | 83,4 | 59,2 |
| 2004 | 279,1 | 150,6 | 54,0 |
| 2005 | 380,4 | 297,1 | 78,1 |
| 2006 | 304,3 | 262,9 | 86,4 |
| 2007 | 364,3 | 222,2 | 61,0 |
| 2008 | 342,3 | 273,2 | 79,8 |
| 2009 | 352,5 | 255,2 | 72,4 |
| 2010 | 416,5 | 363,2 | 87,2 |
| 2011 | 441,5 | 399,0 | 90,4 |

Fonte: Seplan/SPO.

Tal crescimento foi acompanhado tanto pelo número de Secretarias executoras (de cinco para treze) como pela da ampliação considerável da sua capacidade de utilização dos recursos do Funcep, visto que a relação entre os pagamentos realizados e as quantias orçadas evolui de 44% em 2002 para 90% em 2011.

Funcep — Recursos pagos e número de Secretarias Executivas

| Anos | Secretarias | R\$ milhões |
|------|-------------|-------------|
| 2002 | 5 | 52,3 |
| 2006 | 13 | 262,9 |
| 2011 | 13 | 399,0 |

Fonte: Seplan/SPO.

O segundo elemento que se destaca é o grande número de ações financiadas com recursos do Funcep. Assim, é interessante observar em quais áreas de intervenção tais recursos foram alocados ao longo dos últimos dez anos.

Em seu trabalho que analisa os recursos aplicados pelo Funcep em ações de assistência e inclusão social, Oliveira (2006) adota a própria ordenação das intervenções utilizadas pela Secomp¹⁴ no período 2004/2006.

¹⁴ *Assistência e Inclusão Social*: Segurança Alimentar, Inclusão Social, Cidadania, Desenvolvimento Comunitário, Inclusão Digital. *Inclusão Sócioeconômica*: Projetos Produtivos, Qualificação do Trabalhador, Inserção no Mercado de Trabalho e Crédito. *Terra e Água*: Oferta Hídrica e Irrigação, Rreestruturação e Crédito Agrário. *Habitação*: Produção de Habitação e Melhorias Habitacionais e Urbanas; e *Outras*: Artesanato, Energia Elétrica e Base de Informações.

Funcep — Alocação dos recursos orçados, 2004-2006 (em %)

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

Fonte: Seplan, apud Oliveira, 2006, p. 271.

A partir de 2007, a Diretoria Executiva do Funcep, agora integrante da Casa Civil por força da citada Lei 10.549/2006, passou a organizar a alocação dos seus recursos de acordo a quatro Eixos de Intervenção.¹⁵

Funcep — Recursos orçados, 2007-2011 (em R\$ milhões)

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

Fonte: Casa Civil, Funcep.

Funcep — Alocação dos Recursos Orçados, 2007-2011 (em %)

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

Fonte: Casa Civil, Funcep.

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

¹⁵ *Infraestrutura*: Habitação; Luz para Todos; Água para Todos. *Geração de Renda*: Agricultura Familiar e Pesca Artesanal; Economia Solidária. *Formativas*: Alfabetização; Aumento de Escolaridade e Qualificação Profissional; Trilha/Programa Jovens Baianos; e *Compensatórias/Inclusivas*: Assistência Social e Segurança Alimentar.

4 Notas conclusivas: contribuições para refletir e agir

Nesta última seção, buscaremos seguir duas recomendações do professor Reginaldo Santos: a de que os especialistas e os integrantes da academia devem assumir as “tarefas de encaminhar, aconselhar e dirigir” e a responsabilidade de “pensar e agir a um só tempo”.

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

A aplicação dos recursos do Funcep, em ações numerosas e dispersas, reflete a facilidade das Secretarias em acessar uma fonte orçamentária (28) que não sofre contingenciamentos e é utilizada a partir de uma concepção ampla e irrestrita do que constitui o “combate à pobreza”, não permitindo, assim, a percepção das ações consideradas prioritárias. Em nenhum momento questionamos a importância social de tais intervenções públicas; o que queremos ressaltar é que boa parte delas não terão a capacidade de alterar os fundamentos do processo da “produção social da pobreza”.¹⁶ Além disso, há depoimentos técnicos de que acessar os recursos da citada fonte 28 é mais fácil e rápido do que atender aos vários procedimentos inerentes à internalização de recursos e à prestação de contas dos valores utilizados.

