



## **O Novo Enigma Baiano, a Questão Urbana-Regional e a Alternativa de uma Nova Capital**

**Marcus Alban<sup>1</sup>**

### **Introdução - O Enigma e o Desenvolvimento Econômico**

Tendo compartilhado da hegemonia política e econômica do país até as primeiras décadas do Século XX, a sociedade baiana vivencia nos anos 1940 e 1950 o ápice de uma grave crise de desenvolvimento. Com a lavoura açucareira se desmoronando, frente à pesada concorrência de produtores internacionais, e sem condições edafo-climáticas para participar do cultivo do café, a Bahia, apesar do cacau, não participava do dinamismo que envolvia boa parte do Sul e Sudeste do país.

O cacau, embora se desenvolvendo, como o café, desde o final do Século XIX, não tinha condições para impor uma dinâmica de grandes proporções na Bahia. De um lado havia as limitações de um mercado internacional relativamente estreito. De outro, havia as limitações internas – edafo-climáticas e de infra-estrutura – que inviabilizavam a expansão acelerada da lavoura. Assim, mesmo com um preço relativo muito superior ao café, o desenvolvimento engendrado pelo cacau era limitado.

Ao não participar do dinamismo do café, a Bahia, como todo o Nordeste, passa a perder posição relativa na economia nacional. Essa perda não é apenas quantitativa. Ocorre que, para expandir a cafeicultura, promove-se no último quartel do Século XIX, uma intensa imigração de europeus provocando profundas transformações sociais. O imigrante europeu não é apenas um substituto assalariado do antigo escravo, ele é também o criador e difusor de novos padrões culturais, empresariais e tecnológicos, fundamentais ao desenvolvimento do capitalismo urbano-industrial.

Na Bahia, a cultura do cacau também contou com imigrantes europeus. Estes entretanto, constituíam uma ínfima minoria, envolvida quase sempre com a comercialização. A grande maioria dos trabalhadores era, na prática, formada por

---

<sup>1</sup> Núcleo de Pós-Graduação em Administração NPGA – UFBA: [alban@uol.com.br](mailto:alban@uol.com.br)

nordestinos, expulsos pela seca e pela estagnação da lavoura açucareira. Assim, ao iniciar-se a industrialização brasileira, a Bahia, e todo o Nordeste, observam perplexos sua mutação de região hegemônica em região periférica do novo sistema. É essa perplexidade, que atinge seu auge nos anos 1950, que constituirá o famoso “enigma baiano”. Como bem observa, Pinto de Aguiar:

Os anseios generalizados da população baiana e suas elites pela obtenção de uma taxa de crescimento econômico mais satisfatória que a atual encontram eco e apoio na imprensa local, que abre suas colunas aos debates sobre as possíveis causas e as soluções eventuais para este problema, o qual foi denominado de enigma baiano (1958).

Em síntese, o “enigma baiano” consistia na não industrialização da Bahia, ou melhor, no porquê dessa não industrialização. A elite intelectual da época buscava então, a todo custo, desvendar o enigma para poder superá-lo. As causas levantadas iam desde “a influência materna na constituição das famílias irregulares de nossa sociedade” – sugerida por Thales de Azevedo – o que, seguindo uma perspectiva freudiana, explicaria o perfil pouco empreendedor dos baianos, até “a sangria de braços na guerra do Paraguai” – salientada por Braz Amaral.<sup>2</sup>

As razões fundamentais, contudo, eram as de natureza econômica, também levantadas na época. Em linhas gerais, seguindo-se uma análise muito próxima da aqui desenvolvida, considerava-se que:

- ao não participar do dinamismo do café, a Bahia não gerava grandes excedentes passíveis de serem canalizados para a indústria;
- os excedentes do cacau, além de serem relativamente pequenos, eram em parte, canalizados para o Sudeste do país em razão da política de câmbio vigente.<sup>3</sup> Por outro lado, o que ficava em mãos dos produtores baianos era, em boa medida, transformado em consumo suntuoso, nem sempre realizado na Bahia;
- a Bahia, nesse sentido, vivia um processo de baixa acumulação de capital, o que impedia o desenvolvimento de economias urbanas geradoras de mercados para o desenvolvimento industrial;
- as elites e a população baiana, por fim, decorrentes da colonização escravocrata-luzitana não detinham capacidades empresariais e tecnológicas para a aventura

---

<sup>2</sup> Ambas as análises citadas em Pinto de Aguiar (1977).

<sup>3</sup> Em linhas gerais, havia uma sobrevalorização do câmbio na a exportação. Sobre esse ponto ver Mariani (1977).

industrial. O lucro, salvo raras exceções, era sempre perseguido dentro de uma perspectiva mercantil.

Como se observa, a Bahia não apresentava, nem de longe, as condições mínimas necessárias ao desenvolvimento do processo de industrialização. Ao contrário, com suas elites atuando dentro de uma perspectiva mercantil, o natural era uma involução constante da economia com a canalização dos parques excedentes gerados para o Sul e Sudeste do país, através do sistema financeiro. Para superar o enigma, portanto, tornava-se necessário reverter essa dinâmica involutiva natural, o que só poderia ser feito via planejamento.

A necessidade do planejamento também não escapou à análise da elite da época. Voltando a Pinto de Aguiar:

Não é por deformação profissional, sendo eu professor de economia, que aponto como primeira providência, o estudo científico do enigma baiano (...). Em segundo lugar a terapêutica : o planejamento. Já se foi o tempo em que se podia confiar ao automatismo do mercado (...). Planejamento não significa estatismo, e sim demonstração de que o homem tem capacidade para dirigir em termos racionais os seus próprios destinos (1958).

