

ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NA BAHIA: PERCURSOS E PERCALÇOS*

ELINALDO LEAL SANTOS**

WESLEI GUSMÃO PIAU SANTANA***

REGINALDO SOUZA SANTOS****

VITOR LÉLIO BRAGA*****

Resumo

Este artigo tem como objetivo primordial analisar a gestão do desenvolvimento implantada no estado da Bahia, compreendendo a contradição de estarmos diante de um Estado que apresenta indicadores econômicos compatíveis com países do Primeiro Mundo, porém, com indicadores sociais semelhantes a países subdesenvolvidos. Trata-se de um estudo exploratório-descritivo, pautado em dados empíricos de natureza secundária. A base teórica está centrada nos estudos da Administração Política do Desenvolvimento (Cooke, 2004; Santos, 2004). Os resultados revelam, por um lado, que o Estado alcançou êxito em uma política de crescimento econômico, baseado em uma concentração de investimentos industriais, mas, por outro, não conseguiu avançar em distribuição e desenvolvimento com equidade. Ao se tornar um Estado rico, em termos econômicos nacionais, ficaram evidentes os limites de conseguir crescimento com desenvolvimento. Mesmo com as mudanças políticas na gestão do estado, com a chegada de um grupo político voltado para os trabalhadores, o receituário do desenvolvimento continua na mesma matriz, dependente e subordinado à inserção do estado nos centros econômicos produtivos, sejam eles mundiais ou nacionais.

Palavras-chave: Administração; Desenvolvimento; Sociedade.

* A primeira versão deste trabalho foi apresentada no 19.º Congresso da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, APDR-2013, 20-21 de junho, Universidade do Minho-Braga-PT, ISBN 978-989-96353-8-8.

** Doutorando em Administração (Eaufba/Utad), mestre em Economia (UFBA), bacharel em Administração (Uesc) e professor assistente da Uesb/DCSA. Membro do Grupo de Pesquisa Administração Política do Desenvolvimento. E-mail: elinaldousesb@gmail.com

*** Doutor e mestre em Administração (Eaufba), bacharel em Administração (Uesb), professor adjunto da Uesb/DCSA. Membro do Grupo de Pesquisa Administração Política do Desenvolvimento. E-mail: wpiou@hotmail.com

**** Pós-doutor em Economia (UTL/Iseg), doutor em Economia (Unicamp), mestre em Administração (Ebape/FGV), bacharel em Administração (Eaufba) e professor titular da Eaufba. Membro do Grupo de Pesquisa Administração Política do Desenvolvimento. E-mail: rsouza@ufba.br

***** Doutor em Business Economics. Middlesex University Business School, Inglaterra, Mestre em Economia Industrial, Universidade do Minho, Licenciatura em Economia (Utad), professor titular da ESTGF-IPP e associado da Utad-DESG. Membro do Grupo de Pesquisa Administração Política do Desenvolvimento. E-mail: vbrega@eu.ipp.pt.

Abstract

This article aims to analyze the development management implemented in the State of Bahia, understanding the contradiction that we face with a state with economic indicators compatible to the first world countries, however, with social indicators similar to underdeveloped countries. This is an exploratory-descriptive study ruled by empirical data of a secondary nature. The theoretical basis is centered on studies of Administration Policy Development (Cooke, 2004; Santos, 2004). The results show, on the one hand, that the State has achieved success in a policy of economic growth, based on a concentration of industrial investment, but on the other, failed to advance in terms of distribution and development with equity. By becoming a State rich in national economic terms, it was clear the limits of achieving growth with development. Even with the political changes in the management of the state, with the arrival of a political group focused on workers, the prescription of development continues in the same matrix, dependent and subordinate to insert the state in productive economic centers, be they global or national.

Keywords: Administration; Development; Society.

A Administração do Desenvolvimento é um campo de estudo da administração que visa observar, descrever e analisar os fenômenos sociais pertinentes à gestão do desenvolvimento. Possui origem na ortodoxia do pensamento administrativo, no mundo pós-guerra, precisamente nos planos de recuperação econômica — Plano Marshall, Plano Colombo, Aliança para o Progresso — e no desejo dos países ricos de auxiliar tecnicamente os países menos desenvolvidos com programas de ajuda mútua. Hoje, porém, a Administração do Desenvolvimento vem se aproximando dos estudos críticos de administração e dos estudos críticos do desenvolvimento, conforme sinalizam as investigações de Cooke (2004), Martins (2004) e Santos & Santana (2008).

Santos & Santana (2008, p. 12) definem a *Administração do Desenvolvimento* como “um campo da ciência administrativa que tem por finalidade estudar «como» a gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo podem promover transformações em países, regiões, lugares e/ou organizações com vista a garantir o bem-estar de uma dada sociedade”. Isso posto, o presente trabalho tem como objetivo analisar a gestão do desenvolvimento implementada no estado da Bahia, compreendendo a contradição de estarmos diante de um estado que apresenta indicadores econômicos compatíveis com países do Primeiro Mundo, porém, com indicadores sociais semelhantes a países subdesenvolvidos. Trata-se de um estudo exploratório-descritivo, pautado em dados empíricos de natureza secundária.

O trabalho está estruturado, além dessa introdução, em quatro seções: a primeira faz breve explanação do campo da Administração do Desenvolvimento, situando o leitor sobre o objeto, o método e as teorias dessa disciplina; a segunda apresenta e contextualiza o objeto empírico desse trabalho — estado da Bahia; a terceira analisa, numa perspectiva histórica e descritiva, a gestão do desenvolvimento implantada no estado da Bahia durante o século XX e XXI. Por fim, a quarta, faz uma análise das contradições presentes no modelo de gestão do desenvolvimento do estado da Bahia.

