

AS OPÇÕES DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL DA BAHIA

*Fernando Cardoso Pedrão **

Resumo: As grandes transformações experimentadas pela economia brasileira nos últimos decênios modificaram os contornos das grandes regiões econômicas e das relações entre elas. Particularmente, são movimentos que promovem novas alternativas de combinação entre a industrialização e a modernização agrícola. Paralelamente, são o resultado de movimentos que atingem a composição da infra-estrutura de transportes e valorizam alguns aspectos da urbanização, até pouco realçados nas análises de regiões metropolitanas: surgem fatos novos de crescimento de cidades médias e aumentam as conexões inter-regionais. Nesse quadro se destacam opções de política para a Bahia que conjugam a reorganização regional com algumas vantagens significativas para participar na expansão do mercado nacional. É fundamental perceber que na década iniciada em 1980 se definem novas opções de política para a Bahia, claramente identificadas com o preenchimento desses espaços regionais desenvolvidos no período desde 1960 até o presente. A alternativa agroindustrial se perfila como uma possibilidade complementar da indústria pesada, seja com a petroquímica, via vertente dos fertilizantes, seja com a siderúrgica e metalúrgica, pelo crescimento do mercado regional. É necessário perceber a defasagem entre as atuais alternativas de política e as do início da década de 1960, quando ainda não era possível perceber os limites e as contradições da política de industrialização em extensão. É necessário voltar a definir opções de política à luz de novas condições de mobilização e aplicações de capital financeiro na região.

1 — ALGUNS PRELIMINARES DO PROBLEMA

É óbvia a conveniência de fazer algumas reflexões sobre este tema, seja como parte de uma reflexão análoga sobre as opções de política econômica do Brasil, ou como parte de um esforço necessário para resgatar os elementos de consistência da noção de estado e região no Brasil. Aqui,

(*) Docente-livre na Universidade Federal da Bahia.

tem-se difundido o perigoso costume de usar a expressão região para referir-se a escalas territoriais completamente diferentes uma das outras, com diferentes condições de organização econômica e da estruturação política e administrativa.

O ponto de partida dessas reflexões são observações sobre: (i) a importância das transformações da economia brasileira no período de 1960 a 1980 e seus efeitos sobre a estruturação da economia nacional em seu próprio território; (ii) a importância das flutuações cíclicas nessa transformação da economia nacional e, em particular, em cada região econômica; (iii) as circunstâncias específicas em que funcionam os setores tradicionais e os setores novos da economia baiana; e (iv) as condições em que vem-se gestando e realizando a política econômica a nível estadual, com suas possibilidades de coerência e continuidade.

Esse conjunto de observações deve ser tomado como uma referência necessária, isto é, como problemas que se apresentam de qualquer modo com caráter de urgência e que constituem um bloco de parâmetros regionais dos problemas brasileiros de desenvolvimento. Esse aspecto regional pode ser visto de dentro ou de fora: como um aspecto mais ou menos interessante na colocação de problemas a escalas maiores, como a nacional ou a internacional; ou pode ser visto como um problema central para a própria região. Essas reflexões pretendem corresponder a um ponto de vista regional sobre a região.

No que corresponde à maneira de enfrentar os problemas da economia, também é preciso distinguir entre a atitude intelectualmente curiosa, que pretende descrever com precisão o que acontece, e a atitude voltada para a relação entre a interpretação dos problemas econômicos e o esforço para resolvê-los. Esta última é a atitude que leva a preocupar-se com a política econômica, com sua significação em relação com o curso dos problemas, com a capacidade de análise que é própria dessa política econômica e, finalmente, com a qualidade da própria política econômica. O aumento da complexidade da economia brasileira e os deslocamentos que modificam, continuamente, a posição da Bahia na economia nacional obrigam a pensar que já se tornam necessárias novas contribuições ao pensamento sobre a economia baiana.

Mas, certamente, não é fácil renovar o discurso regional de estratégia econômica e social, sem uma tarefa prévia de identificação e desenraizamento de supostos básicos da política regional de desenvolvimento que correspondem a outro quadro de coisas, possivelmente agora superado, apesar de

que não se saiba bem em quanto está superado. Com essas reflexões, pretende-se demonstrar que referidas tradições, agora defasadas, tiveram origem duvidosa. Sua sustentação nunca foi bem demonstrada e nunca foram examinadas com o necessário cuidado.