A perspectiva de que seria preciso planejar a retomada do desenvolvimento foi amplamente assumida pelo Governo de Antônio Balbino (1955-1959). Neste, sob o comando de Rômulo Almeida, constituiu-se o primeiro sistema estadual de planejamento, tendo em sua cúpula a CPE – Comissão de Planejamento Econômico (Carvalho Neto, 2003).<sup>4</sup> Elaborando vários estudos da realidade baiana, a CPE proporia, ao final dos anos 1950, o primeiro plano de desenvolvimento do estado – o PLANDEB. Ainda que não aprovado pela Assembléia Legislativa (em razão das resistências das oligarquias rurais), o PLANDEB, especialmente em sua estratégia industrial, não deixou de ser implementado pelos governos de Balbino, Juracy Magalhães (1959 – 1963) e todos que os sucederam até o final da década de 1980.

Interessante observar que o PLANDEB será desenvolvido quase que simultaneamente ao plano elaborado pelo GTDN – Grupo Técnico para o Desenvolvimento do Nordeste –, sob a coordenação de Celso Furtado. Embora contemporâneos, esses planos eram muito distintos. Enquanto o do GTDN propunha um

---

<sup>4</sup> Tendo exercido a chefia da assessoria econômica do Segundo Governo Vargas, Rômulo Almeida era a pessoa ideal para o desafio do planejamento. Eleito Deputado Federal pelo PTB, Rômulo foi convidado para a Secretaria da Fazenda do Governo Balbino, assumindo Bahia as funções de planejamento (Almeida, 1986, cap.3).

modelo autônomo, visando repetir no Nordeste a industrialização substitutiva de importações que ocorria no Sudeste,<sup>5</sup> o PLANDEB, ainda que de maneira não explícita, propunha uma estratégia de integração ao desenvolvimento do próprio Sudeste (Alban, Galasso e Queiroz, 1990).

Grosso modo, a estratégia de industrialização proposta pelo PLANDEB estava fundada na produção de bens intermediários. Partindo das matérias primas existentes, a idéia era agregar valor à produção local para atender aos novos mercados, no Sudeste, criados pela substituição de importações (Alban, 2003, Guerra e Teixeira, 2000 e Menezes, 2000).

Em termos econômicos, essa opção foi sem dúvida a mais acertada. Voltando-se para mercados externos, e valendo-se também de uma forte articulação para a atração de investimentos estatais, ela não tinha as restrições do mercado local. Desse modo, sempre que a economia do Sudeste se expandia, a economia baiana, ainda que com algum retardo, crescia paralelamente. Com esse processo, a Bahia sustentou taxas de crescimento significativamente superiores às médias nacionais (Tabela 1), superando a primazia de Pernambuco no Nordeste e transformando-se na sexta maior economia estadual do País.<sup>6</sup>

Tabela 1 Evolução do PIB, Bahia/Brasil, 1975 - 1985

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

Fonte: SEI

Com a crise enfrentada pela economia nacional, a estratégia de desenvolvimento industrial proposta pelo PLANDEB, naturalmente, se esgotou. Desse modo, a partir da segunda metade dos anos 1980 o Governo Baiano, já com um sistema de planejamento montado, começou a buscar um novo modelo de desenvolvimento. Surgindo de trabalhos diversos, esse modelo se configurou em sua totalidade no plano de governo: Reconstrução e Integração Dinâmica, elaborado pela Fundação CPE no começo dos anos 1990.

<sup>5</sup> Para uma excelente análise da estratégia do GTDN ver Moreira (1979).

<sup>6</sup> Esse processo de industrialização será extremamente polarizado na Região Metropolitana de Salvador. De fato, iniciando-se, no final dos anos 50, com a Refinaria Landolfo Alves, em Mataripe, no município de São Francisco do Conde, a moderna industrialização dos bens intermediários se dará sempre no entorno de Salvador. Assim, nos anos 60 tem-se a implantação do CIA, em Candeias e Simões Filho, onde se localizam várias empresas metalo-siderúrgicas e químicas. Nos anos 70, vive-se o auge desse processo com a implantação do Pólo Petroquímico, em Camaçari. O processo se consolida, por fim, com a metalurgia do cobre da Caraíba Metais, implantada em Dias D'Ávila no começo dos anos 80.

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 agro-industriais no interior, bem como do turismo, uma vocação natural e esquecida do estado.

Ainda que sem o mesmo dinamismo do PLANDEB, a nova estratégia foi, e continua sendo, implementada no estado com razoável sucesso. Assim, vencida uma certa crise de transição, que se prolonga até o começo dos anos 1990, a Bahia vem crescendo a taxas equivalentes às do país, mantendo, dessa forma, a sua posição relativa de sexta maior economia estadual (ver Tabela 2). A recente instalação do complexo automotivo da Ford, por outro lado, coroa e potencializa a estratégia, possibilitando, ao menos nos próximos anos, a volta de um crescimento mais acelerado.<sup>7</sup>

Tabela 2 Evolução do PIB, Bahia/Brasil, 1990 – 2001

Anos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bahia	100,0	98,5	100,3	103,4	107,1	108,2	111,1	118,4	120,4	128,0	128,0	130,4
Brasil	100,0	101,0	100,5	105,4	111,6	116,3	119,4	123,3	123,5	124,4	129,9	131,7

