

A COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO (CPE):

Uma reflexão sobre a institucionalização do planejamento
na Bahia (1955-1979)

EIXO TEMÁTICO 01: Trajetórias, Institucionalização e Circulação de Ideias no

Urbanismo

HUAPAYA ESPINOZA, José Carlos

Doutor em Arquitetura e Urbanismo; Universidade Federal da Bahia
joseespinoza@ufba.br

SILVA DOS SANTOS, Larissa Grazielle

Doutora em Arquitetura e Urbanismo; Universidade Federal da Bahia
larissagssantos@gmail.com

SANTANA LIMA, Leandra Paranhos de

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo; Universidade Federal da Bahia
leandra.paranhos@gmail.com.

RESUMO

Esta comunicação analisa a trajetória da Comissão de Planejamento Econômico (CPE) no processo de institucionalização do planejamento na Bahia entre 1955 e 1979, destacando a circulação de ideias, agentes e referenciais técnicos a partir de um contexto historicamente situado fora dos principais centros decisórios do país na década de 1950. A partir do chamado “enigma baiano”, discute-se como a criação da CPE, durante o governo de Antônio Balbino, esteve associada à formulação de diagnósticos estruturais urbanísticos e territoriais, especialmente por meio do estudo coordenado por Rômulo Almeida, conhecido como “Pastas Rosas”. Ao compreender a CPE como um lugar institucional de produção de conhecimento e ação estatal, o trabalho contribui para ampliar narrativas plurais sobre o urbanismo e o planejamento, evidenciando experiências que tensionam centralidades historiográficas. Destacam-se, ainda, as ressonâncias dessas formulações em iniciativas como o PLANDEB e o Centro Industrial de Aratu, indicando a consolidação de racionalidades técnicas e políticas que redefiniram a inserção da Bahia no debate nacional.

Palavras-chave: planejamento; Bahia; Comissão de Planejamento Econômico.

PENSAR FORA DO EIXO

ABSTRACT

This paper analyzes the trajectory of the Economic Planning Commission (CPE) in the process of institutionalizing planning in Bahia between 1955 and 1979, highlighting the circulation of ideas, agents, and technical references from a context historically situated outside the main decision-making centers of the country in the 1950s. Starting from the so-called "Bahian enigma," it discusses how the creation of the CPE, during the government of Antônio Balbino, was associated with the formulation of urbanistics and territories structural diagnoses, especially through the study coordinated by Rômulo Almeida, known as "Pastas Rosas" (Pink Folders). By understanding the CPE as an institutional space for knowledge production and state action, the work contributes to broadening plural narratives about urbanism and planning, highlighting experiences that challenge historiographical centralities. It also emphasizes the resonances of these formulations in initiatives such as PLANDEB and the Aratu Industrial Center, indicating the consolidation of technical and political rationalities that redefined Bahia's insertion in the national debate.

Keywords: *planning; Bahia; Comissão de Planejamento Econômico.*

RESUMEN

Este artículo analiza la trayectoria de la Comisión de Planificación Económica (CPE) en el proceso de institucionalización de la planificación en Bahía entre 1955 y 1979, destacando la circulación de ideas, agentes y referencias técnicas desde un contexto históricamente situado fuera de los principales centros de toma de decisiones del país en la década de 1950. Partiendo del llamado "enigma bahiano", se analiza cómo la creación de la CPE, durante el gobierno de Antônio Balbino, se asoció con la formulación de diagnósticos estructurales urbanísticos y territoriales, especialmente a través del estudio coordinado por Rômulo Almeida, conocido como "Pastas Rosas". Al comprender la CPE como un espacio institucional para la producción de conocimiento y la acción estatal, este trabajo contribuye a ampliar las narrativas plurales sobre urbanismo y planificación, resaltando experiencias que desafían las centralidades historiográficas. También subraya las resonancias de estas formulaciones en iniciativas como PLANDEB y el Centro Industrial de Aratu, lo que indica la consolidación de racionalidades técnicas y políticas que redefinieron la inserción de Bahía en el debate nacional.

Palabras clave: *planificación; Bahía; Comisión de Planificación Económica.*

PENSAR FORA DO EIXO

INTRODUÇÃO

Uma aproximação e análise da historiografia do urbanismo e planejamento urbano no Brasil mostram-nos como um conjunto de experiências e modelos específicos vem consolidando um eixo hegemônico que, de um lado, prioriza e reforça centralidades e, do outro, não considera outras práticas fora desse eixo. Casos como os de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília são bastante recorrentes, enquanto outros como os das cidades do Norte e Nordeste do país, por exemplo, são significativamente menores¹. É verdade que o que se observa nos últimos anos é que a inclusão de diversas perspectivas e novas temáticas tem ajudado a ampliar o escopo das abordagens problematizando mais essa historiografia², entretanto, permanece e prevalece ainda uma construção baseada em casos do sul e sudeste brasileiros. Além disso, é importante assinalar que mesmo nos respectivos estados das cidades citadas, pouco se sabe - salvo casos pontuais - sobre a experiência de cidades médias e pequenas ou mesmo sobre suas respectivas áreas rurais. Isso nos mostra os eventuais desafios pela contínua construção do campo no sentido de preencher essas lacunas.

A partir do panorama acima exposto esta comunicação propõe como objetivo analisar a atuação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE) entre os anos 1955 e 1979. A importância da criação da CPE, na escala local, na Bahia, não só implica uma guinada na institucionalização do planejamento no estado, mas reflete convergências, interesses e, principalmente, a presença e participação ativa de profissionais reconhecidos no país, dentre eles Rômulo Almeida e Milton Santos.

A experiência inédita e singular da CPE apresenta-se como inovadora e pioneira no estado, mas também na escala nacional apontando novas possibilidades de pensar, problematizar e ampliar a história do urbanismo e do planejamento no país. Nesse sentido, procuramos, inicialmente, situar temporalmente a CPE com o objetivo de entender o contexto (nacional e local) no qual ela é idealizada apontando para atores e problemáticas locais que serviram como base para sua criação.

Na sequência, nosso interesse voltou-se para a identificação de uma periodização ou momentos de atuação da CPE a partir da análise e desdobramentos de suas atividades, competências e,

¹ Uma obra referencial que busca ampliar esse cenário é o livro “Urbanismo no Brasil” organizado por Leme (2005). Nessa perspectiva podemos lembrar das contribuições dos Seminários de História da Cidade e do Urbanismo (SHCU) (em especial as últimas edições) e, também, dos Seminários Urbanistas e Urbanismo no Brasil (SUUB).

² Ao respeito ver: Huapaya Espinoza (2023).

principalmente, a partir das articulações estabelecidas ao interior do aparato estadual. Finalmente, nosso olhar voltou-se para entender as ressonâncias da CPE no contexto baiano apontando para sua importância, mas também para as vicissitudes que levaram à sua crise.

Este trabalho baseia-se na identificação e análise de material pouco estudado (em especial revistas especializadas da época), além de bibliografia sobre a temática escrita naquele momento pelos próprios atores e por reflexões mais contemporâneas. Assim, trazer à luz a experiência da CPE, pouco conhecida pela historiografia do nosso campo, constitui-se em uma possibilidade de ampliar a história do planejamento no país.

1 DIAGNÓSTICO, PLANEJAMENTO E AÇÃO ESTATAL NA BAHIA NA DÉCADA DE 1950: A CRIAÇÃO DA COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO (CPE)

O início da década de 1950 na Bahia foi marcado pelo que Octávio Mangabeira³ denominou de “enigma baiano”, ideia que sintetiza um período de estagnação econômica e ausência de alternativas consistentes de desenvolvimento. Tal formulação traduzia o descontentamento de gerações que presenciaram a paralisação da economia estadual, o enfraquecimento do parque industrial e o acentuado atraso da região em relação a outros estados da federação como São Paulo e Rio de Janeiro (Valias Neto; Consentino, 2014). Nesse sentido, esse cenário evidenciou a posição à margem ocupada pela Bahia no cenário nacional, frequentemente situada em um lugar de economia emergente e periférica quando comparada aos estados citados.

A paralisia econômica verificada no período, contudo, não se restringia ao âmbito regional, inserindo-se em um contexto mais amplo de transformações e limites do desenvolvimento nas economias dependentes. Em uma perspectiva latino-americana, o quadro não se distanciava significativamente daquele observado na Bahia. Ao analisar a trajetória econômica da América Latina, o economista paraibano Celso Furtado⁴, conforme destacado por Soares (2020) interpretou a estagnação como um fenômeno que surgiu ao final de um ciclo de expansão no pós-Segunda Guerra Mundial, período marcado pelo entusiasmo em torno das possibilidades de industrialização e modernização e que, no entanto, perdeu dinamismo ao final da década de 1950, quando se

³ Engenheiro, professor e político brasileiro, foi governador da Bahia entre 1947 e 1951, em discurso na Assembleia Legislativa, em 7 de abril de 1948, empregou a expressão “enigma baiano”, em uma tentativa de explicar “uma contradição entre o poder econômico do estado com grande potencial, e a miséria do seu povo” (Franco, 2025, n.p.).