Bases epistemológicas da Administração do Desenvolvimento

Do ponto de vista epistemológico, Nef & Dwivedi (1988) nos dizem que a Administração do Desenvolvimento nasceu dos estudos coordenados pela Sociedade Americana de Administração Pública, precisamente do Grupo de Administração Comparada (GAC), sendo inicialmente articulada por Goswami (1955) e depois popularizada por Fred Riggs, por meio da publicação da sua obra *Administração nos países em desenvolvimento: a teoria da sociedade prismática* (1964). Afirmam ainda que a fundamentação teórica e metodológica do campo pautou-se em duas diferentes tradições dentro da ciência da administração: a *ortodoxia da administração científica*, que desenvolve suas análises sob os fundamentos do positivismo lógico, do método empírico, do liberalismo econômico e dos princípios de engenharias aplicados à organização social. E pela influência da *neoortodoxia da administração keynesiana*. Esta corrente, ao contrário da anterior, aceitava com mais naturalidade diálogos entre o campo político e o campo técnico da administração. Nela, era possível verificar uma busca contínua de mobilização e participação da população em projetos governamentais.

A Administração do Desenvolvimento se diferencia dos Estudos Organizacionais (EOs) por dois motivos: primeiro por não ter como objeto de estudo a organização, mas a gestão; segundo, porque, enquanto os Estudos Organizacionais centram-se na investigação de organizações modernas ou mesmo pós-modernas, a Administração do Desenvolvimento, por sua vez, prioriza o estudo de sociedades/países/regiões/organizações, que, muitas vezes, se encontram aquém da modernidade (Cooke, 2004; Santos, 2004). Trata-se de um campo de conhecimento multidimensional, multiparadigmático e interdisciplinar, visto que o estudo da gestão necessita de análises das diferentes dimensões da vida social (econômica, política,

sociológica, técnico-científica, socioambiental, etc.), dos diferentes paradigmas científicos (modernidade, estruturalismo, pós-modernidade, pós-estruturalismo) e das diferentes visões disciplinares (geográfica, econômica, sociológica, antropológica).

Por ser um campo negligenciado pelos Estudos Organizacionais e abandonado pelos Estudos Ortodoxos da Administração (EOA), a Administração do Desenvolvimento vem sendo, hoje, conduzida pelos Estudos Críticos da Administração com embasamento dos Estudos Críticos em Desenvolvimento (Dar & Cooke, 2008). No entanto, a produção científica da Administração do Desenvolvimento nunca deixou de existir, pois, por muito tempo, foi conduzida por outras disciplinas, precisamente pela economia do desenvolvimento, pela sociologia do desenvolvimento e mais recentemente pela nova geografia econômica, quando dedicam atenção ao objeto da gestão do desenvolvimento. Assim, entendemos que parte do conhecimento elaborado por esses outros campos, quando se referem à gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo, diz respeito ao campo esquecido pela ciência da administração, o campo da Administração do Desenvolvimento.

No nosso recente levantamento, realizado na comunidade científica brasileira da área de administração, por meio da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração (Anpad), perguntamos aos participantes da investigação se seriam capazes de citar até três teóricos e obras da literatura científica que pudessem fundamentar o campo da Administração do Desenvolvimento. Como resposta ao questionamento, os participantes citaram uma relação de teóricos do desenvolvimento que pelas suas avaliações têm alguma aproximação com o campo. Para efeito de sistematização, classificamos esses teóricos em quatro níveis de escala, conforme o Quadro 1, a fim de estruturar o campo da Administração do Desenvolvimento.

Quadro 1. Estrutura do campo da Administração do Desenvolvimento

Escalas	Autores
Administração do Desenvolvimento Global	Amartya Sen, Milton Santos, Omar Aktouf, Boaventura de Sousa Santos
Administração do Desenvolvimento Nacional	Joseph Schumpeter, Artur Lewis, Raúl Prebisch, Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, Fred Riggs, Guerreiro Ramos, Peter Drucker, Michael Porter, Reginaldo Santos
Administração do Desenvolvimento Regional	François Perroux, Albert Hirschman, Sérgio Boisier
Administração do Desenvolvimento Local	Robert Putnam, Carlos Brandão, Manuel Castells, Arturo Escobar

Fonte: Elaboração própria.

Para a comunidade científica brasileira de administração, embora sejam autores consagrados em outros campos de conhecimento, seus conteúdos e reflexões estabelecem diálogo, de alguma forma, com a ciência da administração, portanto, são capazes de fundamentar o campo da Administração do Desenvolvimento. Porém, entendemos que para a Administração do Desenvolvimento ser reconhecida como um campo do conhecimento é necessário que possua meios que possibilitem o fornecimento de respostas aos problemas de natureza investigativa. São vastos os problemas sociais que precisam de um olhar sistematizado no campo da gestão do desenvolvimento. Apenas para citar, deparamo-nos com problemas de gerenciamento na educação, saúde, segurança, transporte, alimentação, habitação, infraestrutura, inclusão, entre outros. Embora esses problemas se apresentem como fenômenos reais de investigação e existam objetivamente, os estudos no campo da Administração do Desenvolvimento, não podem se limitar ao enfoque positivista da construção do conhecimento.

É preciso compreender que esses fenômenos são resultados de um processo social com base em elementos subjetivos, tais como ideologias, poder, valores, crenças, normas morais, preconceitos e sentimentos, portanto é preciso construir um campo de conhecimento que vai além do ato de apenas observar e explicar os fenômenos sociais, pois é necessário denunciar as contradições sociais e propor soluções. É preciso caminhar nos fundamentos da Administração Política proposta por Santos (2004), a qual defende uma ciência que pensa e age a um só tempo. Nessa perspectiva, consideramos pertinente analisar como transcorreu a gestão do desenvolvimento no estado da Bahia nas últimas décadas, para verificar seus percursos e percalços.

Contextualização do estado da Bahia

Antes de adentrarmos nas análises da trajetória da Administração do Desenvolvimento no estado da Bahia, é importante situar esse estado no contexto brasileiro. Trata-se de uma das vinte e sete unidades federativas do Brasil, cuja história remete à chegada dos portugueses no hemisfério sul da América, uma vez que, segundo registros históricos, a esquadra portuguesa aportou no litoral sul do território que viria ser o estado da Bahia. Foi a primeira capitania hereditária transformada em capitania real. Foi

sede política e administrativa da colônia até 1763, quando o Rio de Janeiro assumiu o papel de nova capital. A Bahia está localizada no nordeste brasileiro e faz divisa com oito estados federativos e o oceano Atlântico. Logo, é o estado que possui mais divisas com outras unidades da federação (IBGE, 2013).