Fonte: SEI

## O Baixo Desenvolvimento Social e Humano

Em que pese todo essa transformação produtiva alcançada pelo planejamento, não se pode dizer que a Bahia tenha, de fato, se desenvolvido. Se em termos econômicos o estado indubitavelmente se industrializou e cresceu, transformando-se na sexta maior economia do país, o mesmo não se pode dizer em termos sociais. Não que não tenha havido melhoras sociais, elas, porém, foram muito tímidas. Assim, como se observa na Tabela 3, em termos

<sup>7</sup> A expectativa é de que quando em pleno funcionamento, em 2006, admitindo-se a retomada da economia brasileira, o Complexo Amazon venha a agregar 4,5 bilhões de reais ao PIB baiano (em valores de 1999), gerando cerca de 64 mil novos empregos entre diretos, indiretos e efeito renda. Esses valores foram estimados por Alban, Souza e Ferro (1999), tomando por base as matrizes de insumo-produto nacionais desenvolvidas por Najberg e Ikeda (1999).

relativos a Bahia continua com indicadores sócio-econômicos muito precários, semelhantes aos dos demais estados nordestinos.

Tabela 3

Indicadores Sócio-Econômicos Seleccionados: Bahia, S. Paulo, Brasil - 1999

Indicador	Bahia	S. Paulo	Brasil
- Índice de pobreza (% de famílias pobres ou até ½ SM de renda per capita mensal)	36,5	7,2	20,1
- Índice de desigualdade de renda (renda dos 10% mais ricos / renda dos 40% mais pobres)	20,27	16,65	22,13
- Taxa de formalização do emprego (emprego com carteira + func. Públicos / pop. ocupada)	25,2	47,6	34,0
- Taxa de cobertura previdenciária (ocup. Contribuintes / pop. ocupada)	23,8	61,2	43,3
- Taxa de analfabetismo (pop. > 15 anos de idade)	24,7	6,2	13,3
- Taxa de analfabetismo funcional (pop. com 15 anos ou mais e com até 3 anos de estudo)	48,3	19,3	29,4
- Número médio de anos de estudo (pop. de 10 anos ou mais)	4,2	6,8	5,8
- Taxa de defasagem idade/série (ensino fundamental) – 2001	63,1	15,8	39,1
- Taxa de defasagem idade/ série (ensino médio) – 2001	73,5	36,3	53,3
- Taxa de Domicílios urbanos com saneamento básico	44,3	91,1	62,3

Fonte: IBGE e SEI

Essa mesma realidade é percebida nos indicadores de desenvolvimento humano. Como se constata na Tabela 4, a Bahia embora ganhando, na última década duas posições no ranking do IDH municípios, permanece entre os 10 piores IDHs do país, juntamente com os demais estados nordestinos e o Acre. Importante observar que isso acontece em todos os três sub-indicadores do IDH: renda per capita, escolaridade e longevidade.<sup>8</sup> Assim, também em termos de desenvolvimento humano, a Bahia apresenta um resultado muito aquém do desenvolvimento econômico-industrial.

Por que razão a dinâmica social apresentou na Bahia resultados tão díspares da dinâmica econômica?<sup>9</sup> Em outros termos, como foi possível realizar um avanço econômico industrial tão grande, levando a Bahia a sexta posição no ranking nacional, com resultados tão tímidos no desenvolvimento social e humano? Este é, certamente, um novo e importante enigma baiano. Tentar decifrá-lo e, se possível, contribuir para superá-lo são os objetivos maiores desse trabalho.

<sup>8</sup> Para a metodologia de cálculo do IDH-M ver Najberg e Oliveira (2000).

<sup>9</sup> Deve-se acrescentar que essa disparidade na dinâmica social é também percebida em trabalhos mais recentes como o *Atlas da Exclusão Social no Brasil* de Campos, Pochmann, Amorin e Silva (2003).

Tabela 4 Ranking do IDH – municípios 1991 – 2000

UF	IDH-M 1991	IDH-M 2000	Variação 1991-2000	Ranking 1991	Ranking 2000	Var. no rank. 1991-2000
Distrito Federal	0,798	0,844	0,047	1	1	0
São Paulo	0,773	0,814	0,041	2	2	0
Rio Grande do Sul	0,757	0,809	0,052	3	3	0
Santa Catarina	0,740	0,806	0,066	5	4	1
Rio de Janeiro	0,750	0,802	0,052	4	5	-1
Paraná	0,719	0,786	0,067	6	6	0
Goiás	0,707	0,770	0,062	9	7	2
M. Grosso do Sul	0,712	0,769	0,057	7	8	-1
Mato Grosso	0,696	0,767	0,071	12	9	3
Espírito Santo	0,698	0,767	0,068	10	10	0
Minas Gerais	0,698	0,766	0,068	11	11	0
Amapá	0,691	0,751	0,061	13	12	1
Roraima	0,710	0,749	0,039	8	13	-5
Rondônia	0,655	0,729	0,074	16	14	2
Tocantins	0,635	0,721	0,086	17	15	2
Pará	0,663	0,720	0,057	15	16	-1
Amazonas	0,668	0,717	0,049	14	17	-3
Rio Gr. do Norte	0,618	0,702	0,084	19	18	1
Ceará	0,597	0,699	0,102	23	19	4
<b>Bahia</b>	<b>0,601</b>	<b>0,693</b>	<b>0,092</b>	<b>22</b>	<b>20</b>	<b>2</b>
Acre	0,620	0,692	0,072	18	21	-3
Pernambuco	0,614	0,692	0,077	20	22	-2
Sergipe	0,607	0,687	0,080	21	23	-2
Paraíba	0,584	0,678	0,094	25	24	1
Piauí	0,587	0,673	0,086	24	25	-1
Maranhão	0,551	0,647	0,096	26	26	0
Alagoas	0,535	0,633	0,098	27	27	0