Outra questão importante refere-se ao fato de que como as ações da máquina pública são dispersas, o Governo mantém-se refém às queixas recorrentes pelo não atendimento de demandas de grupos sociais e regiões que se consideram sempre “abandonados”. Em outras palavras, por mais que seja feito, os questionamentos aumentam devido ao crescente reconhecimento das disparidades existentes; à saudável e crescente participação social e da cada vez maior organização dos movimentos representativos.

Assim sendo, é possível que o Governo seja seu próprio algoz ao adotar discursos e implementar ações visando ao fortalecimento da cidadania e,

¹⁶ Cf. Fernando Pedrão (2003, p. 236).

ao mesmo tempo, preservar seu *padrão de administração*, disperso e com vários guetos que determinam tanto a concepção como a operação de feudos orçamentários. Por um lado, o Governo cria órgãos, estabelece instrumentos, estimula o diálogo e a participação social e, de outro lado, não consegue demonstrar à sociedade baiana os resultados efetivos de suas ações.¹⁷

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

Como a cidadania não se amplia e fortalece apenas através de obras, fica sempre o gosto amargo dos comentários críticos de que, no papel, discursos e planos, sobram boas intenções, porém falta execução. A lenta evolução dos indicadores sociais, apesar do crescimento significativo dos recursos do Funcep e a relevância do aporte dos recursos federais (através, principalmente, do Benefício de Prestação Continuada e do Bolsa Família), acaba por corroborar esse quadro.

São conhecidas as (repetidas) críticas aos Planos Plurianuais (PPA) e ao Orçamento público como instrumentos orientadores e organizadores das ações públicas: “peça ficcional” burocrática da quais apenas “especialistas” (que constituem uma fechada casta do funcionalismo) tem domínio; instrumento cujo objetivo, metodologia e alcance não são conhecidos/reconhecidos tanto por parlamentares como pelos gestores públicos.

Observa-se, também, ao longo de décadas, independentemente das alianças políticas responsáveis pelos governos estaduais, a enorme dificuldade das instâncias administrativas de realizarem um acompanhamento e análise de suas próprias intervenções, a partir do delineamento de metas objetivas e qualitativas. Os relatórios produzidos não permitem ao público

¹⁷ Esta parece ser a realidade, pois, no conjunto de recursos do Funcep que foram efetivamente executados, destaca-se o fato de que a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (Sepromi), criada pela Lei n.º 10.549/2006, em quatro anos, realizou pagamentos de apenas R\$ 647 mil.

externo (que constitui a razão de existência do Poder Executivo e que o financia) compreender o que foi feito e quanto falta avançar para solucionar/mitigar carências. Infelizmente, as peças elaboradas pelas áreas de acompanhamento, avaliação e controle¹⁸ são pouco consultadas pelo público em geral e, raramente, se tornam fonte, inclusive, na própria tecnocracia estadual, de estudos críticos relativos à operacionalização da máquina pública. Novas ações são, continuamente, criadas, com títulos sugestivos, porém representando sempre sombreamento ou concorrência às já existentes e, em muitos casos, objetivando o atendimento ao mesmo público. Tem-se, então, uma abordagem dispersa na questão da pobreza e em importantes áreas como geração de renda e juventude, entre outras.

Essa questão problemática não é restrita aos estados e municípios. É interessante registrar a preocupação de técnicos do Ministério do Planejamento sobre as rotinas existentes do acompanhamento do PPA federal 2008/2011, através de um “modelo padronizado para todo o Governo Federal”, que não permitem o conhecimento efetivo do que a máquina governamental executa. O próprio Tribunal de Contas da União (TCU) registrou, em 2009, problemas “que já vêm se arrastando a algum tempo”, tais como “[. . .] o excesso de formalismo, a falta de rigor na coleta dos dados e apuração dos índices e a inutilidade de tais índices e afetar a política subsequente [. . .]” (Melo et alii, 2012, pp. 7 e 8).