⁴ Recomenda-se a leitura de “Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina” de Celso Furtado (1968).

PENSAR FORA DO EIXO

tornaram evidentes os limites estruturais do modelo de crescimento e a presença de gargalos econômicos que dificultavam sua continuidade. Ao respeito:

Um desses gargalos encontra-se de forma explícita no referencial tecnológico, ao detectar a incapacidade dos capitalistas da periferia em se apropriar dessa tecnologia a partir das condições objetivas de cada país e em constituir um mecanismo de difusão científica (Soares, 2020, p. 34).

Dessa forma, nesse momento a dependência tecnológica ganhou destaque entre os países latino-americanos, associada à incapacidade das economias periféricas de internalizar e difundir progresso técnico de acordo com suas próprias condições históricas e produtivas.

No caso brasileiro, essas limitações também se manifestaram de maneira evidente, sobretudo no contexto das transformações políticas e econômicas do início da década de 1950. O retorno de Getúlio Vargas à Presidência da República, em 1951, por meio do voto direto, configura-se como um período marcado pelas ressonâncias do pós-Guerra. Como já mencionado, a industrialização consolidava-se na fórmula para superar o subdesenvolvimento, ao mesmo tempo em que ficavam mais evidentes os contrastes regionais, em especial o Nordeste, agravado pelas recorrências das secas (Huapaya Espinoza; Lima, 2025). Foi nesse clima nacional de retomada desenvolvimentista que a Bahia passou a buscar uma alternativa, procurando romper com sua posição histórica de estagnação e marginalidade no processo de desenvolvimento brasileiro.

Esse quadro de impasses estruturais no plano baiano passou por uma virada de chave no plano político a partir das eleições de 1954, com a vitória de Antônio Balbino para governar o estado na segunda metade de 1950, que teve uma campanha voltada para as demandas regionais e um expresso apoio da classe trabalhadora (Oliveira, 2024). A chegada de Balbino ao Executivo estadual representou um ponto de inflexão ao sinalizar a necessidade de superar soluções improvisadas e adotar instrumentos mais sistemáticos de intervenção sobre a realidade econômica baiana.

Nesse contexto, o planejamento passou a ser concebido como eixo estratégico da ação governamental, abrindo caminho para a constituição de instâncias técnicas voltadas para a análise, formulação e coordenação de políticas públicas, entre as quais se insere a criação da CPE (Castro, 2010). Sobre Balbino, cabe destacar que:

A posse do novo governador Antônio Balbino, em 1955, teve como estimulante pano de fundo a construção da hidroelétrica de Paulo Afonso, a criação do Banco do Nordeste e a instalação da Petrobrás, as quais contribuíram para nutrir o espírito renovador do seu governo. Referenciado nesses pilares, um dos seus primeiros atos foi a criação, pelo Decreto n. 16.261, de 27 de maio de 1955, do Conselho de

PENSAR FORA DO EIXO

Desenvolvimento - CONDEB e a Comissão de Planejamento Econômico – CPE (Castro, 2010, p. 83).

A CPE foi instituída em 1955, no mês seguinte após a posse⁵ dele; contudo, para compreender plenamente sua criação, é necessário recuar um ano. Antes mesmo do início da sua gestão, Balbino demonstrava preocupação em afastar ações pontuais e desprovidas de fundamentação técnica, em um contexto que exigia respostas administrativas estruturadas no campo econômico. Assim, logo após a confirmação de sua vitória eleitoral, ele convidou o economista baiano Rômulo Almeida⁶ para conduzir a elaboração de um diagnóstico sistemático da economia baiana. Almeida naquele momento acabava de se desvincular do governo federal após o suicídio de Vargas (1954), no qual havia ocupado um importante papel atuando na Assessoria Econômica da Presidência entre 1951 e 1954. Sobre a Assessoria:

Assim, a Assessoria Econômica da Presidência, naquele momento, protagonizou uma nova concepção de políticas públicas voltadas para o Nordeste, com estratégias diferentes daquelas que vinham sendo realizadas. A crítica à política de obras públicas, somada à valorização dos fatores econômicos e à percepção de que o Nordeste ocupava uma posição de desvantagem na economia nacional, demonstra a ampliação do olhar sobre a seca. O combate ao problema passou a ser visto como parte de um contexto maior de subdesenvolvimento regional, que exigia intervenções econômicas planejadas e não apenas medidas de contenção de danos (Huapaya Espinoza; Lima, 2025, p. 12).

Desse modo, considerando a experiência acumulada por Almeida em trabalhos direcionados ao Nordeste⁷, que encontravam na Bahia um campo privilegiado de aplicação, a sua indicação por Balbino mostrava-se particularmente adequada às circunstâncias. O convite tinha por finalidade a identificação dos principais entraves e a produção de subsídios técnicos para a formulação de propostas e estratégias de intervenção, especialmente diante dos efeitos da seca, que agravavam a fragilidade de uma economia já em processo de declínio (Castro, 2010).

A atuação de Almeida após a indicação resultou na elaboração do estudo intitulado “Situações e Problemas da Bahia 1955: Recomendações e Medidas ao Governo”, popularmente conhecido como as “Pastas Rosas”, considerado “a primeira manifestação de um esforço de planejamento na esfera estadual no Brasil” (SEPLAN, 2012, n. p.). Esse corpo documental consistia em um diagnóstico abrangente da economia baiana, articulando levantamento de dados, interpretação crítica e

⁵ O mandato de Antônio Balbino aconteceu de 7 de abril de 1955 a 7 de abril de 1959.

⁶ Rômulo Almeida foi eleito na eleição de 1954 como deputado federal, mas não exerceu o mandato, pois aceitou o convite de Balbino para assumir a Secretária da Fazenda do Estado da Bahia.

⁷ Ele foi membro do conselho consultivo da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (1951); coordenou o Planejamento de Combate às Secas no Nordeste (1953); e foi presidente da Comissão Incorporadora do Banco do Nordeste do Brasil (1954).

PENSAR FORA DO EIXO

proposições orientadas à definição de diretrizes para a atuação governamental no quadriênio seguinte.

Lançadas em 7 de abril de 1955, as “Pastas Rosas” reuniam documentos elaborados por Almeida ao longo da década de 1950, nos quais foram sistematizadas propostas de planejamento econômico e institucional para a Bahia — e, em alguns casos, para o Brasil, uma referência sobretudo pela amplitude de seus diagnósticos e pela centralidade conferida a temas como industrialização, infraestrutura e desenvolvimento regional.

Com a direção proposta a partir do estudo acima mencionado, o caminho da institucionalização do planejamento na Bahia, materializada na criação da CPE, esteve diretamente associado ao esforço de interpretação de quais as causas estruturais do subdesenvolvimento e das desigualdades regionais. Nesse sentido, Simões (2020) afirma que:

O analista de hoje não pode também esquecer que foi exatamente na mencionada década que os baianos, através da criação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE) e dos trabalhos pioneiros, então por ela produzidos, passaram a tomar efetiva consciência do seu atraso econômico e a alimentar dentro de si o inconformismo com aquela situação. A elite intelectual baiana e a classe dirigente debruçavam-se diante do chamado “enigma baiano”: como explicar a persistência do atraso econômico de um Estado com tantas riquezas naturais, facilmente exploráveis? Decifrá-lo foi o primeiro esforço, quando a etiologia do “enigma” foi fixada a partir da extrema dependência do mercado externo, da escassa poupança e, sobretudo, das limitadas e desorganizadas oportunidades de investimento. A conclusão não poderia ser outra: a perseguição de metas ambiciosas de crescimento, especialmente a da industrialização. Essa inquietação intelectual, somada à frustração pela não-concretização imediata dos objetivos perseguidos, deve, ter sido também responsável pela sensação maior de dificuldades, daqueles últimos anos 50 (Simões, 2020, p. 200-201).

O trecho de Simões (2020) convida à reflexão sobre o caráter pioneiro do trabalho desenvolvido pela CPE, aspecto que será aprofundado na seção seguinte. Mais do que reiterar diagnósticos já conhecidos sobre o atraso econômico baiano, o estudo produzido no âmbito da Comissão representou uma inflexão metodológica ao sistematizar a análise das estruturas produtivas e propor diretrizes articuladas de intervenção que surgiu da inquietação com o cenário daquele momento. A crítica às soluções episódicas evidenciava a necessidade de estratégias de médio e longo prazo, consolidando a industrialização e o planejamento como eixos estruturantes da ação estatal. Nessa perspectiva, a CPE não se limitou à condição de órgão administrativo, configurou-se como espaço de elaboração técnica e política voltado à reorganização das formas de intervenção do Estado na realidade socioeconômica baiana.