Fonte: IPEA – Fundação João Pinheiro, PNUD

### A Insuficiência da Análise Político-Partidária

De uma maneira geral, os tímidos resultados obtidos pela Bahia no desenvolvimento humano, vis à vis os resultados econômicos, são percebidos como a comprovação de um suposto esquecimento dos governos baianos com a área social. A idéia é que, por serem esses governos vinculados a partidos de direita, a preocupação central seria sempre o desenvolvimento econômico. De fato, ao observar-se os governos baianos desde 1964 (ver Tabela 5), constata-se que, salvo no interregno da gestão Waldir Pires - Nilo Coelho, a Bahia teve sempre um viés de direita. Isso, entretanto, não é suficiente para explicar o baixo desempenho social.

Tabela 5 Governos da Bahia pós 1964

Governador	Período	Partido/ Coligação
Luis Viana Filho	1967 – 1971	ARENA
Antônio Carlos Magalhães	1971 – 1975	ARENA
Roberto Santos	1975 – 1979	ARENA
Antônio Carlos Magalhães	1979 – 1983	ARENA
João Durval Carneiro	1983 – 1984	PDS
Waldir Pires – Nillo Coelho	1987 – 1991	PMDB
Antônio Carlos Magalhães	1991 – 1994	PFL
Paulo Ganen Souto	1995 – 1998	PFL
Cesar Broges	1999 – 2002	PFL
Paulo Ganen Souto	2003 –	PFL

Fonte: Memorial dos Governadores - Fundação Pedro Calmon.

No período em análise, outros estados, a exemplo de Santa Catarina, também foram comandados preponderantemente por partidos de direita, e nem por isso passaram a apresentar desempenhos sociais sofríveis. O percentual de investimentos do Governo Baiano na área social, por outro lado, não é baixo (ver Tabela 6) nem muito distinto dos estados com desenvolvimento social mais avançado.<sup>10</sup> Assim, ainda que a preocupação com questões sociais possa não ter sido tão forte quanto o desejável, outras razões parecem ter contribuído, de maneira mais preponderante, para que os resultados alcançados tenham sido tão tímidos.

Frente a esse contexto, a hipótese trabalhada a seguir é de que o baixo desenvolvimento humano obtido pela Bahia não resulta da ausência de ações sociais específicas, mas sim da formulação/implementação inadequada das políticas de governo. Ou seja, da inadequação das políticas de desenvolvimento, não só na área social, como também, e sobretudo, na área econômica. Por serem inadequadas, essas políticas viabilizaram o crescimento econômico sem enfrentar verdadeiramente os graves problemas estruturais da Bahia.

<sup>10</sup> A rigor, como demonstram os dados consolidados por Fernandes (1998) para o ano de 1995, tanto em termos de percentual da despesa efetiva quanto em percentual do PIB, o gasto social baiano supera os percentuais médios obtidos pelos estados socialmente mais avançados do Sul e do Sudeste.



Tabela 6

Bahia: despesas efetivadas e investimento médio 1992 – 1999

Área e Função	Despesas	%	Investimentos	%	Total	%
Área Social	3766124	51,7	672561	43,1	4438685	50,2
- Defesa e Seg. Pública	445032	6,1	25492	1,6	470524	5,3
- Educação e Cultura	1202290	16,5	183874	11,8	1386164	15,7
- Habitação e Urbanismo	135648	1,9	110123	7,1	245771	2,8
- Saúde e Saneamento	897297	12,3	265657	17,0	1162954	13,2
- Trabalho	36189	0,5	877	0,1	37066	0,4
- Desenvolvimento Regional	1049668	14,4	86538	5,6	1136206	12,9
Área Econômica	680140	9,3	313291	20,1	993431	11,2
- Agricultura	178324	2,4	26821	1,7	205145	2,3
- Comunicações	5796	0,1	3204	0,2	9000	0,1
- Energia e Rec. Minerais	54096	0,7	37170	2,4	91266	1,0
- Indústria, Com. e Serviços	125358	1,7	52782	3,4	178140	2,0
- Transportes	316566	4,3	193314	12,4	509880	5,8
Área Institucional	2393344	32,9	543312	34,9	2936656	33,2
- Adm. e Planejamento	1705145	23,4	442079	28,4	2147224	24,3
- Assistência e Previdência	688199	9,5	101233	6,5	789432	8,9
Área Legislativa e Judiciária	442222	6,1	29761	1,9	471983	5,3
- Legislativa	109656	1,5	2710	0,2	112366	1,3
- Judiciária	332566	4,6	27051	1,7	359617	4,1
Total	7281830	100,0	1558925	100,0	8840755	100,0

Fonte: Silva (2003: 160) para os dados de despesa e Margarethe (2003: 167) para os dados de investimento. Ambos com base nos Balanços Anuais do Estado. Valores em R\$ 1000,00, corrigidos para preços médios de 2001, com base no deflator implícito do PIB.

### As Fragilidades do Desenvolvimento Baiano

Para testar a hipótese de que o baixo desenvolvimento humano da Bahia não resulta da ausência de ações sociais específicas, mas da inadequação das políticas de desenvolvimento, é preciso conhecer antes as características estruturais dos estados com os 10 maiores IDHs do país.<sup>11</sup> De fato, apenas com base nessas características é possível analisar as políticas de desenvolvimento empreendidas pelo Governo Baiano – bem como pelo Governo Federal, no tocante ao desenvolvimento regional –, verificando suas possíveis falhas no processo de desenvolvimento.