De modo geral, estamos diante de um estado de grande magnitude territorial, econômica e demográfica, mas, também, de grandes contradições sociais. Apenas para situar, destacamos aqui algumas dessas magnitudes. Vejam:

- Possui extensão territorial de 567 mil km², área pouco maior que a da França;
- Representa quase a metade (49%) do território do Nordeste do país;
- Possui 417 municípios;
- Tem população de catorze milhões de habitantes, que corresponde a 27% da população do Nordeste do país e a 7,6% do Brasil;
- Possui 67% da sua população localizada na zona urbana e 33% na zona rural, sendo, com isso, o estado com maior população rural do Brasil;
- Possui a terceira maior metrópole do país (Salvador);
- Possui 64% do seu território localizado na região semiárida (360 mil km²), onde se concentra 45% da população;
- É a quinta economia do Brasil, com o PIB de 110 bilhões de reais, participando com 32% do PIB do Nordeste e com 4% do PIB do Brasil (IBGE, 2013).

Em que pese toda essa magnitude territorial, econômica e demográfica, o estado da Bahia também apresenta indicadores que comprometem a eficiência do seu modelo de gestão de desenvolvimento, principalmente os indicadores sociais, como: pobreza, analfabetismo, desigualdade, mortalidade infantil, dificuldade de acesso à saúde, ente outros (Porto, 2003). Diante disso, perguntamos: por que um estado com a magnitude da Bahia apresenta indicadores econômicos compatíveis aos indicadores dos países do Primeiro Mundo, porém com indicadores sociais semelhantes aos de países subdesenvolvidos? A Administração do Desenvolvimento pode ajudar a explicar essa contradição? Para responder a esses questionamentos faz-se necessário analisar os percursos e os percalços da Administração do Desenvolvimento na sociedade baiana.

Percursos e percalços da Administração do Desenvolvimento do estado da Bahia

A Administração do Desenvolvimento, na condição de prática social, sempre esteve presente na sociedade baiana, uma vez que, no Brasil colonial, já se discutiam formas de organização da produção e de acumulação da riqueza (Cooke, 2008). Na Bahia, esse fenômeno social vai se configurar por intermédio do sistema de Capitânicas Hereditárias e do Governo-Geral. Porém, como campo de conhecimento aplicado, surgiu na primeira metade do século XX, precisamente no período de transformação do modelo econômico agroexportador para o modelo econômico industrial. Nesse período, o Brasil dava seus primeiros passos para institucionalizar o campo da administração e a Bahia se projetava como estado pioneiro em técnicas de planejamento no país.

A inserção da Administração do Desenvolvimento na estrutura governamental do estado da Bahia deu-se pela intermediação de intelectuais vinculados à Universidade Federal da Bahia (Ufba), ao Instituto de Economia e Finanças da Bahia (Iefb) e à Associação Comercial da Bahia (ACB). Entre outros nomes, destacamos Rômulo de Almeida, Ignácio Tosta Filho, Edgard Santos, Manoel Pinto de Aguiar, Américo Barbosa de Oliveira, Miguel Calmon du Pin e Almeida Sobrinho, Clemente Mariani Bittencourt, Thales de Azevedo, Luís de Aguiar Costa Pinto, Wanderley Pinho e Milton Santos, conforme relata Spínola (2009). Essa elite intelectual tinha como propósito modernizar as estruturas produtivas do estado e conduzi-lo para um novo ciclo de desenvolvimento, uma vez que a sociedade baiana vivenciava, no início do século XX, uma crise econômica sem precedentes. Para Alban (2005), a crise deu-se em função do declínio da lavoura açucareira, da ausência de condições climáticas para participar ativamente do cultivo do café, do baixo consumo internacional de cacau e da exclusão do estado da Bahia na primeira fase do processo de industrialização do Brasil.

Para a elite intelectual, era preciso rever os rumos da sociedade baiana, a fim de promover sua inserção no novo contexto brasileiro. Para tanto, viam na administração científica uma possibilidade concreta de conduzir o estado para essa finalidade. Na década de 1930, no primeiro governo de Juracy Magalhães (1931-1935) foi implantado o *programa das autarquias*, o qual instituía o sistema de defesa e fomento da produção agrícola, por

meio do Instituto do Cacau da Bahia (ICB), em 1933; do Instituto Baiano do Fumo, 1935; da Cooperativa Central, do Instituto de Pecuária, todos supervisionados pelo Instituto Central de Fomento Econômico, criado em 1937, e que, posteriormente, seria transformado no Banco do Estado da Bahia (Baneb).

Na década de 1940, outras iniciativas foram tomadas com o propósito de introduzir a administração científica e de reestruturar a base produtiva do estado, a exemplo da implantação do Conselho Estadual de Economia e Finanças (CEE), em 1948, com amplas atribuições nas áreas de planejamento e de incentivos ao desenvolvimento, bem como a elaboração do *Plano de Ação Econômica para Estado da Bahia*, concebido por Tosta Filho, no governo de Octávio Mangabeira em 1949. Porém, é na década de 1950 que a Administração do Desenvolvimento assume papel de destaque no planejamento estatal da Bahia. Sob a liderança de Rômulo de Almeida, no governo de Antônio Balbino (1955-1959), foram criados o Conselho de Desenvolvimento Econômico da Bahia (Condeb) e a Comissão Econômica da Bahia (CPE), os quais deram subsídios analíticos e técnicos para a elaboração do primeiro plano de desenvolvimento socioeconômico do estado (Plandeb). A CPE permaneceu como uma instância governamental, transformada em Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e existe até os dias atuais (Spínola, 2009).