2 – AS REPERCUSSÕES REGIONAIS DOS MOVIMENTOS DA ECONOMIA NACIONAL

Já se difunde o hábito de relacionar os movimentos globais da economia brasileira em movimentos econômicos de escala mundial. É um hábito saudável e necessário, entre outras coisas, porque aumenta continuamente a integração da economia brasileira na economia mundial e porque se torna evidente que os reajustes dos ciclos econômicos deixam sempre algumas modificações permanentes. Mudam as posições relativas das economias nacionais; com referência aos mercados, mudam diversas vantagens relativas em linhas de comércio, levadas por substituição de produtos e modificações nos movimentos de capital. Os reajustes da economia mundial não são somente genéricos e não podem ser explicados com argumentos simples. Tampouco podem ser postos na conta de movimentos que se anulam ao terminar, mas que dão origem a novas condições de funcionamento para cada um dos muitos participantes.

Aqui, nos interessa pensar como se transferem esses reajustes internacionais para o âmbito regional. A este respeito, cabem duas observações sintéticas:

- a) o perfil do ciclo das economias menos capitalizadas e menos industrializadas está marcado pela forma como o ciclo se transmite do binômio economia financeira-economia industrial, para o binômio economia financeira-economia rural e logo, como se transmite de um binômio altamente capitalizado de agricultura-indústria a outro binômio menos capitalizado de agricultura-indústria. As regiões menos desenvolvidas logicamente correspondem aos termos menos capitalizados desses dois binômios. Ficam, por definição, do lado que recebe dinheiro depois, o que significa, do lado que recebe menos dinheiro.
- b) O perfil da propagação do ciclo nas regiões menos desenvolvidas é mais achatado que nas desenvolvidas, o que significa que, com iguais distâncias entre os fossos e os auge, corresponde a situações em que a recuperação é mais lenta. Em suma, essa diferença do perfil de propagação do ciclo significa que há um mecanismo de

reajuste inter-regional, que favorece as regiões mais desenvolvidas ao deslocar o capital financeiro para onde se concentram as aplicações mais sólidas e de retorno mais rápido. Constituem as únicas exceções as aplicações nas regiões menos desenvolvidas que favorecem as economias das mais desenvolvidas.

No Brasil, essa questão se apresenta de modo muito característico, quase único no mundo moderno, pela coincidência de uma grande região altamente capitalizada, que já cumpriu por completo as condições de divisão social do trabalho, com outra grande região subdesenvolvida e semicapitalizada, melhor caracterizada por subemprego e desajustes do emprego que por desemprego; e outra região que constitui um grande espaço de expansão para as anteriores. Mais ainda, porque no interior da grande região subdesenvolvida repetem-se impulsos de industrialização simétricos aos da região desenvolvida, ao mesmo tempo em que impulsos de reorganização dos usos dos espaços rurais que, por sua vez, são simétricos aos da região de expansão. Noutras palavras, o Brasil mostra um perfil regional em intensa transformação.

Essa heterogeneidade interna é essencial no que toca às modificações das relações da economia nacional no quadro da economia internacional, justamente pela forma como se absorvem e transformam os movimentos cíclicos. Antecipando alguns argumentos, cabe lembrar que o perfil ajustado do movimento de expansão da economia brasileira — compreendidos os ciclos — contém uma fenomenal expansão da base rural, realizada praticamente **por fora** da relação entre a região desenvolvida e a subdesenvolvida. É uma situação em que as necessidades de reorganização da economia rural, que se encontram em todas as economias que se desenvolvem, podem-se fazer com um grande componente de incorporação de recursos.

O perfil dos movimentos expansão-ciclo-expansão tem outro efeito sobre a estrutura econômica nacional. Mostra como se criam linhas de transporte e movimentos de mercadoria, que tampouco são partes das supostas relações inter-regionais atuais, mas simplesmente formalizam relações entre certas áreas de influência econômica sem interferir, praticamente, na estrutura “tradicional” de relações internas da economia.