Em linhas gerais, como se observa no Tabela 7, os estados de melhores IDHs não conformam um único grupo homogêneo. Ao contrário se subdividem em três tipos de

<sup>11</sup> O estudo necessita ser tipológico pela diversidade estrutural encontrada entre os 10 maiores IDHs. O Distrito Federal e São Paulo, por exemplo, são os dois maiores IDHs, suas especificidades, entretanto, não permitem estabelecer uma média entre ambos para definição de um padrão de análise único.

estados/desenvolvimento, com características bastante distintas. No primeiro grupo estão os estados da federação com territórios pequenos e fortes economias urbanas metropolitanas. Nesse grupo, composto pelo Distrito Federal, Rio de Janeiro e Espírito Santo, o IDH é relativamente elevado por que a maior parte da população encontra-se envolvida com a economia urbana-industrial das respectivas metrópoles. Assim, com uma população que cresce a taxas baixas, garante-se, relativamente, elevados padrões de renda per-capita, educação e saúde.

Tabela 7

Caraterísticas Geográficas e Sócio-Econômicas dos 10 Estados com Maiores IDHs

Estado	Renda Per-capita	População Em mil	Área Km2	Densid. Pop/Km2	Diversif. Economia	Import.da Região Metropol.	Impor.das Cidades Médias
Distrito Federal	15.725	2.102	5.794	362,8	Baixa	Alta	Baixa
São Paulo	10.642	37.645	248.256	151,6	Alta	Alta	Alta
R.Grande do Sul	9.129	10.306	280.674	36,7	Alta	Média	Alta
Santa Catarina	8.541	5.448	95.318	57,2	Alta	Baixa	Alta
Rio de Janeiro	10.160	14.570	43.653	333,8	Alta	Alta	Baixa
Paraná	7.511	9.689	199.324	48,6	Alta	Média	Alta
Goiás	4.898	5.114	340.166	15,0	Baixa	Baixa	Baixa
M.Grosso do Sul	6.505	2.112	357.471	5,9	Baixa	Baixa	Baixa
Mato Grosso	5.650	2.558	901.421	2,8	Baixa	Baixa	Baixa
Espírito Santo	7.148	3.153	45.733	68,9	Média	Alta	Baixa

Fonte: IBGE, dados de renda per capita e população para 2001. Colunas 5, 6 e 7, tipologias formuladas pelo autor com base em fontes diversas.

O segundo grupo é caracterizado por estados de grande extensão territorial, mas de baixa densidade demográfica. São os estados vazios que compõem o Centro-Oeste, onde se desenvolve a expansão da fronteira agrícola brasileira. Por associarem essas duas características – serem vazios demográficos e possuírem uma dinâmica economia agrícola e agroindustrial – esse grupo, composto por Goiás, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, garante uma renda per-capita relativamente elevada, com a qual se criam as condições para um desenvolvimento social e humano também elevado.<sup>12</sup>

Por fim, no terceiro grupo estão os Estados que, além de possuírem grandes extensões territoriais, são densamente povoados. Esses estados, com economias diversificadas e complexas ocupando todo o território, são fortemente infra-estruturados e possuem uma estrutura urbana caracterizada por importantes cidades médias. Com essas

<sup>12</sup> Vale observar que a renda per capita de Goiás, a pior do grupo, é quase 24% superior à da Bahia.

características, esse grupo, composto pelos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, agrega à dinâmica metropolitana do primeiro grupo, a forte economia urbana e a maior qualidade de vida das cidades médias, que conformam, em grande medida, as condições básicas para os elevados IDHs.<sup>13</sup>

Analisando a partir dessas características a situação da Bahia, observa-se que a dinâmica de industrialização polarizou todo o processo de crescimento no entorno de Salvador. De fato, iniciando-se, no final dos anos 50, com a RELAM - Refinaria Landulfo Alves no município de São Francisco do Conde, a moderna industrialização dos bens intermediários se dará sempre na RMS – Região Metropolitana de Salvador.<sup>14</sup> Assim, nos anos 60 tem-se a implantação do CIA – Centro Industrial de Aratu, em Candeias e Simões Filho. Nos anos 70, vive-se o auge desse processo com a implantação do Pólo Petroquímico, em Camaçari. Nos anos 80, por fim, essa dinâmica se consolida com a metalurgia do cobre da Caraíba Metais, implantada em Dias D'Ávila.<sup>15</sup>

Deve-se acrescentar que o crescimento não será apenas industrial. Além dos serviços empresariais, naturalmente demandados, com as grandes empresas produtoras de bens intermediários, surge também toda uma nova classe média urbana. Esta, por sua vez, sobretudo em Salvador, engendra o desenvolvimento do comércio e o surgimento de inúmeras pequenas e médias empresas de serviços. Assim, com a industrialização, Salvador e a RMS cresceram aceleradamente, gerando fortes economias urbanas e elevados padrões de IDHs.

Se a Bahia fosse um estado territorialmente pequeno, ou seja, se Bahia se resumisse ao Recôncavo, ou mesmo ao conjunto das regiões litorâneas, essa dinâmica, a exemplo do que ocorre com os estados do primeiro grupo, seria certamente suficiente para colocá-la entre os 10 maiores IDHs do país. O mesmo acontece, vale acrescentar, com a dinâmica que se processa no oeste do estado. Nessa macro região, a Bahia é um imenso vazio demográfico vivenciando uma forte expansão agrícola e agroindustrial. Tem-se, assim, um

---

<sup>13</sup> Para uma excelente análise da importância das cidades médias nos estados de Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, ver Motta (2000). Para uma análise mais teórica do tema, ver Amorim Filho Serra (2001).