Para Alban (2005), o primeiro plano de desenvolvimento do estado, Plandeb, embora não tenha sido aprovado pela Assembleia Legislativa, em razão das resistências das oligarquias rurais, foi o principal instrumento de planejamento do estado elaborado até então, uma vez que sua estratégia industrial não deixou de ser implantada pelos governos de Antônio Balbino, Juracy Magalhães (1959-1963) e todos que os sucederam até o final da década de 1980. Baseado nos conceitos de polos industriais de Perroux (1977) e de *linkages* de Hirschman, o Plandeb fundamentou uma nova base produtiva da indústria baiana, com o incentivo para as indústrias: química, mineração, petroquímica, telecomunicação, concentradas na região metropolitana de Salvador e em algumas cidades estratégicas. Alban (1995) afirma, ainda, que o plandeb tinha uma proposta muito diferente do plano elaborado por Celso Furtado na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), que norteou as políticas de desenvolvimento regional a partir dos anos 1960, centrado em uma proposta de desenvolvimento autônomo, nos moldes do modelo de substituições de

importações.¹ O Plandeb, ainda que de maneira não explícita, visava uma estratégia de integração ao Centro-Sul do país, mais industrializado, uma vez que o seu sistema produtivo é pautado em produtos intermediários e não em produto final.

De modo geral, o Plandeb contemplou diretrizes para as principais áreas de atuação do estado, como: infraestrutura, transporte, agricultura, indústria, saúde, educação, pesquisa e desenvolvimento, e previa investimento tanto do estado da Bahia como de municípios, da união, das empresas mistas e do setor privado. O Quadro 2 apresenta uma demonstração da estrutura do Plandeb de modo a verificar as áreas de intervenção, o montante de recursos financeiros e a participação de cada agente administrativo.

Para Spinola (2009), o Plandeb constitui até hoje uma peça fundamental para quem pretende estudar a Administração do Desenvolvimento da Bahia, uma vez que se trata de um documento rico em detalhe sobre as condições socioeconômicas do estado da Bahia no século XX.

Quadro 2. Estrutura do Plandeb

Programas	Estado	Muni- cípios	União	Empre- sas mistas	Bancos	Outros	Total	%
Transporte	3.054	20	14.507	5.360	1.115	899	24.955	35,17
Energia	1.509	130	2.833	–	805	776	6.053	8,33
Agricultura	2.510	135	4.195	20	1.280	1.244	9.484	13,36
Indústria	330	–	710	2.150	7.430	3.230	13.850	19,52
Urbanismo	524	141	1.394	–	1.279	487	3.825	5,39
Turismo	779	37	290	–	306	239	1.710	2,41
Educação e cultura	1.140	351	3.462	47	–	89	5.089	7,17
Saúde	1.830	–	187	–	–	–	2.017	2,84
Serviços públicos	1.927	35	60	–	–	–	2.072	2,92
Pesquisa e desenvolvimento	903	85	516	–	–	43	1.478	2,08
Organização para pesquisa e planejamento	108	16	255	31	–	37	431	0,61
Total	14.614	965	28.518	7.608	12.215	7.044	70.964	100,00

Fonte: Spinola, (2009, p. 18)

Nota 1: Valores em milhões de cruzeiros a preço de 1959.

Entre algumas estratégias do Plandeb, destacamos, na década de 1960, a construção da Usina Hidrelétrica de Paulo Afonso e da Refinaria Landulpho Alves, a criação do Banco do Nordeste do Brasil e do Centro Industrial

1 O Plano de Desenvolvimento da Bahia (Plamdeb), formulado por Rômulo Almeida, acontece simultâneo ao Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) elaborado por Celso Furtado como estratégia de ação para a Sudene. Entretanto, os programas têm focos diferentes: enquanto o GTDN buscava consolidar uma industrialização voltada para o mercado de consumo local, o Plandeb tinha uma estratégia voltada para a produção de bens intermediários, com foco no mercado do Centro-Sul, buscando agregar valor à produção local (Alban, 2005).

de Aratu (CIA). Na década de 1970, ocorreu a implantação do Polo Petroquímico de Camaçari, considerado, hoje, como o maior complexo industrial integrado do Hemisfério Sul, configurado juntamente com empresas químicas, petroquímicas e de outros ramos de atividade, como indústria automotiva, de celulose, metalurgia do cobre, têxtil, bebidas e serviços. A implantação dos distritos industriais no interior do estado (Feira de Santana, Ilhéus, Itabuna, Jequié e Vitória da Conquista) e a pavimentação das BR-116 (Rio-Bahia) e a BR-110 (Litorânea) viabilizaram a integração do estado com o próprio Nordeste e principalmente com o Sudeste do país.

Com isso, a Bahia foi, aos poucos, se inserindo no modelo desenvolvimentista brasileiro. Na perspectiva da administração do desenvolvimento, realmente houve um crescimento econômico na Bahia, não transubstanciada em desenvolvimento, por ocorrer de forma concentrada na Região Metropolitana de Salvador (capital do estado) a partir de uma matriz de industrialização integrada à região Sudeste do Brasil (Alban, 2005; Porto, 2003). No extenso interior baiano foram instituídas apenas algumas manchas de progresso em cidades estratégicas (Porto, 2003). O resultado desse período demonstra não só a importância do planejamento estatal a partir da década de 1950, mas um modelo conceitual de gestão do desenvolvimento com concentração de investimento em espaços privilegiados para gerar impulso econômico via industrialização, que deveria, em tese, transpor, por efeito de ligações, para outras sub-regiões, promovendo o real desenvolvimento, inclusive com melhorias nos indicadores sociais. Para Alban (2005), o modelo de gestão do desenvolvimento utilizado pelos governos baianos, do ponto de vista econômico, foi o mais acertado, visto que a Bahia acompanhava o ritmo de crescimento da região Sudeste e mantinha o crescimento do PIB acima da média nacional, conforme demonstra o quadro abaixo.

Quadro 3. Evolução do PIB da Bahia (1975-1985)

Ano	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Bahia	100	107,8	116,8	130,0	142,9	158,7	160,3	169,2	171,6	174,8	191
Brasil	100	110,3	115,6	121,3	129,5	141,3	135,1	135,9	131,2	138,2	149,1

Fonte: SEI (apud Alban, 2005, p. 4).