Observa-se que, tanto na área federal como na estadual, o sistema calcado na ótica orçamentária, que privilegia registros da execução física e financeira e resulta em um acúmulo de informações pouco confiáveis, pouco úteis e estéreis tem sido mantido, mesmo após a criação de outros processos de acompanhamento, além do formal/burocrático dos respectivos PPA. Na União, o Sistema de Monitoramento de Metas Presidenciais foi instituído, em 2004 e, posteriormente, foram criados os procedimentos de acompanhamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) “que selecionava projetos prioritários e assegurava os recursos financeiros necessários à sua implementação”. O PAC ficou sob a responsabilidade direta da Casa Civil, que, de maneira original, articulava atores que “detinham poder político e administrativo para tomar decisões que permitissem a execução oportuna das políticas” (Melo, op. cit., p. 9). Aqui, na Bahia, ocorreu um processo semelhante, visto que a Casa Civil instituiu o denominado

¹⁸ No Poder Executivo, as Secretarias de Planejamento e Casa Civil e no Tribunal de Contas do Estado (TCE).

“Balancinho” relativo ao acompanhamento das ações do Governo e criou as “salas de monitoramento” para os programas considerados prioritários (a exemplo do Água para Todos e o Vida Melhor) visando à melhor observação e à articulação e, também, à obtenção dos subsídios necessários para as providências institucionais cabíveis.

Outros profissionais do mesmo Ministério do Planejamento, ao analisar as mudanças recentes nos processos de elaboração dos PPA da União (adotadas também pela Secretaria do Planejamento da Bahia para o PPA 2012-2015), destacam o fato de que os instrumentos e as ações de governo não são neutros. Assim, as razões dessas mudanças estão fundamentadas em duas questões que se integram: a de ordem política e os procedimentos operacionais. A primeira decorre de uma importante mudança relativa ao papel do Estado na sociedade brasileira: de um perfil articulador/gerencial — nos moldes de uma perspectiva neoliberal — para o protagonismo de provedor e indutor do desenvolvimento. Tal perfil tornou explícito a não adequação dos usuais sistemas de acompanhamento e monitoramento principalmente para aquelas ações que caracterizavam a “nova cara” do governo: o Programa Bolsa Família (BF), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Assim foi necessária a implantação de novos processos, tanto para o Executivo Federal como para o TCU, o que contribuiu, ainda mais, para o enfraquecimento / adequação / representatividade / desmoralização dos procedimentos que adotavam por base as “ações orçamentárias” e suas respectivas metas físicas e financeiras e indicadores (Navarro et alii, 2012, pp. 25-30).

Segundo esses autores, o atual desenho do PPA da União 2012-2015 pretende que suas ações tenham por referência as políticas públicas federais atuais, em oposição ao modelo anterior, onde os programas eram formulados a partir da classificação orçamentária das despesas (Navarro, op. cit., p. 31).

Finalmente, cabe destacar que a administração estadual não “sabe” o que cada instância federal e municipal, efetivamente, realiza, no território baiano, o que, certamente, obstaculiza o potencial das relações institucionais e políticas entre os níveis de governo, ao tempo que reduz a abrangência e a efetividade das ações concretas para o atendimento efetivo de nossas questões sociais. Por mais que ocorram discursos e decretos que proponham e determinem ações transversais e integradas, na prática, o *padrão de administração* é caracterizado por intervenções isoladas e desarticuladas.