<sup>14</sup> A RMS é formada pelos municípios de: Camaçari, Candeias, Dias D'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre Deus, Salvador, São Francisco do Conde e Vera Cruz.

<sup>15</sup> Essa extrema polarização, é claro, não surgiu por acaso. Ao contrário, foi intencionalmente planejada. Ocorre que, para atrair as grandes empresas produtoras dos bens intermediários, além de incentivos fiscais, era necessário também uma infra-estrutura física e urbana mínima, na época só existente em Salvador. Salvador, contudo, por ser uma península, notadamente em sua face voltada para a Baía de Todos os Santos, já estava bastante ocupada. Assim, a saída encontrada foi a interiorização para os municípios do seu entorno, onde já havia alguma infra-estrutura física, em função da RLAM.

processo muito semelhante ao vivenciado pelos estados do segundo grupo.<sup>16</sup> A Bahia, contudo, não se resume ao conjunto do Oeste e da RMS.

Como se sabe, entre o litoral e o oeste do estado, a Bahia possui um imenso semi-árido, onde vive boa parte da sua população.<sup>17</sup> A Bahia, portanto, como os estados do terceiro grupo, possui um grande território com razoável densidade populacional. Desse modo, para apresentar um elevado desenvolvimento humano, a Bahia, como esses estados, teria que apresentar também uma ampla infra-estrutura que lhe possibilitasse uma economia diversificada e complexa ocupando todo o território. Além disso, teria que possuir uma boa parte de sua população residindo em cidades médias. Como nada disso acontece, nem foi planejado para acontecer, a Bahia embora estando entre as 10 maiores economias do país apresenta um dos 10 piores IDHs.

Como visto, o grosso da infra-estrutura de transporte e energia do estado foi planejada e implantada para atender apenas a RMS e o litoral do estado. Assim, é muito difícil desenvolver o interior do estado.<sup>18</sup> A população, por outro lado, salvo a residente na RMS, está dispersa pelo campo e numa miríade de pequenos municípios, quase todos com pouquíssima infra-estrutura.<sup>19</sup> Dessa maneira, não é de se estranhar que Salvador detenha cerca de 18,7% da população do estado, e junto com os demais municípios da RMS alcance a marca de 23,1%. Acrescendo a esse montante a população de Feira de Santana, que numa visão ampliada também compõe a RMS, chega-se a marca de 26,8%.<sup>20</sup>

Em termos do PIB essa concentração é ainda maior, com a RMS representando quase 47% de toda a riqueza gerada. Fora da RMS, por outro lado, excluindo-se Feira, somente Vitória da Conquista ultrapassa ligeiramente a marca 2% da população. A participação de Vitória da Conquista no PIB, entretanto, não chega a 1,3%.<sup>21</sup> Como se observa, a Bahia é um estado sem cidades médias. Desta maneira, quase só se tem economia urbana na RMS, o que faz com que a população, sem maiores alternativas no interior, migre para a mesma

---

<sup>16</sup> A região oeste, que conforma todo o “além São Francisco”, detém apenas 3,6% da população do estado.

<sup>17</sup> Importante observar que essa população, de pouco mais de 5 milhões de habitantes, é ainda preponderantemente rural. De fato, de acordo com o censo de 2000, a Bahia tem ainda 32,95% de sua população vivendo no campo, o que equivale a 4,3 milhões de pessoas, “o maior contingente rural, em termos absolutos, de todo o Brasil” (Ribeiro, 2002).

<sup>18</sup> Toda a dinâmica agroindustrial do Oeste por exemplo encontra-se hoje estrangulada pela falta de infra-estrutura para escoamento. Sobre esse ponto, ver Alban (2002, Cap.1).

<sup>19</sup> Importante observar que a Bahia possui 417 municípios.

<sup>20</sup> Percentuais calculados com base em dados censitários de 2000.

<sup>21</sup> Percentuais calculados com base em dados da SEI-SEPLANTEC para o PIB por municípios em 2000.

de forma excessiva, engendrando problemas crescentes de favelização, violência e desemprego, mesmo com todo o dinamismo da região.<sup>22</sup>

### **Os Impasse Eleitoral dos Desafios Urbano-Regionais**

Naturalmente, todo esse processo não se desenvolve sem o conhecimento do governo baiano. Ainda que um diagnóstico como o aqui proposto nunca tenha se efetuado em sua totalidade, a percepção da dinâmica concentradora da RMS e de seus problemas decorrentes é bastante antiga. Nesse sentido, várias estratégias visando a desconcentração do desenvolvimento já foram intentadas no estado. Estratégias que vão desde a implantação de distritos industriais no interior, até o fomento de agroindústrias no Oeste. Todas elas, no entanto, fracassaram ou apresentaram um sucesso relativamente limitado.