Contudo, o período subsequente, 1985-1995, é fortemente influenciado pelos acontecimentos conjunturais do capitalismo global, ou seja, crise do petróleo, dívida pública, recessão econômica, reestruturação pro-

dutiva, bem como pela conjuntura econômica brasileira, com inflação, congelamento de preços, confisco de poupança, arrocho salarial, etc. Isso, por sua vez, provocou no estado da Bahia uma nova crise econômica exigindo um novo modelo de gestão do desenvolvimento. Para tanto, era necessário repensar a Administração do Desenvolvimento no estado.

Em 1990, houve a formulação do plano de governo Reconstrução e Integração Dinâmica, na transição do governo de Nilo Coelho para o segundo mandato de Antônio Carlos Magalhães (ACM). O argumento central da época era que o governo deveria reformular a estratégia de desenvolvimento da indústria, posto que a estratégia de integração da Bahia na dinâmica do Sudeste já não era mais viável na atual conjuntura. Diante disso, um novo modelo de gestão do desenvolvimento foi concebido pelo grupo político que governava o estado naquele momento. O novo modelo de gestão do desenvolvimento do estado propunha a verticalização e diversificação da produção na direção de bens finais.

Constatando que a estratégia do Plandeb havia criado um certo mercado de consumo final no estado, o qual, por sua vez, representava a maior parcela de todo o mercado final do Nordeste, o novo plano propunha a verticalização da indústria em direção aos bens finais. O objetivo, ainda vigente, era avançar com a agregação de valor à produção local, estabelecendo uma ponte entre a produção dos bens intermediários e o consumo dos bens finais, viabilizando a complexificação da economia. Paralelamente, propunha-se também a diversificação da base produtiva, com o desenvolvimento dos complexos agroindustriais no interior, bem como do turismo, uma vocação natural e esquecida do estado (Alban, 2005, p. 5).

A Administração do Desenvolvimento desse período foi implantada pelo grupo político liderado por Antônio Carlos Magalhães, que se consolidou no comando do estado durante os anos 1970. Sua estratégia era centralizada na atração de investimentos indústrias para o estado, por meio de política de incentivo e subsídio do capital privado, por meio do que se denominou de “guerra fiscal”. Destaca-se, nesse sentido, a implantação do complexo automotivo Ford (Projeto Amazon), a indústria de celulose no extremo sul do estado, o polo de informática de Ilhéus e o polo de calçados no sudoeste baiano.

De certa forma, as opções políticas de desenvolvimento consolidam a Bahia entre as seis maiores economias do Brasil. Mas o mesmo não pode ser dito do ponto de vista das questões sociais e da eliminação das desigualdades. Em todos os indicadores (pobreza, desemprego, analfabetismo, anos de estudo, entre outros), a Bahia permanece com baixa *performance* social, abaixo da média nacional, sendo superada mesmo por outros estados com pouco dinamismo econômico.

Quadro 4. Indicadores sociais do estado da Bahia

Indicador social	Brasil		Bahia	
	1999	2008	1999	2008
Índice de pobreza (% de famílias pobres ou até 1/2 SM de renda <i>per capita</i> mensal)	28,0	17,0	48,8	32,6
Índice de desigualdade de renda (renda dos 10% mais ricos / renda dos 40% mais pobres)	20,3	17,1	20,7	18,1
Taxa de analfabetismo (população com menos de quinze anos de idade)	16,0	12,5	24,6	18,5
Taxa de analfabetismo funcional (população com quinze anos ou mais e com até quatro anos de estudo) (dados de 1991 e 2000)	42,3	62,2	33,0	50,5
Número médio de anos de estudo (população com vinte e cinco anos ou mais)	5,5	6,5	4,0	5,4
Taxa de domicílios com instalação adequada de esgoto (%)	61,2	70,9	37,1	57,5

Fonte: Ipeadata (2011), IBGE (2011).

Os processos de redemocratização e crises do estado dão relevância às questões sociais e ambientais, reconfigurando o modelo de Administração do Desenvolvimento, ao demonstrar as diferenças entre crescimento e desenvolvimento. Promovem novas agendas de políticas públicas, incluindo ao lado do econômico políticas para o desenvolvimento regional, social e ambiental. O marco para essas reformulações aparece com as críticas ao modelo de crescimento econômico do período do regime militar, 1964-1985, que visava primeiro o crescimento, para uma posterior e nunca alcançada distribuição da renda. O recrudescimento democrático do regime militar fez brotar visões críticas ao modelo de desenvolvimento vigente, tendo como um dos principais mentores o próprio Celso Furtado (1974) que passou a tratar o desenvolvimento como um mito, algo impossível de atingir sem um ambiente democrático e conquistas sociais. No plano internacional, Amartya Sen (2010, p. 16) aponta que “desenvolvimento é essencialmente um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”, liberdades substantivas muito além das formulações econômicas de enriquecimento de um sistema, ou seja, crescimento econômico.

Tais críticas só aparecem com a reabertura democrática do Brasil, marcada pela Constituição Cidadã, aprovada em 1988, que significou

uma nova agenda na Administração do Desenvolvimento. Ao mesmo tempo em que havia uma reabertura democrática e a busca de conquistas sociais, o país encontrava-se em crises de diversas ordens: financiamento do Estado, inflação, sistema bancário e financeiro. No contexto global, a saída da crise de financiamento do estado se dá pela via neoliberal, que adentra a política nacional, em conflito com uma Constituição que avança nas conquistas sociais, impondo políticas que primam pela liberdade do mercado e limitação das atividades do Estado nas atividades produtivas.

Como observado acima, no momento da abertura democrática do Brasil, fins dos anos 1980, o estado da Bahia encontrava-se dominado pelo grupo político de Antônio Carlos Magalhães, num período conhecido como Carlismo (Dantas Neto, 2006). O político ACM foi indicado ao governo do estado durante o regime militar em 1971, permanecendo no governo nos períodos de 1971-1975, 1979-1983 e 1991-1994. Durante quatro décadas o grupo carlista, liderado por ACM, conduziu as políticas de desenvolvimento da Bahia. Era o político mais importante do estado da Bahia e um dos mais influentes do Brasil, chegando ao posto de senador da República, sempre vinculado aos partidos políticos tradicionalistas e conservadores (UDN, Arena e PFL/DEM) (Dantas Neto, 2004).