PENSAR FORA DO EIXO

Sobre sua composição, a presidência da CPE ficou a cargo do secretário da Fazenda, função então exercida por Rômulo Almeida, enquanto a vice-presidência foi ocupada por Miguel Calmon⁸. Paralelamente, foram instituídas subcomissões temáticas voltadas ao tratamento de setores e problemas específicos, incorporando outras secretarias, entidades privadas e representantes populares, o que reforça o caráter intersetorial e politicamente articulado da Comissão, ao mesmo tempo em que evidencia a complexidade institucional que condicionava a implementação de suas proposições; isto, conferiu-lhe maior legitimidade e caráter democrático (Castro, 2010).

Nesse contexto, outro aspecto relevante foi o envolvimento direto da universidade na estruturação técnica do órgão. Como observa Oliveira (2024), a Comissão contou com o apoio da Universidade Federal da Bahia (UFBA), do Instituto de Economia e Finanças da Bahia (IEFB), bem como da Faculdade de Ciências Econômicas, ambos vinculados à UFBA, instituições responsáveis por fornecer as bases conceituais de um planejamento mais sistemático e teoricamente fundamentado, por meio da realização de estudos e diagnósticos especializados.

Outro fator importante na atuação da CPE, foram os mecanismos de comunicação e circulação de informações produzidas pela Comissão que assumiram papel estratégico para a consolidação da sua atuação. Mais do que instrumentos administrativos, tais dispositivos funcionaram como espaços de registro, debate e difusão das ideias que orientavam o projeto de planejamento em curso, permitindo acompanhar tanto a dinâmica interna dos trabalhos quanto uma troca com a sociedade e com outros setores do Estado. Foi nessa perspectiva que se inserem os boletins da CPE, conforme destaca Oliveira (2024):

Os boletins da CPE relatavam, sobretudo, o cotidiano da Comissão. Os boletins eram o órgão de divulgação e publicidade das demandas e questões que eram discutidas no âmbito da CPE. Foram organizados mostrando o funcionamento da CPE, a divulgação dos artigos de integrantes e colaboradores da CPE, análise de conjuntura dos problemas baianos, discussão e socialização dos debates que aconteciam no plenário da CPE, indicação bibliográfica de livros, além da publicização de legislações referentes ao desenvolvimento econômico e dos dados estatísticos sobre o estado da Bahia (Oliveira, 2024, p. 50).

⁸ Miguel Calmon foi uma figura central da política e da administração pública baiana ao longo da primeira metade do século XX com trajetória marcada pela atuação em cargos estratégicos do Estado. Engenheiro civil de formação, exerceu mandatos parlamentares e ocupou funções de relevo no Executivo estadual e federal, destacando-se pela defesa da modernização administrativa e pela valorização do planejamento como instrumento de governo. Sua presença na vice-presidência da CPE conferia legitimidade política e institucional ao órgão, reforçando a articulação entre saber técnico e poder decisório no processo de formulação das políticas de desenvolvimento na Bahia.

PENSAR FORA DO EIXO

Considerando esse contexto, os boletins podem ser compreendidos não apenas como instrumentos de divulgação, mas como dispositivos de consolidação institucional, na medida em que estruturavam rotinas, registravam procedimentos e produziam uma memória técnica sobre o planejamento econômico estadual. Ao sistematizar debates, diagnósticos e proposições, esses materiais contribuíam para conferir legitimidade pública e densidade técnica à atuação da Comissão de Planejamento Econômico, reforçando sua posição como instância mediadora entre conhecimento especializado e ação governamental.

Partindo dessa compreensão, propomos nesta comunicação tensionar a própria criação da CPE enquanto ocupação de um “lugar institucional” no interior da estrutura estatal baiana, interpretando-a como um passo relevante na consolidação do planejamento como prática. A institucionalização, nesse caso, não se inicia com a criação de um órgão definitivo ou permanente, mas com a constituição de espaços técnico-administrativos capazes de organizar práticas, linguagens, rotinas e formas de atuação. Nessa perspectiva, aproxima-se da definição de lugar institucional proposta por Pozzobon (2018):

[...] associei o lugar institucional do urbanismo-planejamento urbano à existência de algum suporte técnico-político ao processo de elaboração de planos urbanísticos. É preciso aprofundar aqui um pouco essa definição. De fato, por lugar institucional entendo toda estrutura administrativa que, por suas atribuições e competências, propõe ou estabelece uma relação mais estreita e direta com o campo do urbanismo-planejamento urbano, **seja ela uma comissão, um departamento, uma diretoria ou secretaria** (Pozzobon, 2018, p. 30, grifo nosso).

Embora a reflexão de Pozzobon (2018) esteja voltada ao campo do urbanismo e do planejamento urbano, sua formulação permite interpretar a CPE como um espaço de suporte técnico-político ao planejamento econômico, no qual se estruturaram práticas, instrumentos e referenciais que contribuíram para a progressiva institucionalização da ação estatal na Bahia. Ainda que não configurasse inicialmente um órgão permanente, sua atuação delineava um campo administrativo específico, sinalizando uma transição entre iniciativas pontuais e a consolidação de estruturas estatais mais estáveis.

Nessa direção, conforme destaca Pozzobon (2018), ao dialogar com a formulação de DiMaggio, a institucionalização pode ser compreendida como um processo historicamente construído a partir das estratégias e iniciativas políticas mobilizadas por diferentes atores na busca de determinados fins, cujo resultado depende das correlações de força e do poder relativo entre os agentes envolvidos. Nesse sentido:

PENSAR FORA DO EIXO

Entretanto, o grau atingido e seu resultado dependeriam da influência e do poder relativos de cada ator envolvido no processo – “o sucesso de um projeto de institucionalização e a estrutura da instituição resultante depende do poder relativo dos atores que apoiam, se opõem, ou não se esforçam para influenciá-lo”. E; segue Di Maggio “a institucionalização como um processo é profundamente política e reflete o poder relativo dos interesses organizados e dos atores que se mobilizam em torno deles” (Pozzobon, 2018, p. 31).

Portanto, a criação da CPE pode ser interpretada menos como um evento isolado e mais como a inauguração de um processo de construção institucional do planejamento no âmbito estadual. Ao reunir conhecimento técnico, articulação política e produção sistemática de diagnósticos e propostas, a Comissão estabeleceu as bases administrativas, cognitivas e operacionais que permitiriam, posteriormente, a consolidação de estruturas mais permanentes de planejamento. Compreender sua atuação implica reconhecer que a institucionalização do planejamento na Bahia não ocorreu de forma abrupta, mas como um percurso gradual, marcado pela formação de espaços intermediários, como a própria Comissão, que mediarão a passagem entre a improvisação administrativa e a construção de uma racionalidade estatal orientada pelo planejamento. Esse movimento será aprofundado na seção seguinte, ao analisar as fases históricas, os atores e os desdobramentos institucionais decorrentes da experiência da CPE.

2 ENTRE TÉCNICA E POLÍTICA: FASES HISTÓRICAS E CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL DA COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO NA BAHIA (CPE), 1955–1979

Nesta comunicação, as fases históricas da instituição serão delimitadas a partir das próprias modificações de sua denominação oficial, entendidas não como meros ajustes administrativos, mas como indícios expressivos das mudanças de função, de escopo de atuação e de posição ocupada no aparato estatal baiano. Como vimos anteriormente, a criação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE) inscreve-se em um momento de afirmação do planejamento como prática emergente de racionalização da ação governamental; nesse sentido, a Comissão se apresentou como instância de formulação técnica voltada à organização do desenvolvimento econômico estadual. A própria noção de “comissão” remete a um órgão ainda em processo de afirmação institucional, com atribuições amplas, mas dependentes de articulações políticas e administrativas instáveis, características de uma fase em formação do planejamento na Bahia.

As renomeações posteriores sinalizam deslocamentos estruturais. A transformação em **Fundação de Pesquisa** em 1975, pode ser interpretada como expressão de um período de arrefecimento de

PENSAR FORA DO EIXO

suas funções originais de planejamento, com ênfase crescente na produção de estudos e diagnósticos, em detrimento da capacidade de intervenção direta sobre a formulação de políticas públicas. Já a mudança de nome para **Fundação Centro de Pesquisas e Estudos** em 1979 indica uma inflexão funcional e institucional, na qual a antiga Comissão passa a ocupar uma posição distinta no campo do planejamento estadual, mais próxima da pesquisa aplicada, da assessoria técnica e da mediação entre Estado e universidade. Trata-se, portanto, menos de uma “ressignificação” no sentido pleno do termo, e mais de um processo de reacomodação institucional, no qual a entidade redefiniu suas atribuições e seu lugar no cenário do planejamento e do desenvolvimento regional baiano.

A época da criação da CPE, em texto comemorativo publicado na edição especial da revista *Planejamento*⁹, publicado em 1980, a Comissão foi definida como sendo a “‘cabeça’ das funções planificadoras a nível do setor público” na Bahia, (Almeida, 1980, p. 5), sendo apresentada como agente catalisador e precursor de iniciativas consideradas vanguardistas na administração pública do estado. Essa leitura encontra eco na interpretação de Sampaio (2015, p. 220), ao afirmar que a Comissão instituiu “as bases do planejamento moderno do Estado”, evidenciando uma “virada de chave” no modo de conceber a administração pública baiana, agora orientada pela articulação entre saber técnico, planejamento estatal e projeto de desenvolvimento.