A razão para esse desempenho tão pequeno nas tentativas de interiorizar o desenvolvimento é que elas nunca se deram associadas a uma estratégia efetiva de interiorização da infra-estrutura, inclusive no que toca a infra-estrutura urbana, visando a constituição de uma rede de cidades médias. Com isso não se está dizendo que o Governo nunca tenha planejado a interiorização da infra-estrutura. Ao contrário, esse objetivo sempre foi presente nos planos de governo. Ele entretanto, na prática da aplicação dos recursos, nunca se coloca como uma verdadeira prioridade. Assim, entre se concentrar recursos para uma efetiva infra-estrutura de transportes ligando, por exemplo, o oeste do estado ao litoral e a implantação de ligações asfaltadas à todas as sedes municipais, se fica sempre com as ligações asfaltadas. Do mesmo modo, entre se concentrar recursos nos municípios com potencial para se transformarem em cidades médias e a adoção de políticas com pequenas intervenções num vasto número de municípios, se fica sempre com a segunda opção.<sup>23</sup>

As razões para essas opções por políticas pulverizadoras são claramente eleitorais. Se os recursos são escassos, melhor diluí-los em ações de pequeno porte, no maior número de municípios possível. Concentrá-los em poucos municípios, ou numa dada região, embora tecnicamente mais acertado, implica em excluir municípios e regiões que, naturalmente,

---

<sup>22</sup> Como se pode perceber, embora a concentração na RMS tenha sido, a curto prazo, benéfica para a mesma, a médio e longo prazos tende a inviabilizá-la.

<sup>23</sup> Um dos exemplos mais marcantes desse tipo de opção se deu no Governo de César Borges (1999-2002). Nele, um programa de Cidades Líderes, tido como uma das prioridades de governo, foi praticamente esquecido, ao passo que um outro programa, o Fazcidadão, voltado para a dinamização dos 100 municípios com os piores IDHs, recebeu todo o apoio.

migram para oposição. Dessa maneira, com a pulverização, especialmente nos municípios pequenos, garante-se uma melhor votação para o partido da situação.

A única exceção as políticas pulverizadoras são, obviamente, os investimentos em infra-estrutura na RMS. Além de possuir a base industrial do estado, e cerca de 25% do eleitorado, a RMS, detendo a capital, é também a sede e a vitrine do poder político do estado. Dessa maneira, tanto em termos econômicos quanto em termos sócio-políticos, justifica-se, e aceita-se, a elevada concentração dos investimentos e gastos governamentais nessa região, o que viabiliza e potencializa a continuidade da concentração sócio-econômica, com todos os seus problemas decorrentes.

Importante observar que essa não é uma dinâmica inerente, e exclusiva, aos partidos de direita, que, como já visto, vem dominando a Bahia ao longo das últimas décadas. Ocorre que, dado o sistema político-eleitoral vigente, seja qual for o partido que chegue ao poder, a tentação para buscar se manter no poder adotando políticas pulverizadoras é muito grande. De fato, como no sistema eleitoral brasileiro não existe nenhuma vinculação entre a eleição dos candidatos e o seu desempenho nas regiões, a disputa para o governo se dá voto a voto, município a município. Dessa maneira, nada mais lógico do que as políticas pulverizadoras.<sup>24</sup>

### **A Alternativa de uma Nova Capital**

Como se observa, o Novo Enigma Baiano tem suas origens no sistema político-eleitoral brasileiro, que não cria incentivos para projetos estruturantes de regiões e redes de cidades. Como cada voto é um voto, melhor atender, a curto prazo, ao maior número de eleitores possível. Lógico que uma saída definitiva para essa questão exige uma profunda reforma do sistema político-eleitoral brasileiro. Essa reforma, contudo, pode, e possivelmente deve, demorar ainda muitos anos. Assim, até lá, para se evitar o contínuo agravamento dos problemas, é preciso pensar em alternativas de curto prazo. Ou seja, pensar em alternativas de efetiva interiorização do desenvolvimento, com viabilidade política mesmo no atual sistema político-eleitoral.

É nesse contexto de agravamento dos problemas, e de busca de alternativas com viabilidade política, que, a título de conclusão, se propõe aqui – para o estudo da academia e dos organismos de planejamento governamentais – a criação de uma nova capital para o

estado. Ou seja, a criação de uma importante cidade média no interior, para instauração de uma nova capital. Seguindo o padrão adotado nos casos de Belo Horizonte, Brasília, e também em vários estados norte-americanos, a idéia seria instaurar a nova capital na Chapada Diamantina, no centro geográfico do estado. Com isso, não só se criaria uma importante cidade média, como viabilizar-se-ia uma maior integração do estado, especialmente das regiões do Oeste e do Vale do São Francisco.<sup>25</sup>

Deve-se notar que essa estratégia, além de não privilegiar nenhuma das cidades existentes – o que lhe confere viabilidade política –, pode ser empreendida a um custo líquido relativamente baixo. Ocorre que, como a RMS já ultrapassou a marca de 3 milhões de habitantes, e expande-se a uma taxa em torno de 2% ao ano, se nada for feito, em cerca de 8 anos serão mais 500 mil habitantes na região. Isso, naturalmente, exigirá a expansão da infra-estrutura existente, infra-estrutura que, em várias vertentes, já apresenta claras deseconomias de escala.<sup>26</sup> Assim, nada melhor do que, grosso modo, alocar esses novos habitantes, e a infra-estrutura requerida, numa nova capital.<sup>27</sup>

Claro que a criação de uma nova capital não resolve todos os problemas. Ela é, contudo, um importante primeiro passo, especialmente se for acompanhado de uma maior descentralização administrativa, reforçando os embriões de cidades médias já existentes nas demais regiões.<sup>28</sup> A criação da nova capital, portanto, é uma proposta com inúmeros desdobramentos potenciais que, acreditamos, podem ajudar a Bahia a retomar o seu crescimento, articuladamente a um desenvolvimento social e humano bem mais justo e equilibrado.