Surgem novos fluxos de movimentos de carga de minerais e produtos agrícolas, como o café e a soja, que se superpõem às atividades das economias tradicionais regionais, como a baiana, impondo novos usos aos seus espaços territoriais. Com elas se apresentam novos elementos de juízo sobre a

organização regional da economia, pondo em destaque dois aspectos que não podem continuar esquecidos:

- a) O quadro das relações interestaduais que, para a Bahia, contém o potencial das relações com Minas Gerais e o Espírito Santo, além das bem conhecidas relações com os Estados do Nordeste.
- b) O quadro dos fenômenos de organização sub-regional das grandes regiões, que agora deveria ser examinado com mais cuidado, pois contém o potencial das relações com Brasília e a entrada em cena de uma nova economia do vale do São Francisco, além do potencial dos vales do Paraguaçu até o Jequitinhonha.

3 – CONSTANTES E VARIÁVEIS DA ORGANIZAÇÃO DA ECONOMIA BAIANA

Por constantes entendemos aqueles componentes da economia baiana que não poderão ser omitidos em qualquer esquema de política econômica, pelo peso que têm tido até o presente, ou pela forma como condicionam o funcionamento da economia em seu conjunto. A economia baiana tem descansado sobre a base da renda gerada por monoculturas, em diferentes condições e lugares, cujo resultado é uma forma típica de concentração de renda, via sistema bancário, que não necessariamente é convergente com a industrialização; tem operado com escalas territoriais para suas diversas atividades rurais e agroindustriais que, na prática, fazem com que Salvador tenha sido pouco mais que a capital do Recôncavo, com uma presença que diminui rapidamente de intensidade no interior do Estado. Do ponto de vista da economia, Salvador tem-se constituído o grande centro urbano regional de combinação monocultura-comércio, que, ao aparecer um setor industrial significativo, não tem condições para incorporá-lo.

Na Bahia, é praticamente inevitável que o processo urbano leve ao fortalecimento da metrópole regional, por diversas razões:

- a) A magnitude da base econômica do Estado e sua grande distância em relação à metrópole nacional em expansão, assim como a diminuição da posição relativa do Rio de Janeiro.
- b) A concentração de indústrias e de prestação de serviços em Salvador, que induz correspondente concentração das demais funções urbanas.

- c) A inexistência de outros centros urbanos com sua distância a São Paulo que possam concorrer por sua posição.

Entretanto, a metropolização pode deixar de ser inevitável: (i) se a geração de renda corresponde a outro esquema de formação de renda, não depende essa organização da concentração do comércio; (ii) se aquelas outras relações, interestaduais e sub-regionais propiciam a emergência de cidades médias capazes de crescer com rapidez durante um período prolongado. De certo modo, portanto, a metropolização é uma constante no quadro da política econômica estadual, mesmo quando se trata de possíveis alternativas de sua continuidade.

Outrossim, o tipo de vocação industrial do Estado está marcado, em primeiro lugar, por suas vantagens na área de transformação de minerais, que já lhe facilitaram uma chegada rápida na área dos complexos químicos; e, em segundo lugar, pela vantagem, ainda não completamente explorada, da posição geográfica, meia distância entre São Paulo e o Nordeste. O esquema de fortalecimento da economia costeira baiana certamente descansa no aproveitamento sistemático dessas vantagens. Somente uma inversão de tendências no campo urbano, mais exatamente na forma de crescimento do sistema de cidades, pode tornar racional um deslocamento do esquema de aproveitamento de recursos, como se poderia ter com o fortalecimento do triângulo Vitória da Conquista-Jequié-Brumado, potencialmente capaz de sustentar o desenvolvimento de uma região extremamente vantajosa para o Estado em seu conjunto.

Do lado das variáveis, isto é, dos elementos de interferência transitória ou incerta, deveremos considerar um fato essencial de que a Bahia, tal como outras regiões menos desenvolvidas e com abundância de terras, é facilmente engajada em esquemas de produção de matérias-primas que não são funcionais ao seu próprio desenvolvimento, pelo menos a curto ou médio prazo. As flutuações do mercado do eixo Rio-São Paulo têm forte atrativo para as regiões que lhes são periféricas e só não abalam continuamente as agriculturas dessas regiões porque São Paulo, finalmente, é o maior Estado agrícola do País e domina seu próprio mercado.