Conforme apontam Carvalho e Miranda (1975, p. 6), a CPE não apenas antecipou a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), como também “forneceu importante parcela de técnicos e de experiência teórica e metodológica” para a referida agência regional.

Quando foi instituída, segundo seu primeiro presidente, o economista Rômulo Almeida¹⁰, a organização da CPE compreendia a seguinte estrutura:

1 — Conselho político em que secretários de Estado, Universidade e representantes das categorias patronais e de trabalhadores, além de algumas figuras de notória competência não vinculadas ao Estado, estavam presentes, sob a presidência do governador, que assegurava a vinculação permanente com os centros de decisões

⁹ A Revista Planejamento constitui importante fonte material para a análise aqui desenvolvida, na medida em que se trata de um periódico lançado em 1973 pela Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia da Bahia (SEPLANTEC) — instituição criada em 1971 —, diretamente vinculada à condução das políticas estaduais de planejamento. A revista articula-se a uma lógica de planejamento tecnocrático de orientação estadual, com ênfase na gestão pública local e no aperfeiçoamento institucional do planejamento baiano. Nesse arranjo institucional, a CPE vinculava-se à SEPLANTEC por meio de uma administração descentralizada, o que contribuiu para a circulação e legitimação de diagnósticos, métodos e linguagens técnicas no âmbito do Estado.

¹⁰ Rômulo Almeida foi presidente da CPE entre os anos de 1955 e 1961.

PENSAR FORA DO EIXO

e as principais forças sociais. 2 — Uma organização técnica — a secretaria da CPE — que, por sua vez se vinculava à Universidade, sobretudo através do Instituto de Economia e Finanças da Bahia, bem como a secretaria técnica de uma entidade chave para a promoção do desenvolvimento, criada em março de 1957, a Fundagro — Fundação de Desenvolvimento Agroindustrial (Almeida, 1980, p. 4).

Assim, a Comissão não foi concebida como um órgão autônomo independente, mas como uma instância diretamente vinculada ao Poder Executivo estadual, submetendo-se ao Governador e não a uma secretaria setorial específica. Funcionava como órgão de assessoramento superior em matéria de planejamento, operando, do ponto de vista institucional, como uma estrutura estratégica ligada ao gabinete do chefe do Executivo. Essa configuração é coerente com o padrão administrativo da década de 1950, período em que o planejamento ainda não havia sido plenamente burocratizado em secretarias especializadas. Nesse sentido, a CPE precede a consolidação de uma secretaria formal de planejamento na Bahia, processo que apenas mais tarde se institucionalizaria em moldes mais estáveis e permanentes, como ocorreria com a criação da Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia da Bahia (SEPLANTEC) nos anos 1970. Ademais, sua atuação deve ser compreendida como parte de um dispositivo de alinhamento com a racionalidade desenvolvimentista então em curso, articulando-se, a partir de 1959, com a SUDENE.

Conforme observa Barbosa (2025), no ápice da sua criação, no período em que esta comunicação considera como sendo a **primeira fase da Comissão de Planejamento Econômico**, a CPE introduzia um modelo de planejamento que buscava romper, ainda que de forma parcial, com a lógica estritamente hierárquica da administração pública baiana, ao deslocar a formulação das propostas para instâncias colegiadas sediadas na própria Comissão. Ao assumir esse papel articulador, afirmava-se como núcleo técnico de coordenação do planejamento estadual, concentrando funções de diagnóstico, proposição e mediação interinstitucional.

No âmbito da administração pública baiana, a Reforma Administrativa de 1966 configurou-se como um marco estruturante do sistema estadual de planejamento, ao promover uma ampla reorganização institucional e redefinir competências no interior do aparato estatal. Entre os desdobramentos dessa reforma, destaca-se a criação de novas instituições voltadas à política de desenvolvimento regional, como o Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo¹¹ (CONDER),

¹¹ À época da criação do CONDER, em 1967, o Recôncavo Baiano era compreendido como uma região histórica e funcional articulada em torno da Baía de Todos-os-Santos. Na década de 1960, o Recôncavo era entendido como uma unidade regional marcada por intensas interdependências econômicas, sociais e institucionais, atravessada por profundas transformações decorrentes da industrialização, da expansão da infraestrutura energética e viária e da crescente centralidade urbana de Salvador. A capital baiana, embora historicamente integrada ao Recôncavo, deixa formalmente de compor essa região a partir de 1973, com a

PENSAR FORA DO EIXO

instituído em 1967. De acordo com Baptista (1979), uma das alterações de maior impacto para o planejamento estadual decorrentes da Reforma de 1966 foi a implantação de um sistema integrado de programação e orçamento, cuja coordenação passou a ser exercida pela recém-criada Assessoria Geral de Programação e Orçamento (AGPO).

É nesse novo arranjo institucional, inaugurado em 1966, que se inicia o que aqui se denomina como **segunda fase da Comissão de Planejamento Econômico (CPE)**. Nesse contexto, a Comissão teve suas atribuições progressivamente redefinidas: embora o presidente da CPE acumulasse, por prescrição legal, a função de coordenador-geral da AGPO, a atuação da Comissão passou a concentrar-se sobretudo na produção de estudos básicos — como estimativas de receitas e análises de regionalização — destinados a subsidiar tecnicamente o trabalho da AGPO. Tal deslocamento funcional indica uma mudança de posição da CPE no sistema de planejamento estadual, marcada pela perda relativa de centralidade na formulação das políticas e pela especialização em atividades de apoio técnico, em contraste com o papel articulador e propositivo que caracterizara sua fase inicial. A esse respeito:

Após a Reforma e a reestruturação da CPE, ocorrida pouco depois, um novo enfoque é conferido ao planejamento no Estado, com a opção pelos planos micro-regionais. O Estado foi, então, dividido em micro-regiões-programa, cujo desenvolvimento deveria ser planejado de acordo com prioridades estabelecidas pelo Governo Estadual. Dentro dessa abordagem, conferiu-se, inicialmente, tratamento preferencial ao Recôncavo datando daí o surgimento do CONDER, àquela época Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo [...] (Baptista, 1979, p. 107).

De acordo com a versão final do relatório apresentado ao Governo do Estado da Bahia pela missão técnica organizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) — encomendada pelo governo estadual com o objetivo de analisar os problemas socioeconômicos de Salvador e do Recôncavo Baiano —, a criação do CONDER foi concebida como resposta às demandas específicas da região no contexto da formulação dos planos microrregionais (HUAPAYA ESPINOZA, 2016). À época, o Recôncavo Baiano atravessava um período de profundas transformações estruturais e institucionais, e o relatório assinalava a ausência de uma instância própria, dotada de capacidade técnica e legitimidade política, capaz de conduzir estratégias de

criação das Regiões Metropolitanas pela Lei Complementar Federal nº 14, passando a integrar a recém-instituída Região Metropolitana de Salvador, o que redefiniu os marcos territoriais do planejamento regional no estado.

PENSAR FORA DO EIXO

desenvolvimento de forma articulada, coordenada e alinhada às diretrizes do planejamento governamental então em curso.

Diante desse quadro, a missão do BID recomendou a criação do CONDER como órgão responsável por coordenar e aprofundar os estudos sobre os novos vetores de transformação econômica e social do Recôncavo. Conforme indicado no relatório, o Conselho deveria dispor de um Grupo Executivo presidido pelo mesmo dirigente da CPE, de modo a assegurar a articulação institucional entre o planejamento regional do Recôncavo e a política de planejamento do Estado como um todo (Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo, 1967). Tal arranjo revela a posição da CPE no sistema estadual de planejamento, ao mesmo tempo em que evidencia a progressiva especialização funcional dos órgãos envolvidos.

A criação formal do CONDER ocorreu por meio do Decreto nº 20.353, de 23 de setembro de 1967, cujo texto legal enfatiza a necessidade de colaboração entre entes públicos e privados para a renovação das estruturas sociais e econômicas do Recôncavo Baiano. O decreto justifica a instituição do órgão como estratégia indispensável para que o Governo do Estado exerça uma ação planejada, eficaz e coordenada, em articulação com os municípios da região. Entre as primeiras iniciativas do Conselho, destacam-se o estudo sobre o desenvolvimento da indústria petroquímica na Bahia, a elaboração preliminar do Plano Metropolitano de Salvador e o Plano Turístico do Recôncavo — ações que evidenciam a proximidade entre o escopo de atuação do CONDER e os estudos desenvolvidos pela CPE enquanto fundação de pesquisa, bem como a continuidade das agendas técnicas no interior do planejamento estadual.