Para Oliveira, “as fragilidades na prática do planejamento afetam, em maior ou menor grau, a todo o setor público, em todas as suas esferas”. No campo social, o planejamento, além de frágil, caracteriza-se pela setorialização e fragmentação. Esse técnico comentou que, em 2006, a consultoria externa contratada pelo Governo, ao examinar a programação de diversas Secretarias, constatou:

- 1) Fragmentação das ações, com excesso de componentes; 2) os objetivos dos programas nem sempre claros ou excessivamente ambiciosos; 3) falta de integração entre as ações; 4) dificuldades de articulação entre os atores, e 5) fragilidade nos procedimentos e instrumentos de avaliação (Oliveira, 2006, p. 290).

Em 2009, a empresa de consultoria contratada pela Secretaria de Meio Ambiente para a análise da gestão ambiental do Governo, identificou trezentas e noventa e três ações constantes do Plano Plurianual PPA 2008-2011. Dessas, 113 estavam relacionadas à Diretriz Estratégica 12 — “Preservar e Recuperar o Meio Ambiente e sua Sustentabilidade” e outras 280 ações constavam nas outras 14 Diretrizes.¹⁹

Assim, para a melhor adequação das ações da máquina administrativas às prioridades do Governo e para o alcance da transparência necessária, cabe o estabelecimento de uma rotina de trabalho — em período prévio à elaboração da Lei Orçamentária Anual — que permita a identificação e análise das ações existentes, bem como a percepção daquelas que estão sendo abordadas, de maneira dispersa, pelos órgãos estaduais executores. Os recorrentes comentários relativos à carência de recursos devem ser considerados como elementos de estímulo a tal tarefa, apesar de que, em várias situações, gestores experientes e especialistas concordam que *dinheiro não é problema*.

Assim, é importante definir/conceituar melhor as estratégias de intervenção visando a identificar e a hierarquizar as ações que se relacionam, diretamente, com as questões estruturais determinantes da pobreza ou que sejam decorrentes da vulnerabilidade social. Tal conjunto será, portanto, prioritário e credenciado à obtenção de recursos do Funcep. As demais,

¹⁹ “Passivos ambientais e ações de gestão ambiental”. Stagliorio Engenharia; Relatório 192/2009, p. 04/20.

por sua relevância social e política, seriam, preferencialmente, atendidas pelo Tesouro e também apoiadas pelas demais fontes. Tal questão é simples: se todas as ações são importantes, não há prioridade; sem foco, não há como se realizar o acompanhamento e a análise do resultado efetivo das intervenções.

A prática demonstrou que, em dez anos, as mudanças institucionais e operacionais ocorridas sugerem um possível enfraquecimento da relação direta, determinada por Lei, que deveria haver entre os recursos e as ações de combate à pobreza. A partir de 2005, a alocação dos recursos do Funcep se tornou mais flexível, pois passaram a ser orçados diretamente pelas Secretarias executoras. Posteriormente, a partir de 2007, em decorrência da Lei 10.549/2006, houve o deslocamento do Conselho de Políticas de Inclusão Social e da Diretoria Executiva do Funcep da Secomp (atual Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza [Sedes]), entidades executoras setoriais, para a Casa Civil, Secretaria de perfil sistêmico.²⁰ Assim, se por um lado foram alcançados níveis mais elevados de execução, não são expressos com clareza os efetivos resultados da aplicação desses recursos, seja pelo perfil do conjunto das ações financiadas (em grande número, dispersas e sem graus definidos de prioridade), seja por falhas no processo de acompanhamento e avaliação.

Além das questões referentes aos critérios da alocação dos recursos e dos procedimentos de acompanhamento e avaliação das ações financiadas pelo Funcep, é relevante observar sua representatividade no conjunto dos gastos públicos estaduais.