Mesmo assim, temos aí um elemento fundamental de cálculo de investimentos: a possibilidade de aceder às margens oferecidas por eventuais variações do mercado do Sul leva, com facilidade, a opções de linhas de produção para as quais não haveria justificativa local. Qualquer pequena acumulação de equívocos nessa área pode levar a economia regional a uma situação de extrema vulnerabilidade e dificuldade para fazer previsões a longo prazo.

4 — O CERNE DA ESTRATÉGIA E DA POLÍTICA REGIONAL

A política econômica regional deve adaptar-se, rapidamente, às grandes mudanças em curso na economia brasileira e identificar quais novas funções pode desempenhar a economia baiana. Esta obteve alguns resultados significativos nos quinze últimos anos, talvez em consequência de dois elementos preponderantes: (i) a internalização de alguns investimentos que são colaterais dos grandes programas nacionais de investimento e (ii) alguns efeitos importantes de revalorização das terras do Estado, justamente aqueles espaços que podem ser articulados pelo processo geral de revalorização de terras, que se propaga desde São Paulo e de Brasília, para o Norte e para o Oeste.

Ao que tudo indica, agora, com a economia nacional num amplo movimento de contração (não temos de fato uma avaliação confiável da escala do ciclo que estamos atravessando), as perspectivas são de que a Bahia sofra retrações importantes em quaisquer linhas de investimento, que não naquelas que são sustentadas por esses estímulos externos. Mesmo na parte de aproveitamento de efeitos colaterais de programas nacionais de investimento — como na petroquímica — esse risco existe e pode tomar características graves para o Estado. Naquela indústria que considera seriamente o mercado regional nos seus cálculos de custos, os efeitos dessa propagação do ciclo ainda seriam mais profundos porque aumentariam, enfim, as diferenças de disponibilidade de financiamento, num momento em que o nível de financiamento total disponível é a única alternativa real para indústrias cronicamente subutilizadas.

Tudo isso estabelece uma proposição básica de estratégica, que é de conter e superar os impulsos negativos na Região. Esta, no entanto, é uma tarefa que não pode ser acometida pela simples repetição das políticas tradicionais de crescimento, em princípio, identificadas com a idéia simples de revitalizar o parque atualmente existente, ou quando muito, de melhorar as condições de sobrevivência desse parque pelo expediente de realizar investimentos complementares. A questão se complica mais, porque o aumento dos investimentos complementares, em princípio, também chega tarde — para sustentar o parque regional — e seria sempre menos significativo que investimentos análogos que se fizessem em São Paulo.

A questão consiste em usar a política anticíclica como principal referência intelectual e como meio para modificar a estrutura da economia regional, de tal modo que amplie suas possibilidades de participar no mercado que se amplia na economia nacional, em seu conjunto. Pelo menos como exercício de reflexão, há algumas proposições que podem ser feitas nesse sentido, como as seguintes:

4.1 – NO PLANO GLOBAL

a) A política econômica regional deve convergir em destacar a urgência de ter prioridades claras a nível do Estado. Deve retomar uma das questões mais antigas de todo esse tema, que é a possibilidade de decisão direta do planejamento regional (certamente tem diminuído), considerado pela proporção dos recursos que se manejam localmente e pela margem de manobra para definir prioridades operativas à escala de região. A própria proposta de chegar a prioridades indica que se construam soluções de planejamento regional desde as regiões.

b) Como a economia regional não pode ser estruturada sem considerar o impacto dos movimentos cíclicos, é necessário definir com a possível precisão quais são os prováveis pontos de apoio com que contaria para fortalecimento de sua base econômica. Nesse sentido, parece evidente que deveria empreender programas em conjunto com outros Estados, de acordo com as localizações sub-regionais. Alguns, obviamente, em conjunto com Minas Gerais e com Espírito Santo, outros com os Estados do Nordeste.

c) A idéia básica de procurar consolidar um núcleo econômico regional não pode diferir muito da idéia de que o plano regional termina por trabalhar ao nível de revisões de política econômica de ordem nacional. Não é, portanto, parte de uma colocação ingênua dos problemas da região que, ou pretende “pedir”, conseguir, vantagens, ou pretende que a economia regional possa transformar-se em um recipiente isolado do nacional. Mas isso não obsta a que a política regional deva colocar os problemas sociais e econômicos da região, segundo eles predominam em sua economia. Aí está evidente a relação entre o crescimento de emprego real e renda familiar e o crescimento da produção e da capacidade de produção. A prioridade ao emprego e à renda real equivale, necessariamente, a uma prioridade ao complexo alimentar e a uma industrialização complementar da economia rural.

d) Na medida em que identificam projeções aos setores das opções globais de política, não há como evitar de combinar essas opções com as oportunidades decorrentes de vantagens regionais em relação aos grandes projetos nacionais. A partir daí toma contornos a base da política industrial regional que, por definição, deve ser combinada e deve identificar suas próprias margens de decisão com o crescimento da indústria média, de escala regional.