Ao analisar a relação entre o CONDER e a CPE, Carvalho e Miranda (1975) observam que:

O CONDER, criado em 1967, apresenta algumas características distintas da CPE. O CONDER parece ter sido o único órgão de planejamento (micro-regional) que nasceu sob a orientação de uma 'intenção' integrativa. Com efeito, sua implantação foi a consequência de um processo iniciado com a formulação de uma estratégia micro regional completa, inclusive obedecendo sua projeção de sincronização e coordenação ao nível de seus programas (Carvalho; Miranda, 1975, p. 10).

Na transição para a década de 1970, a CPE passou a enfrentar dificuldades institucionais crescentes para manter um papel efetivo na programação da ação pública e no planejamento estadual. Esse processo de enfraquecimento foi intensificado pelo desmonte do Instituto de Economia e Finanças, rompendo um elo fundamental entre a Comissão e o meio acadêmico, que contribuiu para a perda progressiva de centralidade da CPE no interior do aparato estatal, bem como para seu distanciamento da administração pública baiana.

PENSAR FORA DO EIXO

Segundo o relato de Mário Kertész¹² (1980, p. 6), ao assumir a presidência da Comissão em 1970, encontrou a instituição em estado de “prostração, possuidora de reduzido corpo técnico de qualificados profissionais, mas extremamente desestimulado, que usava aquela entidade apenas como trabalho adicional”. Diante desse quadro, conforme o próprio Kertész (1980), sua atuação inicial concentrou-se na tentativa de reabilitar a CPE como instância de prestação de serviços ao governo estadual, buscando recuperar sua função estratégica no sistema de planejamento.

Foi nesse contexto de reorganização administrativa que a criação da Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia (SEPLANTEC), em 1971, assumiu papel decisivo. Estruturada a partir das diretrizes do programa de governo do então governador Antônio Carlos Magalhães para o quadriênio 1971–1975, a nova secretaria configurou-se como herdeira das atribuições anteriormente exercidas pela CPE, incorporando-as, ampliando-as e reorganizando-as no interior de uma estrutura administrativa mais centralizada e dotada de maior capacidade de coordenação.

A partir dessa reconfiguração institucional, a CPE passou a operar em uma nova etapa que aqui consideramos ser a sua **terceira fase**, com funções redefinidas no sistema estadual de planejamento. Reposicionada como órgão de pesquisa, sua atuação concentrou-se predominantemente na elaboração de estudos técnicos destinados a subsidiar a formulação de políticas públicas pelo governo estadual. Segundo Kertész (1980), com a institucionalização da SEPLANTEC, esperava-se que as atribuições relacionadas à formulação de diretrizes e à definição das orientações políticas do planejamento passassem a ser concentradas na nova secretaria. À CPE, por sua vez, foi progressivamente reservado um papel de natureza mais técnica e analítica, sendo reconfigurada como fundação voltada à produção de estudos e pesquisas. Essa reorganização institucional visava promover uma especialização funcional entre os órgãos do sistema estadual de planejamento e, ao mesmo tempo, ampliar a capacidade do Estado em termos de diagnóstico, planejamento e análise aplicada ao desenvolvimento.

¹² Mário Kertész foi economista e gestor público, com atuação destacada na administração pública baiana a partir do final da década de 1960. Assumiu a presidência da Comissão de Planejamento Econômico (CPE) entre 1970 e 1975, período marcado pela reconfiguração institucional do sistema estadual de planejamento e pela criação da Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia (SEPLANTEC). Posteriormente, exerceu cargos de relevo na administração estadual e municipal, incluindo a prefeitura de Salvador, consolidando-se como uma das principais figuras políticas associadas às reformas administrativas e às agendas de planejamento na Bahia nas décadas de 1970 e 1980.

PENSAR FORA DO EIXO

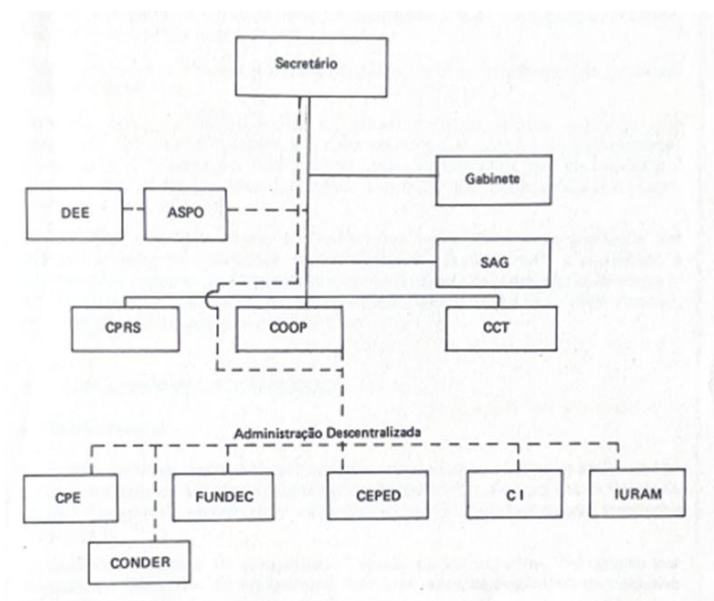
Em 1975, por meio da Lei Estadual nº 3.413, a CPE passou por nova reestruturação, ampliando suas atribuições. Além da produção de estudos e pesquisas, a instituição assumiu a incumbência de promover a capacitação de servidores com formação em nível superior atuantes na administração pública estadual. Nesse contexto, ao analisarem a complexa rede de instituições então existentes na estrutura do governo baiano, Carvalho e Miranda (1975) argumentam que a criação da SEPLANTEC teve igualmente como objetivo racionalizar e integrar os diversos órgãos vinculados ao sistema estadual de planejamento.

Entretanto, segundo os autores, esse objetivo não foi plenamente alcançado. Os planos e projetos formulados por órgãos como a CPE, o CONDER e outras entidades vinculadas à SEPLANTEC careciam de unidade teórica e metodológica, assim como de uma diretriz política articulada, o que inviabilizava a efetivação do que denominam “planejamento global” (Carvalho; Miranda, 1975, p. 13). Como parte dessa análise crítica, os autores examinaram o organograma da SEPLANTEC, evidenciando tanto o número expressivo de órgãos a ela vinculados quanto as hierarquias estabelecidas e a adoção de um modelo de administração descentralizada.

Nesse modelo descentralizado, cinco órgãos vinculavam-se diretamente ao secretário da pasta, sem a mediação de instâncias intermediárias anteriormente previstas na hierarquia administrativa. Eram eles: a Fundação de Planejamento (CPE), o Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER), a Fundação para o Desenvolvimento da Ciência na Bahia (FUNDEC), o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CEPED), o Centro de Informática (CI) e o Instituto de Urbanismo e Administração Municipal (IURAM)¹³. Tal arranjo institucional reforçava a complexidade do sistema de planejamento estadual e evidenciava os desafios de coordenação entre órgãos com atribuições distintas (Figura 1).

¹³ As siglas apresentadas no organograma correspondem às seguintes instituições e respectivas atribuições: o Departamento Estadual de Estatística (DEE) e o Centro de Informação (CI), responsáveis pela produção de informações técnico-científicas e socioeconômicas; a Fundação de Planejamento (CPE), o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CEPED) e a Coordenação de Ciência e Tecnologia (CCT), voltados à realização de pesquisas tecnológicas e de caráter socioeconômico; a Fundação para o Desenvolvimento da Ciência na Bahia (FUNDEC), incumbida da formação e capacitação de pessoal; o Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER) e o Instituto de Urbanismo e Administração Municipal (IURAM), responsáveis pelas atividades de planejamento regional e urbano; e, por fim, a Coordenação de Programas Regionais e Setoriais (CPRS) e a Coordenação de Organização e Orçamento-Programa (COOP), encarregadas das funções específicas de planejamento geral e setorial.

Figura 1. Organograma da SEPLANTEC (1975)



Fonte: CARVALHO; MIRANDA, 1975, p. 11.

Em 1979, a CPE foi novamente redefinida institucionalmente por meio da Lei Estadual nº 3.700. A partir dessa reformulação, a então chamada Fundação de Planejamento passou a denominar-se Fundação Centro de Pesquisas e Estudos — mantendo a sigla CPE — em uma adequação formal de sua nomenclatura à sua função predominantemente técnica e investigativa. Destaca-se, nesse processo, a incorporação de uma nova atribuição, voltada à modernização administrativa da máquina pública estadual, bem como a absorção das funções anteriormente desempenhadas pelo Instituto de Urbanismo e Administração Municipal (IURAM), então em processo de extinção.

3 RESSONÂNCIAS DA COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO (CPE) NO PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO BAIANO

A atuação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE) deve ser apreendida não apenas por meio de seus arranjos institucionais, mas, sobretudo, a partir de sua produção metodológica e programática, que forneceu as bases para a formulação de diretrizes de planejamento no âmbito estadual. Nesse sentido, os diagnósticos elaborados pela CPE e os instrumentos que deles derivaram constituem um legado fundamental para compreender a emergência de uma racionalidade planejadora na Bahia, bem como suas projeções sobre políticas e planos subsequentes, ainda que marcados por limites políticos e institucionais.