Em 2011, foram bastante expressivas as despesas relativas à Política Social (Saúde, Educação, Assistência e Previdência Social, Cultura, Direitos da Cidadania, Trabalho, Desporto e Lazer): R\$ 12,5 bilhões, bem como os desembolsos referentes à Infraestrutura (Urbanismo, Habitação, Saneamento, Comunicações, Energia e Transporte), que totalizaram R\$ 1,7 bilhão. Tal volume de recursos foi aplicado buscando beneficiar toda a

²⁰ De acordo com seu *site*, a Casa Civil tem como finalidade assistir o governador do estado no desempenho de suas atribuições constitucionais, políticas e administrativas, desempenhando, dentre outras, as seguintes competências: análise da política governamental; monitoramento e avaliação dos resultados das ações prioritárias do Governo. Há, também, a responsabilidade de viabilizar recursos a serem aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para melhoria da qualidade de vida, através do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (Funcep).

população baiana. Ocorreram, também, outros gastos expressivos do governo, tais como: Juros e Encargos da Dívida, R\$ 503,5 milhões; Locação de Mão de Obra, R\$ 486.5 milhões; Comunicação e Publicidade Legal, R\$ 108 milhões (Bahia Sefaz, 2011, pp. 60-2). Para o conjunto das ações dirigidas aos segmentos mais pobres foi aplicado o montante de R\$ 399 milhões do Funcep.

Creio ser pertinente e oportuno que o governo da Bahia estabeleça, de forma clara, a concepção e os procedimentos de execução de sua Política Social, bem como as condições de acesso aos recursos do Funcep.

Assim, tendo em vista o lento processo de melhoria dos índices sociais da Bahia, o conjunto das carências da população que precisa ser atendido e a magnitude dos recursos aplicados pelo governo, torna-se relevante avaliar a efetividade da política social que está sendo executada. Considero que tal análise seja uma tarefa necessária, a ser estabelecida e executada com urgência, em nome dos interesses das mais de 1,7 milhões de famílias baianas cadastradas no Programa Bolsa Família em julho de 2012 (MDS, 2012). É também crucial para o próprio Estado que, de acordo com o governador, assume “a responsabilidade de ser força motriz na consolidação de políticas sociais e no bom desempenho quanto ao alcance dos Objetivos do Milênio” (SEI/Ipea, 2011, p. 9).

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. SEFAZ. *Balanço geral do estado 2011*.
- BAHIA. SEPLAN. *Trinta e cinco anos de Planejamento na Bahia*. Salvador, 2006.
- . *Resgatando o planejamento estratégico da Bahia: 2008-2028 – um futuro para todos nós*. Salvador, 2008.
- . *Monitoramento das metas do milênio*. Salvador, 2009
- 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.

- BATISTA Jr., Paulo Nogueira. Círculo de giz da “globalização”. *Novos Estudos*, n.º 49, São Paulo: Cebrap, 1997.
- . Mitos da “globalização”. *Estudos Avançados*; vol. 12, n.º 32, São Paulo, jan.-abr. 1998.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Brasília. *Relatórios de informações sociais*. consulta em 23-8-2012.
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil – O longo caminho*. 5.ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, pp. 9, 10.
- CEPÊDA, Vera A. Celso Furtado e a interpretação do subdesenvolvimento. In: LIMA, M. C. & DAVID, M. D. (orgs.). *Atualidade do pensamento de Celso Furtado*. São Paulo: Francis, 2008.
- CHIAVON, Eva M. C. D. Inclusão produtiva: oportunidade para a emancipação. *Jornal A Tarde*, 5-10-2011.
- CHOMSKY, Noam. *Notas sobre o anarquismo*. São Paulo: Hedra, 2011.
- FIORI, José Luís. A propósito de uma “construção interrompida”. In: LIMA, M. C. & DAVID, M. D. (orgs.). *Atualidade do pensamento de Celso Furtado*. São Paulo: Francis, 2008.
- FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- . *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974; 2.ª ed. *Jornal Folha de S.Paulo*, 21-6-2011; 31-7-2011.
- MARX, K. & ENGELS, F. *Manifesto do Partido Comunista*. 2.ª ed. São Paulo. Martin Claret, 2009.
- MARIANI, Clemente. Análise do problema econômico baiano – Planejamento. *Revista da Fundação de Pesquisas CPE*, Salvador, vol. 1, n.º 1, 1977.
- MELO, Elton Bernardo Bandeira de; MARTINS NETO, Rafael & SOUZA E SILVA, Marcos. Dilemas na construção de um modelo de acompanhamento do planejamento governamental. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO)*, Brasília, vol. 2, n.º 1, 2012.
- NAVARRO, Cádio; SANTOS, Eugênio & FRANKE, Fernando. A estrutura do PPA 2012-2015. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO)*, Brasília, vol. 2, n.º 1, 2012.
- 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.