4.2 – NO PLANO ESPACIAL

a) Identificar as áreas aproximadas de influência que permitiriam reorganizar, de modo satisfatório, a economia da região metropolitana de Salvador, estabelecendo alguns requisitos de programação de alimentos, comercialização e infra-estrutura para esse conjunto.

b) Identificar alguns poucos espaços-líderes da região, estabelecendo propostas concretas de combinações de atividades para cada um desses espaços, bem como soluções de planejamento urbano a nível de cada espaço-líder. Em princípio, parece possível citar, justamente, o mencionado triângulo Conquista-Brumado-Jequié, o agreste de Alagoinhas, o espaço compreendendo de Feira de Santana ao alto Paraguaçu e a parte central da zona do cacau. O Recôncavo – ou área de referência do Recôncavo – deveria ser considerado como espaço de complementação da região metropolitana de Salvador. O vale do São Francisco deveria ser considerado como uma região especial de planejamento, na qual se combina uma participação própria da Bahia, com um esquema essencialmente de âmbito nacional.

c) Dar um novo sentido ao planejamento urbano, considerando-o: (i) como parte integrante do planejamento de sub-regiões; (ii) definindo um conjunto de cidades médias que funcionam em articulação com Salvador; (iii) definindo um conjunto mínimo de princípios que devam ser sustentados ao longo do desenvolvimento das cidades-líderes dos vários espaços-líderes mencionados, que regulem seu crescimento e melhorem suas condições de incrementar seu equipamento urbano.

4.3 – NO PLANO SETORIAL

Seria impróprio pretender abranger todos os requisitos de propostas de tipo setorial necessárias para consolidar uma política e estratégia regional de desenvolvimento. Podem, contudo, ser mencionadas algumas mais importantes:

a) Orientar o desenvolvimento da economia rural em função de combinações de produtos por zonas agrícolas, em lugar de uma política de fomento produto por produto. Por seu intermédio, identificar os beneficiários – produtores – considerando: (i) vantagens agroclimáticas para diferentes tipos de produção; (ii) formação de renda global e de renda familiar e sua relação com o nível do emprego real da mão-de-obra rural e (iii) sedimentação da infra-estrutura rural, em função de objetivos de produção e de eficiência na sustentação da economia rural.

b) Fortalecer a indústria de sustentação rural, principalmente em conjunto com uma ação sobre a comercialização e o sistema de transportes em que ela se apóia. Na prática, fazer uma revisão cuidadosa das atividades de beneficiamento e transformação de produtos agropecuários e da criação de valor adicionado que elas representam.

c) Identificar os problemas de complementaridade industrial, respectivamente, dos grupos de indústrias de bens de consumo e de bens de capital, identificando linhas de planejamento industrial, em função das indústrias de bens intermediários que podem incidir sobre esses problemas de complementaridade.

d) Estabelecer as bases de um programa mínimo multimodal de transportes, definido em função de: (i) sustentação das cidades e zonas líderes do espaço regional; (ii) transferência de vantagens de custos para as principais sub-regiões do Estado (para viabilizar a localização de complexos industriais no interior); (iii) habilitar novos espaços do Estado, concentrar capacidade de prestação de serviços e, assim, modificar sua significação como alternativas de localização (provavelmente os casos da sub-região de Valença e das Lavras Diamantinas).

e) Estabelecer uma política ampla e abrangente de educação, desenvolvida em forma harmônica com os programas econômicos, como elementos integrados das diferentes ações nos setores sociais, aproveitando as possibilidades que oferece o planejamento da educação para transmitir o componente tecnológico dos programas econômicos e para integrar os diferentes grupos sociais que sejam eventualmente beneficiários de uma ou outra linha de política econômica. Além disso, a educação oferece óbvias possibilidades de descentralização e de organização sobre uma base de sub-regiões de planejamento que seria convergente com os outros princípios antes mencionados.

f) A nível de região, quase sempre é necessário trabalhar com linhas de política compensatória dos desequilíbrios que provoca deliberadamente. No nosso caso, uma linha de política compensatória adequada seria uma operação a nível de projetos, regionalmente prioritários, a serem promovidos como meio de chegar a sub-regiões e setores que recebam menos financiamento e menos recursos.