PENSAR FORA DO EIXO

As ressonâncias das ações da CPE extrapolaram o âmbito estritamente estadual e se fizeram sentir de modo particularmente significativo por meio de sua relação com a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Conforme aponta Baptista (1979), já no período inicial da SUDENE — e mesmo quando esta ainda operava como Comissão de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO) — estabeleceu-se um relacionamento intenso entre o órgão regional e a comissão baiana. Tal articulação se concretizava, sobretudo, pela participação de técnicos da CPE na elaboração de estudos referentes à Bahia, incluindo levantamentos de informações e definição de diretrizes para documentos da SUDENE sobre setores como o ferroviário e o agrícola. Além disso, muitos dos textos produzidos pela CPE eram discutidos conjuntamente com o núcleo inicial de planejamento regional, em um esforço de ajustar as propostas estaduais às diretrizes que estavam sendo delineadas em escala nordestina. A Comissão chegou a ser acionada inclusive em tarefas de natureza administrativa e de controle de projetos, em razão da experiência técnica já acumulada. Ainda que a legislação da SUDENE recomendasse a elaboração de planos estaduais — os quais não foram formalmente incorporados à programação global do Nordeste —, no caso baiano, os trabalhos da CPE serviram efetivamente como subsídio relevante para a formulação dos planos regionais (Baptista, 1979).

Conforme descreve Barbosa (2005), a estrutura organizacional da CPE expressava de maneira clara a ambição de articular diferentes setores estratégicos do Estado e da economia baiana em torno da agenda do planejamento. A Comissão foi composta por seis membros nomeados pelo governador, oriundos das áreas de finanças, energia, transporte, agricultura, indústria e comércio, aos quais se somavam especialistas em problemas econômicos gerais e representantes de entidades ligadas ao sistema bancário, à indústria, ao comércio e à agricultura. Essa composição ampliada incluía ainda a participação de órgãos federais, como a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) e a Petrobrás, bem como de autarquias estaduais e dos presidentes das comissões de assuntos econômicos da Assembleia Legislativa.

Essa dinâmica institucional, no entanto, não se deu sem conflitos. O deslocamento do centro decisório para os espaços colegiados vinculados à CPE gerou resistências políticas internas, na medida em que reordenava as fronteiras tradicionais de competência no interior do aparato estatal. Como assinala Barbosa (2025, p. 99), as demais “secretarias viam suas áreas de atuação ‘desprestigiadas’, uma vez que os projetos eram elaborados pelas várias subcomissões e grupos de trabalho, sediados na CPE, em contato com a sociedade civil” (Barbosa, 2025, p. 99). Tais tensões revelam os limites e contradições dessa primeira fase da Comissão, marcada

PENSAR FORA DO EIXO

simultaneamente pela ampliação da racionalidade técnica do planejamento e pela disputa política em torno da centralização de suas funções. A esse respeito:

Portanto, a proposta de realizar “um planejamento com a participação de todos os níveis da federação e de todos os setores e classes sociais” (Almeida, 1982) não vingou em sua plenitude, recebendo críticas de dentro e de fora do governo. Rômulo admite, posteriormente, que a CPE falhara nos seus propósitos originais, tendo assegurado “continuidade” apenas “parcial” de seus projetos. No seu entender, o seu grande papel foi o de “constituir uma equipe e legar uma equipe ao governo”. Essas ideias seguiriam vigentes, atuando este grupo “com um poder competitivo ao da política de clientela”, ao menos essa era a sua expectativa (Barbosa, 2025, p. 99).

À luz desse balanço crítico elaborado pelo próprio Rômulo Almeida, as estratégias efetivamente implementadas pela CPE revelam tanto a ambição inicial do projeto quanto seus limites concretos. No que se refere às diretrizes adotadas, Almeida (1980) aponta para a formulação de políticas voltadas à redução das flutuações econômico-financeiras que marcavam a economia baiana, em reconhecimento às desigualdades regionais e às defasagens estruturais historicamente associadas ao território estadual, condensadas na conhecida noção do “enigma baiano” como já mencionado. Ainda que tais estratégias não tenham se traduzido plenamente, a experiência da CPE pode ser compreendida como uma tentativa de planejamento de caráter endógeno, orientada à superação das disparidades internas do estado e à consolidação de um núcleo técnico capaz de sustentar, ao menos parcialmente, a continuidade de uma agenda planejadora no interior do governo baiano.

Para Baptista (1979, p. 100) “foram três as propostas de caráter mais globalizante elaboradas pela CPE: o Programa de Recuperação Econômica da Bahia (que não chegou a ser propriamente um plano), o Plano de Desenvolvimento da Bahia – PLANDEB e o plano trienal”. Nessa tríade, o PLANDEB se destaca, pois apesar de não ter alcançado plena consolidação, forneceu estratégias para o desenvolvimento industrial do estado, com ênfase na necessidade de implantação de um núcleo de indústria pesada. Ou seja, segundo Sampaio (2015, p. 106), “a CPE — desde as ‘pastas rosas’ — via a construção de ‘cidades industriais’ por um ponto de vista econômico”.

A metodologia da CPE, conforme assinala Milton Santos¹⁴ (1980), resultou de um conjunto sistemático de estudos iniciados em 1954, voltados à análise da realidade econômica baiana. Segundo Rômulo Almeida (1980), esses estudos reuniam o “estado da arte” da análise econômica

¹⁴ Milton Santos assumiu a presidência da CPE entre os anos de 1962 e 1964.

PENSAR FORA DO EIXO

produzida sobre a Bahia até então, sustentando a necessidade da criação de um órgão com o perfil da CPE no interior da administração pública estadual.

As diretrizes formuladas no âmbito das “Pastas Rosas”, já mencionada anteriormente como um dos primeiros esforços sistemáticos de diagnóstico e planejamento baiano, seriam posteriormente consolidadas, em 1959, no PLANDEB, cuja elaboração incorporou a experiência acumulada pela CPE. Embora dialogasse com o Plano de Metas do governo federal, o PLANDEB mantinha-se alinhado às formulações presentes nos estudos da CPE ao enfatizar a necessidade de enfrentar as desigualdades regionais e reivindicar maior equidade na alocação de recursos públicos. Trata-se, portanto, de uma proposta que articulava planejamento estadual e crítica à inserção desigual da Bahia no projeto desenvolvimentista nacional.

Conforme destaca Baptista (1979), o PLANDEB constituiu o mais completo e ambicioso plano então formulado no estado, buscando inclusive articular-se à nascente SUDENE — à época denominada CODENO — como estratégia para captar recursos federais. Segundo Spinola:

O Plandeb foi responsável pela estratégia da “desconcentração concentrada” que preconizava a industrialização da Bahia mediante a sua inserção no projeto nacional de desenvolvimento, atraindo para o Estado grandes projetos produtores de bens intermediários que seriam os polarizadores do desenvolvimento industrial da Bahia nos distritos industriais criados para abrigá-los e por intermédio das empresas produtoras de bens finais (grandes geradoras de empregos diretos e indiretos) que se instalariam à jusante (Spinola, 2003, p. 25).

Em 1963, se observa uma inflexão mais decisiva nos estudos decorrentes do PLANDEB por parte do governo estadual no sentido de estruturar efetivamente uma área destinada à instalação industrial. Conforme analisam Galvão e Simões (1979), naquele contexto, a tarefa primordial era identificar um espaço geográfico no território baiano que reunisse condições propícias à implantação de um parque industrial. Tal escolha deveria obedecer a duas etapas metodológicas: primeiramente, a seleção de uma região com maior aptidão para receber os impactos do processo de industrialização; em seguida, a realização de um zoneamento detalhado dessa área.

Esse processo culminou no Decreto de 3 de novembro de 1964, que delimitou oficialmente a zona industrial, e se formalizou com a promulgação da Lei Estadual nº 2.321, de abril de 1966, que instituiu a autarquia Centro Industrial de Aratu (CIA). Esta passou a ser responsável por coordenar um plano urbano-industrial integrado, desenvolver a infraestrutura local e oferecer suporte técnico aos empreendimentos ali instalados.

PENSAR FORA DO EIXO

Como destaca Sampaio (2015, p. 106), o CIA foi concebido como um polo “criado fora dos limites de Salvador, criando todas as facilidades para atrair as empresas: terrenos, infraestruturas — vias, energia, água etc. — porto próprio na baía de Aratu, ferrovia e amplo apoio institucional”. A implantação do CIA no Recôncavo Baiano deve ser compreendida, assim, como uma ressonância concreta da atuação da CPE, na medida em que materializou, no plano urbano-territorial, as diretrizes econômicas e espaciais formuladas pela Comissão no âmbito do PLANDEB. Pensado como uma grande “cidade industrial” (Sampaio, 2015), o empreendimento traduz em forma espacial a concepção de desenvolvimento industrial defendida pela CPE, baseada na concentração planejada de infraestrutura, na atração seletiva de investimentos e na intervenção coordenada do Estado.