---

<sup>24</sup> Um bom exemplo dessa lógica, embora numa outra esfera, é a ação do PT no Governo Federal que, não por acaso, nas últimas eleições, obteve seu melhor desempenho nos municípios de pequeno porte.

<sup>25</sup> Sucede que, um dos principais desafios econômicos da Bahia é a implantação de uma ligação ferroviária do Oeste com sistema portuário Baía de Todos os Santos. Com ela torna-se possível, não só o escoamento de safras bem maiores, como também a expansão da produção de fertilizantes e implementos agrícolas no complexo industrial da RMS (Alban, 2002, Cap.1). Essa ligação, contudo, tem como principal obstáculo vencer o grande vazio econômico do Semi-árido. Assim, com o desenvolvimento de uma importante cidade média na Chapada Diamantina, supera-se, em grande medida, esse obstáculo.

<sup>26</sup> Entre outros aspectos, nos referimos aqui a infra-estrutura de transporte urbano, que já está exigindo a implantação de um sistema metroviário, e também a infra-estrutura de saneamento que, como se sabe, nos últimos anos exigiu vultosos investimentos.

<sup>27</sup> Importante ressaltar que com essa proposta não se pretende desacelerar o desenvolvimento de Salvador. Ao contrário, o que se espera é que, com a mudança da capital, Salvador possa se desenvolver ainda mais. Esse desenvolvimento, contudo, seria muito mais qualitativo que quantitativo.

<sup>28</sup> Sobre a possibilidade de desenvolvimento das cidades médias baianas através de uma estratégia de descentralização administrativa, ver Alban e Souza (2002).

## Bibliografia

- AGUIAR, P. Notas Sobre o Enigma Baiano. *Planejamento - Revista da CPE*, vol.4, out/dez, 1977.
- ALBAN, M. A Industrialização Baiana e o Amazon: dos bens intermediários aos bens finais. *Bahia Análise & Dados*. Salvador: SEI, v.12, n.2, jun. 2003.
- \_\_\_\_\_. *Transportes e Logística: os modais e os desafios da multimodalidade*. Salvador, SEINFRA-FLEM, 2002.
- \_\_\_\_\_. e SOUZA, C. Gestão Pública Descentralizada e Regionalizada: propostas alternativas para o Governo do Estado da Bahia. In: *Bahia Século XXI*. Salvador, Secretaria de Planejamento, (2002).
- \_\_\_\_\_. (coord.). SOUZA, C. e FERRO, J. R. *O Projeto Amazon e seus Impactos na RMS*. Salvador: Secretaria do Planejamento, SPE, 2000. (mimeo).
- \_\_\_\_\_. (coord.) GALASSO, M.E. e QUEIROZ, L.A. *Salvador uma Alternativa Pós-Industrial: cultura turismo e alta tecnologia*. Governo do Estado da Bahia e UFBA, 1990.
- ALMEIDA, R. *Rômulo: voltado para o futuro*, Fortaleza, BNB, 1986.
- AMORIM FILHO, O. e SERRA, R.V. Evolução e Perspectivas do Papel das Cidades Médias no Planejamento. In: *Cidades Médias Brasileiras*, Andrade, T.A. e Serra, R.V. Brasília, IPEA, 2001.
- CAMPOS, A ., POCHMANN, M. AMORIN, R. e SILVA, R. *Atlas da Exclusão Social no Brasil*. vol 2, São Paulo, Ed. Cortez. 2003.
- CARVALHO NETO, J.F. A Consolidação Institucional do Planejamento na Bahia. *Bahia Análise & Dados*. Salvador: SEI, v.12, n.2, jun. 2003.
- FERNANDES, M.A.C. (coord.) Gasto Social das Três Esferas de Governo – 1995. *Texto para Discussão* n. 598, IPEA, Brasília, 1998.
- GUERRA, O. ; TEXEIRA, F. 50 Anos de Industrialização Baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados*. Salvador: SEI, v.10, n.1 p. 87-98, jun. 2000.
- MARGARETHE, A. Investimento no Setor Público nos Anos 1990: o caso do estado da Bahia. *Bahia Análise & Dados*. Salvador: SEI, v.12, n.2, jun. 2003
- MARIANI, C. Análise do Problema Econômico Baiano. *Planejamento - Revista da CPE*, vol.4, out/dez, 1977.
- MENEZES, V. Evolução e alternativas de inserção industrial: uma proposta para a Bahia. In: *Reflexões de economistas baianos*, Salvador: CORECON. 2000.



MOREIRA, R. O. *Nordeste Brasileiro: uma política regional de industrialização*. São Paulo, Paz e Terra, 1979.

MOTTA, D.M. (org.) *Redes Urbanas Regionais:sul*. Brasília, IPEA, 2000.

NAJBERG, S.; IKEDA, M. *Modelo de geração de emprego: metodologia e resultados*. Rio de Janeiro: BNDES. 1999. (Texto para discussão, 72).

NAJBERG, S. OLIVEIRA, P.A.S. Políticas Públicas: o índice de desenvolvimento humano (IDH) e variantes. *Informe-se*, Boletim do BNDES, n. 19, out. 2000.

RIBEIRO, S.P. Contornos e Políticas: pobreza rural na Bahia. In: *Bahia Século XXI*. Salvador, Secretaria de Planejamento, 2002.

SILVA, M.A.C. Gastos Públicos no Estado da Bahia: perfil distributivo, natureza e fontes de financiamento *Bahia Análise & Dados*. Salvador: SEI, v.12, n.2, jun. 2003