- POLANYI, Karl. *A grande transformação*. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- PORTO, Edgar Porto. A riqueza e a pobreza na Bahia. In: *Bahia – século XXI*. Salvador: Seplan, 2002.
- RIST, Gilbert. *El desarrollo, historia de una creencia occidental*. Madri: Los Libros de La Catarata, 2002.
- SANTOS, Boaventura Sousa. *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- . *A gramática do tempo – para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2010.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. 9.^a ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- SANTOS, R. S.; BARRETO, E. F.; RIBEIRO, E. M., PITIÁ BARRETO, M. G. O Expediente – a dimensão esquecida da Administração Política. *Organizações & Sociedade*, 2007.
- SANTOS, R. S. & RIBEIRO, E. M. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 27, n.º 4, pp. 102-35, out.-dez. 1993.
- . As discussões originárias. In: *A Administração Política como campo do conhecimento*. 2.^a ed: Salvador-São Paulo: FEAUFBA-Hucitec/Mandacaru, 2009.
- SANTOS, Reginaldo Souza. *A Administração Política como campo do Conhecimento*. 2.^a ed: Salvador-São Paulo: FEAUFBA-Hucitec/Mandacaru, 2009, p. 37.
- . Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil. Garanhuns-PE, 2010, pp. 23-8.
- SEI/IPEA. *Relatório de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio*. Salvador, 2011.
- STIGLITZ, J. E. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.
- TEIXEIRA, F. & GUERRA, O. 50 anos de industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. In: *Bahia Análise e Dados*, vol. 10, n.º 1, Salvador: SEI, pp. 87-98, jul. 2000.
- TEIXEIRA, F.; GUERRA, O. & ARAÚJO, S. Limites para uma dinâmica endógena na economia baiana. *Bahia Análise e Dados*, vol. 21, n.º 2, abr.-jun. 2011.

Resumo

Este texto comenta as características da questão social da Bahia e, sob a ótica da Administração Política, aborda alguns dos traços marcantes da intervenção pública estadual na determinação dos rumos da economia e sociedade baianas.

Considerando o período de 2001 a 2011, procurou-se observar, no contexto da agenda social do governo baiano, a alocação dos recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Funcep) em ações para a compensação das necessidades da população pobre, a ampliação das oportunidades de geração de renda e visando à maior e melhor oferta pública de infraestrutura e serviços sociais.

É utilizado um quadro referencial com elementos conceituais relacionados aos temas: Estado, Planejamento, Globalização e Desenvolvimento que são apresentadas sugestões a respeito de procedimentos da administração estadual no campo social.

Palavras-chave: Planejamento Estadual. Políticas Públicas. Panorama Social da Bahia. Procedimentos Administrativos e Ações Sociais do Governo da Bahia. Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Funcep).

Abstract

This text comments the characteristics of Bahia's social issue and, from the perspective of Administration Policy, discusses some of the hallmarks of public intervention in the determination of state direction of Bahia's economy and society.

Considering the period from 2001 to 2011, sought to observe, in the context of the Bahia's government's social agenda, the allocation of resources from the State Fund to Combat Poverty — Funcep, Fundo Estadual de Combate à Pobreza — in actions for compensation of the needs of the poor, the expansion of opportunities to generate income and seeking the highest and best offer public infrastructure and social services.

A frame of reference is used with conceptual elements related to State, Planning, Development and Globalization and suggestions are presented about procedures of state government in the social field.

Key words: State Planning. Public Policy. Bahia's Social Panorama. Administrative and Social Actions of the Government of Bahia. State Fund to Combat Poverty (Funcep).