A Bahia somente passou a assumir uma posição de liderança regional nos investimentos industriais a partir de 1966, quando o CIA iniciou sua implantação efetiva, fundamentada em estudos de localização elaborados em cooperação entre a SUDENE e a CPE. Essa articulação entre planejamento regional e planejamento estadual foi decisiva para inserir o Estado de maneira mais estruturada no projeto desenvolvimentista nordestino, conferindo-lhe uma base industrial até então inexistente em tal escala e grau de coordenação técnica.

Os impactos do CIA sobre a economia e a estrutura urbana baiana foram significativos. Destacam-se a geração de milhares de empregos diretos e indiretos, a elevação da renda regional e o surgimento de novos mercados de consumo e de serviços especializados (Spinola, 2003). A concentração planejada de atividades industriais no CIA estimulou a formação de cadeias produtivas locais, fomentou a qualificação da mão de obra e impulsionou o crescimento de empresas de apoio e de fornecedores regionais, contribuindo para a consolidação de um ambiente industrial integrado e dinâmico, tanto por sua escala urbanística quanto por se tratar da primeira cidade industrial brasileira concebida e implantada a partir de um Plano Diretor rigoroso, tecnicamente coordenado por uma equipe especializada.

O Plano Diretor do CIA propunha uma lógica de ordenamento territorial baseada no zoneamento espacial, funcional e estratégico, prevendo a separação entre áreas industriais — leves, médias e pesadas —, zonas portuárias, áreas habitacionais e setores comerciais, de modo a assegurar racionalidade na ocupação do solo e eficiência na prestação dos serviços urbanos. A infraestrutura planejada contemplava não apenas os espaços produtivos, mas também zonas residenciais, equipamentos sociais, sistema viário estruturante, serviços urbanos e conexões logísticas capazes

PENSAR FORA DO EIXO

de integrar o complexo industrial à área metropolitana de Salvador. Para além de sua dimensão produtiva, o plano apresentava um claro apelo urbanístico: no zoneamento estavam previstas áreas habitacionais organizadas segundo diferentes gabaritos construtivos, compondo uma gradação tipológica que articulava habitações unifamiliares, conjuntos de média densidade e edificações de maior porte, conforme a posição na hierarquia interna do assentamento. Tal organização articulava-se a uma hierarquia viária definida, com vias arteriais estruturantes, eixos coletores e malha local, estabelecendo níveis diferenciados de circulação e acesso e reforçando a racionalidade funcional do conjunto. Assim, o projeto do CIA não se limitava à implantação de um parque industrial, mas configurava-se como uma proposta de planejada, onde produção, moradia e circulação eram concebidas de forma integrada.

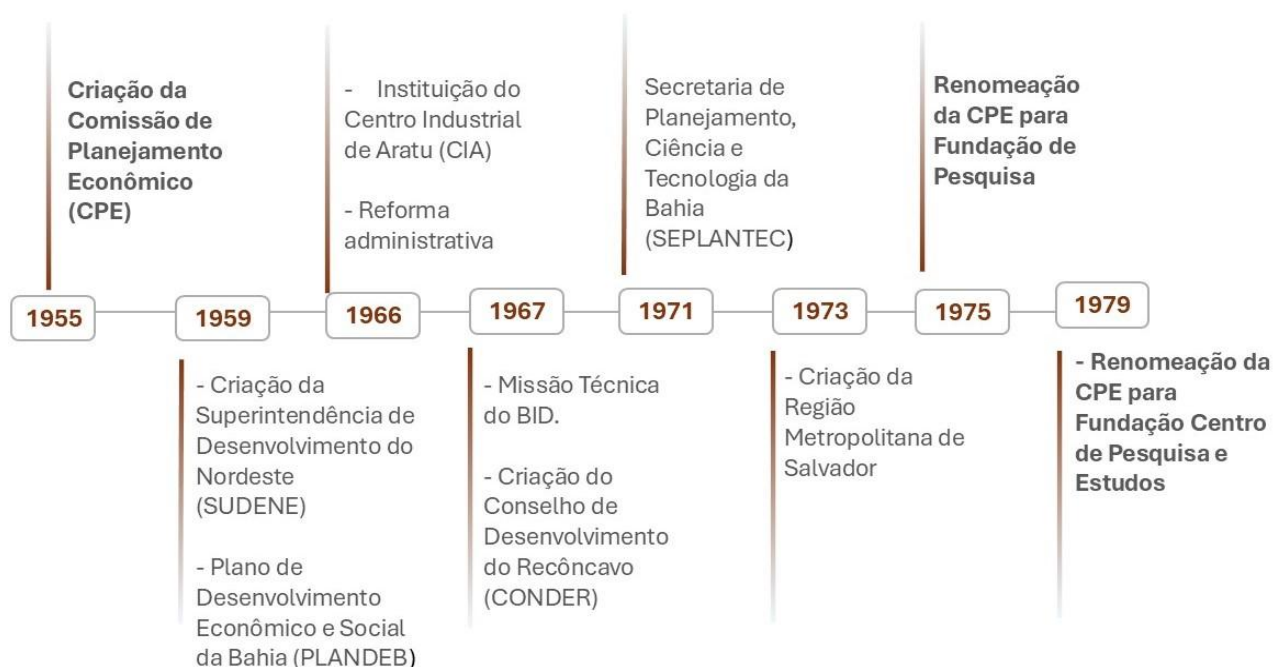
Essa concepção territorial visava não apenas atrair indústrias de diferentes portes, mas também reter a renda gerada localmente, fortalecer os mercados regionais e estabilizar a força de trabalho qualificada no estado. A proximidade com Salvador, aliada à existência de conexões rodoviárias e ferroviárias estratégicas, constituiu elemento central na definição do traçado territorial do CIA. Ademais, o plano previa a implantação de núcleos habitacionais nas adjacências das zonas industriais como estratégia para a fixação da mão de obra, o aumento da produtividade fabril e a mitigação das pressões migratórias sobre a capital baiana, reforçando o caráter integrado e planejado do empreendimento.

Nesse sentido, o CIA não apenas consolidou a Bahia como polo estratégico da política desenvolvimentista no Nordeste, mas também evidenciou o alcance prático do repertório técnico elaborado no interior da CPE. Ao articular capital estatal e capital privado sob a égide de um planejamento de orientação tecnocrática, o CIA tornou-se mais do que um território produtivo, assumindo a condição de artefato técnico-político que sintetizou os ideais modernizadores e a racionalidade planejadora. Importa recordar que as bases para a implantação do CIA delineadas no PLANDEB foram concebidas justamente na primeira fase de atuação da CPE, quando o órgão apresentava um perfil mais propositivo e incisivo no interior da administração governamental baiana. Como expressão territorial dessas matrizes, o CIA simboliza a passagem de uma industrialização dispersa para um modelo institucionalizado e territorialmente planejado, revelando o modo como as formulações gestadas na CPE, especialmente em seu momento inicial de maior centralidade político-administrativa, reverberaram para além do plano discursivo, inscrevendo-se de forma duradoura na organização do espaço baiano.

PENSAR FORA DO EIXO

A fim de sintetizar e tornar mais evidente a sequência de transformações institucionais que aqui foram narradas, a Figura 2 apresenta um esquema de linha do tempo que sistematiza as diferentes fases, reformulações administrativas e mudanças de denominação da CPE entre 1955 e 1979. A representação gráfica permite visualizar, de forma integrada, o que aqui foi apresentado de forma progressiva com a redefinição das atribuições da CPE e o deslocamento de uma estrutura inicialmente vinculada ao planejamento econômico para um perfil cada vez mais técnico-científico, articulado à modernização administrativa do Estado baiano e à reorganização do aparato institucional do planejamento. Observa-se, assim, que as alterações não constituíram eventos isolados, mas etapas sucessivas de um mesmo processo de institucionalização e especialização das práticas de planejamento no âmbito estadual.

Figura 2. Linha do Tempo - sistematização histórica - CPE



Fonte: Elaborado pelos autores, 2026.