Nesse contexto, a gestão do governo do grupo carlista estava baseada na defesa de uma tecnocracia na administração pública, apoiada no clientelismo e no controle dos meios de comunicação. Seu modelo de gestão do desenvolvimento, capitalizado pelos resultados do desenvolvimento econômico do Plandeb, se tornou uma referência nacional no modo de fazer política, aliando modernização econômica e conservadorismo político (Dantas Neto, 2004). Essa foi a principal característica do desenvolvimento do estado da Bahia até meados da primeira década dos anos 2000, sempre confrontado por estas novas perspectivas de desenvolvimento includente, pelos desafios sociais, ambientais e democráticos.

O domínio do Carlismo só foi abalado por um curto período — de 1987 a 1991 — com a chegada de um governo de oposição, primeiro com o governador Waldir Pires — 1987-1989 (PMDB) —, e seguido pelo governo de Nilo Coelho — 1989-1991 (PSDB) — mas que não teve resultados expressivos, facilitando o retorno do grupo ao poder. O afastamento efetivo do grupo carlista na direção do governo da Bahia só aconteceu em 2007, quando o grupo perde o governo para o Partido dos Trabalhadores (PT), tendo como governador Jaques Wagner, aliado político do

presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que havia alcançado o governo federal em 2003.²

Nesse contexto, de domínio político conservador do Carlismo, foi perceptível a dificuldade do estado da Bahia em transformar ganhos econômicos em sociais e resolver os problemas da desigualdade, demandada pelo novo modelo de Administração Política. O período Carlista se caracterizou como um momento de crescimento sem desenvolvimento, levando vários analistas a indagar: como esse crescimento considerável não foi capaz de melhorar os indicadores sociais?³ Em busca de uma resposta a essa questão, pode-se afirmar que faltou ao planejamento uma atenção especial para o interior do estado, para questões sociais e seus desequilíbrios históricos. Mas isso não é totalmente verdadeiro, já que, ao olhar atentamente para as políticas públicas voltadas para o estado, verifica-se um conjunto de medidas e projetos de intervenção que se dedicaram a tal objetivo. O que persistiu foi um modelo de gestão do desenvolvimento com primazia à concentração de investimentos em aglomerados produtivos, em industrialização e vetores de inserção da Bahia na dinâmica produtiva mundial e nacional, como aconteceu com os polos de fruticultura irrigada para exportação, de celulose no extremo sul da Bahia e nos investimentos na Região Metropolitana de Salvador. Algumas análises (Porto, 2003; Vieira, 2003) indicam que os resultados também foram insuficientes, principalmente nos aspectos sociais, por falta de uma política sistematizada e orientada para um projeto nacional na nova perspectiva da Administração do Desenvolvimento.

Essa realidade também pode ser verificada ao observar os projetos de desenvolvimento realizados no estado da Bahia, no período, com a cooperação dos organismos internacionais. Demonstram a inserção da Bahia em um modelo de crescimento, adotado em todo o Nordeste brasileiro, que além de garantir a inserção produtiva do estado no mercado, adota uma matriz neoliberal, que adotou a agenda o Estado brasileiro a partir do início dos anos 1990, e tornou-se uma política sistematizada com a Reforma

2 ACM faleceu no mesmo ano, em julho de 2007, quando já havia perdido parte do seu poder político e, após sua morte, o grupo político e o partido perderam força e prestígio, garantido a manutenção do PT no governo do estado.

3 Alguns autores defendem essa forma de crescimento como um “enigma baiano”, formulado inicialmente por Pinto de Aguiar, nos anos 1950, para indicar a não industrialização da Bahia ante o avanço urbano-industrial do Sudeste. Nos últimos anos, a questão foi recolocada como o “novo enigma baiano”, um estado que alcança a sexta posição no país em crescimento econômico, mas com tímidos resultados em seu desenvolvimento humano e social (Alban, 2005).

do Estado em 1994. Além do incentivo à industrialização e ao mercado livre, o Estado deveria se tornar mais eficiente e focado em suas funções básicas. Abandonou a participação em diversas atividades produtivas, privatizando seu Banco (Baneb), a companhia de energia elétrica (Coelbra) e outras pequenas empresas públicas. Para os que não pudessem ser incluídos nesse modelo, foram promovidas políticas de inclusão ao mercado ou de assistência ou combate à pobreza (Kraychete, 2005). Isso pode ser visto nos projetos a seguir.

O Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infraestrutura Urbana (Produr), realizado entre 1997 e 2004, ofereceu apoio técnico e financeiro às prefeituras para o fortalecimento da gestão municipal e melhoria da infraestrutura, com vistas à elevação da qualidade de vida da população das cidades. Com parceria do Banco Mundial, o programa contou com 202 municípios, menos de cerca de 50% dos municípios baianos (417), com investimento total de R\$ 388 milhões. De acordo com Ribeiro Filho (2006), os números finais do Produr demonstram que as estratégias do Banco Mundial, com aval do governo do estado, tinham o intuito de criar instrumentos de desenvolvimento institucional, pois 174 municípios realizaram projetos claramente direcionados para a realização de reformas institucionais, com vistas à realização de ajuste fiscal local. Desses 174 municípios, 96 (23%) foram contemplados com planos diretores/estratégicos. Para o autor, os dados do projeto indicam a penetração dos ajustes neoliberais nos municípios baianos, para atender a uma nova proposta de desenvolvimento (Ribeiro Filho, 2006).