5 – A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO REGIONAL

Como região subdesenvolvida, a Bahia sempre foi deficitária no plano financeiro e provavelmente continuará a enfrentar esse tipo de problema. A

política regional sempre se encontra na posição de atrair recursos públicos e privados. O deslocamento dos níveis de uso dos recursos financeiros não significa que haja abundância real de recursos, pois esses se mostram escassos toda vez que se pretende financiar empreendimentos de vulto. Assim, é preciso considerar que a política regional deve afastar-se do conceito tradicional do financiamento do aparelho estadual em seu conjunto, para trabalhar em função de uma convergência do financiamento disponível em relação com os principais programas regionais e setoriais.

Obviamente, o sistema financeiro estadual deveria desempenhar um papel central nessa colocação, passando ao papel de promotor mais que de simples provedor dos recursos necessários para sustentar programas já determinados. Para isso, provavelmente deveria integrar esforços com alguns mecanismos financeiros de escala municipal, para aumentar sua própria massa crítica e incorporar mecanismos adicionais de financiamento. Outrossim, deveria catalisar recursos para programas regionalmente elaborados, mais que realizar regionalmente programas financeiros de escala nacional.

6 – REFLEXÕES FINAIS

Estas reflexões foram animadas de uma preocupação fundamental, da procura de prioridades que reflitam um modo regional de encarar os problemas econômicos e sociais e, em consequência, de identificar prioridades que dão precedência a enfrentar problemas que são mais agudos na região que a qualquer outro nível do processo nacional.

Com isto, certamente não se trata de tomar a Bahia por separado do conjunto da economia brasileira, mas de oferecer alguns conceitos para levar a Região a uma meditação mais profunda sobre seus próprios problemas, com uma conotação inevitável, de captar e transmitir o perfil social e cultural da região em causa. O Brasil de hoje é, essencialmente, o lugar de um processo social que só conhecemos em parte, para cuja análise necessitamos não só de uma revisão do quadro factual com que trabalhamos, mas também de uma séria revisão de instrumentos e procedimentos de análise. É preocupadora a facilidade com que continuamos a simplificar, na descrição dos objetos de análise e no uso encontrado de métodos e procedimentos mecanicamente transferidos, com poucos resultados na criação de um pensamento próprio.

No entanto, é numa região como a Bahia, com elementos de perfil cultural próprio e incorporação de vivência histórica do processo econômico e social nacional, onde essas reflexões devem ser factíveis. Pelo menos, onde

parece ser possível o desenvolvimento de interpretações sobre a realidade econômica e social que não sejam meras adaptações do que se propõe no Rio e em São Paulo. O exercício das ciências sociais, da economia, inclusive, deve absorver, conscientemente, a noção de relativização dos fatos e das políticas, em correspondência com os ingredientes específicos das regiões, de modo a permitir que uma ulterior integração dessas contribuições possa enriquecer o próprio pensamento sobre a realidade social nacional.

Abstract: From 1960 to 1980 Brazilian economy went through great changes that altered the boundaries and meaning of economic regions. New alternatives appeared, for combining industrialization with agricultural growth. The transport system and other infra-estructural networks were also expanded, allowing for new possibilities for urban and region growth. Quite different from traditional urban outlook, *small and mid-size cities showed renewed energy*. In this picture new alternative for development policy for Bahia. It is now important to grasp the new regional opportunities *enhanced by the fulfillment of these internal spaces*. Agroindustry seems now complementary to chemicals, by the way of fertilizers; and so is steel mills through the expansion of *regional market*. In short, it is necessary to see the difference between present policy alternatives and those pertaining to the mid 60's, when it was not possible to perceive the limitations and gaps of all-out industrialization. It is now urgent again to establish the conditions of use for finance capital in the region.