Essa projeção do repertório técnico e institucional construído pela CPE pode ainda ser percebida na realização, em Salvador, do VIII Congresso Interamericano de Planejamento organizado pela *Sociedad Interamericana de Planificación* (SIAP), em 1970. A escolha da Bahia para sediar o evento não parece dissociada da visibilidade nacional e internacional alcançada, desde a década de 1950,

PENSAR FORA DO EIXO

pelas experiências de planejamento conduzidas no estado, especialmente aquelas vinculadas à atuação da Comissão, dentre elas: a elaboração do PLANDEB e a implantação do Centro Industrial de Aratu. Como assinalam Huapaya Espinoza, Lima e Silva (2024)¹⁵, a experiência do Recôncavo Baiano era então compreendida como um “exemplo vivo” de polo de desenvolvimento em formação, apto a ser confrontado com outras formulações e experiências latino-americanas. Assim, a realização do congresso em Salvador pode ser entendida como mais uma ressonância da atuação da CPE, evidenciando como suas formulações extrapolaram o âmbito estadual e passaram a integrar redes mais amplas de circulação de ideias, práticas e referências sobre planejamento e desenvolvimento na América Latina.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões apresentadas nesta comunicação permitem reconhecer que a trajetória da Comissão de Planejamento Econômico (CPE) constitui um capítulo fundamental e ainda pouco explorado da história do planejamento no Brasil. Ao analisar sua atuação entre 1955 e 1975, evidencia-se não apenas uma experiência administrativa circunscrita a um período específico, mas um momento constitutivo do próprio processo de institucionalização do planejamento na Bahia. Nessa perspectiva, compreender a CPE implica deslocar o olhar historiográfico tradicional, frequentemente concentrado em centros como São Paulo e Rio de Janeiro, reconhecendo que experiências situadas fora desses eixos também produziram pensamento técnico, inovação institucional e formulações estratégicas relevantes, o que reforça a importância de ampliar o debate sobre a produção de ideias e práticas de planejamento para além dos centros hegemônicos do país.

A experiência baiana demonstra que territórios historicamente posicionados como marginais no cenário nacional também se configuraram como espaços de produção intelectual e política ativa. A atuação de Rômulo Almeida e de sua equipe que elaborou as “Pastas Rosas”, revela a existência de uma agenda planejadora comprometida com diagnósticos estruturais, com a compreensão das desigualdades regionais e com a formulação de políticas públicas articuladas ao desenvolvimento econômico e social.

Ao ocupar um espaço técnico-político no interior do aparato estatal, a CPE estruturou práticas, linguagens e instrumentos que contribuíram para a consolidação de uma racionalidade orientada

¹⁵ Sobre esse aspecto, recomenda-se a leitura de Huapaya Espinoza, Lima e Silva (2024), que aprofundam a discussão acerca da realização do congresso e de suas conexões com a experiência baiana de planejamento.

PENSAR FORA DO EIXO

pelo planejamento, antecipando formas organizacionais posteriormente incorporadas a estruturas mais permanentes dentro do Estado. Sob essa ótica, a institucionalização não se configurou como um evento abrupto, mas como um percurso gradual, marcado pela constituição de arranjos intermediários, disputas políticas e sucessivas reconfigurações institucionais.

A trajetória da Comissão evidencia, ainda, que a construção institucional do planejamento esteve profundamente associada à atuação de atores específicos, às condições políticas do período e às correlações de poder que atravessaram o Estado baiano. Ao mesmo tempo em que a CPE representou um avanço na racionalização da ação governamental, suas transformações posteriores revelam os limites e as tensões inerentes aos processos de institucionalização, nos quais a consolidação de estruturas estatais depende de continuidades políticas nem sempre asseguradas.

As análises desenvolvidas ao longo desta comunicação, especialmente ao discutir o contexto de criação da Comissão e suas transformações institucionais ao longo do tempo, reforçam a compreensão da CPE como um arranjo intermediário fundamental, que operou como etapa preparatória para a consolidação de estruturas mais estáveis de planejamento na administração estadual. Assim, mais do que um órgão transitório, a Comissão pode ser compreendida como um laboratório institucional, no qual se experimentaram metodologias, se formaram quadros técnicos e se estabeleceram bases conceituais que contribuíram para a posterior institucionalização do planejamento na Bahia.

Por fim, recuperar a trajetória da CPE constitui também um gesto epistemológico de descentralização, que contribui para reequilibrar o campo da história do planejamento no Brasil. Ao trazer à tona essa experiência, reafirma-se a importância de revisitar instituições regionais como espaços de experimentação política e técnica, fundamentais para compreender as múltiplas temporalidades do planejamento no país e reconhecer que processos institucionais relevantes também se constroem fora dos centros historicamente consagrados.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, R. 25 anos de CPE – depoimentos. **Planejamento**, Salvador, v. 8, n. 1-2, p. 6-5, jan./jun. 1980.
- BAPTISTA, C. M. P. P. A intervenção planejada do estado – uma interpretação do caso baiano. **Planejamento**. Salvador, v. 5, n. 1, p. 71-111, jan./mar., 1979.

PENSAR FORA DO EIXO

BARBOSA, A. F. Rômulo Almeida na Bahia: a experiência inovadora da CPE e as contradições do desenvolvimento. In: VIDAL, F. B.; DIAS, P. C. (org.). **Planejamento e desenvolvimento: tempos, escalas e perspectivas para a Bahia**. Salvador: SEI, 2025, p. 89-118.

CARVALHO, E.; MIRANDA, C. L. de. O planejamento agrícola na Bahia. **Planejamento**. Salvador, v. 3, n. único, p. 5-46, jan./dez. 1975.

CASTRO, M. H. S. **Rômulo Almeida e a problemática do planejamento: o planejamento econômico na Bahia (1955–1961)**. Dissertação (Mestrado em História) — Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2010.

FRANCO, T. Salvador 476 anos: Mangabeira, o enigma e a capital espelho da pobreza. **Bahia Já**, Salvador, 01 abr. 2025. Disponível em: <<https://www.bahiaja.com.br/cultura/noticia/2025/04/01/salvador-476-anosmangabeira-o-enigma-e-a-capital-espelho-da-pobreza,155701,0.html>>. Acesso em: 22 jan. 2026.

FURTADO, C. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GALVÃO, A. C.; SIMÕES, J. Localização industrial na Bahia. **Planejamento**. Salvador, v. 7, n. 2, p. 153-180, abr./jun., 1979.

HUAPAYA ESPINOZA, J. C. Eduardo Neira Alva e o Brasil: aproximações, reflexões e propostas para a habitação social e o planejamento urbano em tempos de esperança. **Risco**. São Carlos, v. 14, n. 1, p. 58-72, 2016.

HUAPAYA ESPINOZA, J. C.. Duas reflexões atuais sobre os 30 anos dos Seminários de História da Cidade e do Urbanismo (1990-1921). In: Junior, Dilton Lopes de Almeida; Velame, Fabio Macêdo; Huapaya Espinoza, José Carlos. (orgs.). **Cidade, Urbanismo, História**. 30 anos de Seminários de História da Cidade e do Urbanismo. Tomo I. Salvador: Edufba, 2023, p. 156-189.

HUAPAYA ESPINOZA, J. C.; LIMA, L. P. de S. “Chega a seca ao Nordeste”: Rômulo Almeida e o planejamento de combate às secas (1953). **VI Seminário Urbanistas e Urbanismo no Brasil**. Porto Alegre, 2025.

HUAPAYA ESPINOZA, J. C.; LIMA, L. P. de S.; SILVA, T. B. O que é que a Bahia tem? Reflexões em torno do planejamento e desenvolvimento urbano, 1970-1980. **18º SHCU – Seminário de História da Cidade e Urbanismo**. Natal, 2024.

KERTÉSZ, M. 25 anos de CPE – depoimentos. **Planejamento**, Salvador, v. 8, n. 1-2, p. 6-7, jan./jun. 1980.

LEME, M. C. da S. (org.). **Urbanismo no Brasil, 1895-1965**. Salvador: EDUFBA, 2005.

OLIVEIRA, A. C. de. **As políticas no governo Antônio Balbino para o interior da Bahia (1955–1959)**. Dissertação (Mestrado em História) — Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2024.

POZZOBON, R. M. P. **Urbanismo e planejamento urbano: um olhar sobre o processo de constituição do seu lugar institucional**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2018.

PENSAR FORA DO EIXO

SAMPAIO, A. H. L. **Formas Urbanas**: cidade real & cidade ideal contribuição ao estudo urbanístico de Salvador. Salvador: Quarteto, PPGAU/FAUFBA, 2015.

SANTOS, M. 25 anos de CPE – depoimentos. **Planejamento**, Salvador, v. 8, n. 1-2, p. 5-6, jan./jun. 1980.

SEPLAN. **Pastas Rosas de Rômulo Almeida**. Salvador: Governo do Estado da Bahia, Secretaria do Planejamento, 2012.

SIMÕES, J. Evolução recente da economia baiana. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Memórias da economia baiana**. Salvador: SEI, 2020, p. 183–214.

SOARES, J. A. R. Celso Furtado, 100 anos: subdesenvolvimento e estagnação na América Latina (1966). **Informações FIEP**, São Paulo, n. 481, p. 33–39, out. 2020.

SPINOLA, N. D. **Política de localização industrial e desenvolvimento regional**: a experiência da Bahia. 2003. 342 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano) — Universidade Salvador (UNIFACS), Salvador, 2003.

VALIAS NETO, F. M.; COSENTINO, D. do V. Rômulo Almeida: Banco do Nordeste do Brasil e a Comissão de Planejamento Econômico na Bahia. **Desenbahia**, Salvador, v. 11, n. 20, p. 177–197, set. 2014.