Outro exemplo é o Projeto Áridas, denominado Produzir, no estado da Bahia, criado em 1995 e ainda em vigor. Seu objetivo primordial é avançar na mudança das estratégias de combate à pobreza. O desenvolvimento sustentável estava entre seus eixos, caminhando para além da perspectiva econômica, incluindo componentes relativos às questões sociais e ambientais. Incluiu na sua agenda a participação social e a autonomia das comunidades. Porém, após mais de uma década de implantação, os resultados indicam que as novas agendas são capturadas pelos resquícios patrimonialistas do estado, tornando-se um programa assistencialista, para atender a interesses de políticos e poderes locais, sem promover resultados sustentáveis no bem-estar das comunidades pobres (Vieira, 2003).

De fato, a mudança mais significativa no estado da Bahia, na última década, foi no poder político, com a passagem do governo do grupo carlista

para o Governador Jaques Wagner (2007-2014). Vinculado ao Partido dos Trabalhadores (PT), Wagner assumiu o governo do estado em 2007 e foi reeleito em 2010. Essa transformação é fruto de um contexto político maior, com grande interferência do governo federal, durante o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), também do Partido dos Trabalhadores, e das insatisfações internas com o modelo de desenvolvimento da Bahia.

Do ponto de vista da gestão do desenvolvimento, o governo Jaques Wagner seguiu o modelo de gestão do governo federal de Lula. Assim, houve a realização de grandes investimentos concentrados em projetos estratégicos, que mantém o crescimento econômico e posição do estado da Bahia entre os maiores do Brasil, aliado a repasses das políticas sociais federais no estado, como o Bolsa Família, Água para Todos, Luz para Todos e, atualmente, o Brasil sem Miséria. De acordo com o discurso do governo, as políticas sociais nacionais foram as mais significativas neste período — “é certo que a ação do estado e, principalmente, as políticas sociais e redistributivas dos últimos anos têm impactado na melhoria dos indicadores sociais” (Pochmann, 2008). Observa-se que o real impacto na diminuição da pobreza nacional e aumento de pessoas na classe C, foram as políticas de transferência direta de renda para os mais pobres, como o Bolsa Família e programas de seguridade social. Uma política nacional do governo federal que é adotada em todos os estados. Portanto, não são observadas políticas estaduais criadas na gestão do governo Wagner, que tenham provocado melhorias sociais.

Assim, adotando o mesmo modelo do governo do Presidente Lula e agora da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), o governo da Bahia mantém diálogo próximo com o grande capital, fazendo uma política de atração de grandes investimentos industriais, ou baseados na mineração/extrativismo, e paralelamente mantém uma prática política assistencialista de combate à pobreza, por meio dos programas voltados aos pequenos agricultores, compra de alimentos da agricultura familiar, bolsa de ajuda no período da seca, etc. Esse modelo de administração do desenvolvimento promove a satisfação dos grandes empresários, com o apoio do estado aos projetos privados, e incentivo para a população pobre alcançar o mercado, antes inacessível. Nos últimos anos, a grave seca que assola o estado demonstrou a ineficiência deste padrão de desenvolvimento, pois a Bahia continua abrigando a maior pobreza absoluta dos estados Brasileiros e perdendo significativamente a população das pequenas cidades (IBGE, 2013).

Os sinais de esgotamento desse modelo já se apresentam, embora a atual administração do desenvolvimento tenha permitido, ao Brasil e à Bahia, a manutenção do crescimento em plena crise no sistema mundial, que vem ocorrendo desde 2008. Como o Brasil se ajustou às crises que aconteceram nos anos 1980, como a crise do sistema financeiro e da hiperinflação, juntamente com a criação Plano Real nos anos 1990, houve um período de estabilidade, mesmo com pequenos ganhos no produto interno bruto. Essas transformações permitiram uma mudança na perspectiva de desenvolvimento econômico, passando de uma matriz extremamente focada na industrialização e serviços, para uma matriz de exportação mineral e agrícola, impulsionada pelo crescimento da China. No entanto, os vetores que permitem o crescimento provocam uma condição de desindustrialização interna que afeta as perspectivas de emprego e permanência da estabilidade.

Ao observar as políticas de desenvolvimento do estado da Bahia dos últimos anos, verifica-se que estão centradas nessas novas variáveis do modelo de desenvolvimento, como pode ser visto na figura abaixo:

Figura 1. Eixos estratégicos de desenvolvimento do estado da Bahia, Brasil



Fonte: Bahiagas, 2013. Disponível em <www.bahiagas.com.br>; acesso em 7-6-2013.

Observa-se que, embora tenha ocorrido mudança no modelo de gestão do desenvolvimento, com a preocupação com as questões sociais e o desenvolvimento regional, permanece o foco na concentração de investimentos, com projeto de inserção econômica, com a retomada de uma perspectiva agroexportadora. Os grandes eixos de desenvolvimento do estado estão em projetos voltados para a mineração e exportação de grãos (soja), por meio de uma ferrovia que cruzará o estado no sentido Leste–Oeste, num porto internacional para exportação, na implantação de gasoduto no litoral, já desenvolvido e populoso, na ampliação dos complexos industriais existentes, como o automobilístico e o petroquímico na RMS, de celulose do extremo sul, e grandes investimentos para construção de um novo estádio de futebol para Copa do Mundo de 2014, também na capital do estado. Ou seja, a política de desenvolvimento, mesmo em um governo do Partido dos Trabalhadores, continua centrada em grandes investimentos para inserção no sistema produtivo mundial e nacional. Entretanto, o modelo de administração do desenvolvimento não modifica sustentavelmente a realidade social do Estado, nem promove a autonomia e o empoderamento das pessoas.

A permanência do modelo de gestão do desenvolvimento, que apenas se transubstancia de acordo com o contexto internacional, econômico e político, nos impõem uma discussão que deve caminhar no sentido de uma nova administração do desenvolvimento. Esse novo modelo de administração deve caminhar para a discussão sobre um desenvolvimento com equidade, com ganhos sociais e não apenas crescimento econômico. Para isso, é preciso que a gestão das políticas de desenvolvimento promovam uma reconsideração das relações sociais de produção e distribuição, que permita o crescimento, mas com justiça social, a industrialização com garantia dos direitos trabalhistas e o crescimento do PIB sem degradar o desenvolvimento humano e o meio ambiente. Esse é um desafio que devemos enfrentar não apenas como construção de um modelo político do Estado, mas como uma construção teórica e acadêmica que precisa ser amadurecida para adentrar as políticas de estado e orientar a Administração do Desenvolvimento.

Considerações finais

Este artigo teve como objetivo primordial analisar a gestão do desenvolvimento implementada no estado da Bahia, compreendendo a contradi-

ção de estarmos diante de um estado que apresenta indicadores econômicos compatíveis com países do Primeiro Mundo, porém, com indicadores sociais semelhantes a países subdesenvolvidos.

A base teórica do estado está ancorada no campo da Administração do Desenvolvimento. Esse campo prioriza o estudo de sociedades/países/regiões/organizações, que, muitas vezes, encontram-se aquém da modernidade (Cooke, 2004; Santos, 2004). Trata-se de um campo de conhecimento multidimensional, multiparadigmático e interdisciplinar, uma vez que o estudo da gestão necessita de análises das diferentes dimensões da vida social (econômica, política, sociológica, técnico-científica, socioambiental, etc.), dos diferentes paradigmas científicos (modernidade, estruturalismo, pós-modernidade, pós-estruturalismo) e das diferentes visões disciplinares (geográfica, econômica, sociológica, antropológica).

Ao analisar o estado da Bahia, numa perspectiva histórica e descritiva, a gestão do desenvolvimento levou a região para uma posição extremante contraditória. Por um lado, o estado alcançou êxito em uma política de crescimento econômico, baseado em uma concentração de investimentos industriais, por outro, não conseguiu avançar em distribuição da riqueza social e do desenvolvimento com equidade. Ao se tornar um estado rico, em termos econômicos nacionais, tornou-se mais evidente os limites de se conseguir crescimento com desenvolvimento. Mesmo com as mudanças políticas na gestão do estado, com a chegada de um grupo político voltado para os trabalhadores, o receituário do desenvolvimento continua na mesma matriz, dependente e subordinado à inserção do estado nos centros econômicos produtivos, sejam eles mundiais ou nacionais.

Ao observar as contradições presentes no modelo de gestão do desenvolvimento do estado da Bahia, percebe-se não só a importância de pensar o desenvolvimento pelo modelo de gestão, mas a necessidade de deslocar a discussão de uma perspectiva apenas econômica, para uma agenda que envolva questões da administração política, voltada para a discussão sobre as relações sociais de produção e distribuição. A proposta da Administração Política do Desenvolvimento é justamente repensar a matriz de desenvolvimento concentrado, que atua pesadamente no mundo desde os anos 1950, que apenas se modela em práticas neoliberais ou desenvolvimentista, mas que continua atendendo aos interesses das elites concentradoras de riqueza.

Referências

- ALBAN, M. O. Novo enigma baiano, a questão urbana-regional e a alternativa de uma nova capital. In: XI Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. *Anais*. . . Anpur, 2005.
- COOKE, B. Participatory management as colonial administration. In: Dar, S. & Cooke, B. (org.). *The new development management*. Londres e Nova York: Zed Books, 2008, pp. 11-128.
- . O gerenciamento do (Terceiro) Mundo. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, vol. 44, n.º 3, jul-set., 2004.
- DANTAS NETO, P. F. *Tradição, autocracia e carisma: a política de Antonio Carlos Magalhães na modernização da Bahia (1954-1974)*. 1.ª ed. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.
- . Carlismo: o golpe e a Bahia. In: *Simpósio: Os dias mal-ditos – 40 anos de um golpe militar no Brasil*, 2004. Salvador: Leituras Contemporâneas, 2004.
- DAR, S. & COOKE, B. *The New Development Management*. Londres/ Nova York: Zed Books, 2008.
- FURTADO, C. O. *O mito do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estados@*. 2013. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ba>>; acesso em 5 jun. 2013.
- KRAYCHETE, E. S. *O Banco Mundial e o desenvolvimento das microfinanças em países da periferia capitalista*. 2005. Doutorado. Salvador: Programa de Pós-Graduação em Administração, UFBA, 2005.
- MARTINS, H. F. Administração para o desenvolvimento: A relevância em busca da disciplina. *Revista Governança & Desenvolvimento*, n.º 1, abr., 2004.
- NASCIMENTO, A. *Desenvolvimento local: avaliação formativa do Programa do Governo do Estado da Bahia – Faz Cidadão*. 2001. Mestrado. Salvador: Programa de Pós-Graduação em Administração, UFBA, 2001.
- NEF, P. & DWIVEDI, O. P. Teoria e Administração do Desenvolvimento: uma cerca em volta de um terreno vazio? In: CAIDEN, G. E. &

- CARAVANTES, G. R. (orgs.). *Reconceituação do conceito de desenvolvimento*. Caxias do Sul-RS: Educs, 1988.
- PERROW, F. O conceito de polos de crescimento. In: SCHWARZMAN, J. (org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.
- POCHMANN, M. *Desenvolvimento, desigualdade e a questão regional no Brasil*. Brasília: Secretária de Políticas do Desenvolvimento Regional, Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, n.º 7, mai.-ago. 2008.
- PORTO, E. *Desenvolvimento e território na Bahia*. Salvador: SEI-BA, 2003.
- RIBEIRO FILHO, G. B. *O Banco Mundial e as cidades: construindo instituições na periferia – o caso do Produr, Bahia*. Doutorado. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, 2006.
- SANTOS, R. S. *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacarú, 2004.
- SANTOS, E. L.; SANTANA, W. G. P. Administração do Desenvolvimento: passado, presente e futuro. In: I Colóquio de Epistemologia e Sociologia da Administração, 1, 2008, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis-SC, UFSC, 2008. CD-ROM.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SPÍNOLA, N. D. O. Plandeb. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, n.º 20, pp. 15-29, jul. 2009.
- . A economia baiana: os condicionantes da dependência. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, n.º 20, pp. 88-99, jul. 2004.
- VIEIRA, F. L. R. Nordeste, desenvolvimento sustentável e Sudene. João Pessoa: *Revista Conceitos*, pp. 23-9, jan.-jun. 2003.