UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO EM ECONOMIA

FILIPE PRADO MACEDO DA SILVA

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: A EXPERIÊNCIA DO TERRITÓRIO DO SISAL NA BAHIA

Uberlândia
2012

FILIPE PRADO MACEDO DA SILVA

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: A EXPERIÊNCIA DO TERRITÓRIO DO SISAL NA BAHIA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Antonio César Ortega.

Uberlândia
2012

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

S586d 2012

Silva, Filipe Prado Macedo da, 1985--
Desenvolvimento Territorial: a experiência do Território do Sisal na Bahia / Filipe Prado Macedo da Silva. - 2012.

251 f. : il.

Orientador: Antonio César Ortega.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Economia.

Inclui bibliografia.

1. Economia – Teses. 2. Desenvolvimento regional – Bahia -- Teses. 3. Sisal – Teses. 4. Bahia -- Condições econômicas – Teses I. Ortega, Antonio César. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU: 330

TERMO DE APROVAÇÃO

FILIPE PRADO MACEDO DA SILVA

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: A EXPERIÊNCIA DO TERRITÓRIO DO SISAL NA BAHIA

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), pela seguinte banca examinadora:

Antonio César Ortega – Orientador _____

Doutor em Economia, Sociologia e Políticas Agrárias – Universidad de Córdoba, Espanha.
Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Carlos Alves do Nascimento _____

Doutor em Economia Aplicada – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Noelio Dantaslé Spinola _____

Doutor em Análise Geográfica Regional – Universidad de Barcelona, Espanha.
Universidade Salvador (UNIFACS)

Uberlândia, 27 de Agosto de 2012.

Para meu

Primeiro raio de sol

AGRADECIMENTOS

Agradeço de coração a todos que me ajudaram, diretamente e indiretamente, na realização deste audacioso trabalho, em especial: o professor e orientador Antonio César Ortega (do IE/UFU); os meus pais (Jayme Antonio Macedo da Silva e Rosana Prado Silva); os meus tios (Cláudio L. Mauro e Stella Mauro); o meu irmão e *ajudante* nas viagens (Fernando Prado Macedo da Silva); o ex-professor e amigo Noelio Dantaslé Spinola; os amigos Luiz Coêlho de Araújo, Natã William Almeida Amorim, André Luiz Pires Muniz e Hernandes da Silva Rocha; as amigas Tatiana Pereira A. Costa (do IE/UFU), Diná Cesária Ramos Mastrela e Rayane Ramos Nunes; o diretor-geral do IE/UFU (Clésio Lourenço Xavier); o coordenador do PPGE (Programa de Pós-Graduação em Economia) do IE/UFU (Antonio César Ortega); a banca de qualificação (Humberto E. de P. Martins e Carlos Alves do Nascimento); os ex-professores do IE/UFU (Ana Paula M. de Avellar, Aderbal O. Damasceno; Henrique Dantas Neder; Marisa dos Reis Azevedo Botelho; José Rubens D. Garlipp; Vanessa Petrelli Corrêa e Niemeyer Almeida Filho); e, os servidores da Biblioteca da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Do mesmo modo, agradeço a colaboração de: Gilca da Silva Morais (do CODES Sisal), Ranúsio S. Cunha e Edilson L. Araújo (do SICOOB Coopere), Nelilton E. de Oliveira (da APAEB-Valente), Cosme A. Nascimento (da ASCOOB Itapicuru), Antônio D. Rios (do IDR-Sisal), Efrain G. de Souza e Vanessa C. de Araújo (da Toca do Calango), Clésio Marcelino de Jesus (aluno do doutorado do IE/UFU), e Henrique D. L. de Barros (economista do CEPES do IE/UFU).

“O sertão tem tudo que se precisa, se faltar a gente inventa!”

Slogan da APAEB-Valente.

RESUMO

Este trabalho tem como *objeto* de estudo o Território do Sisal. Localizado no semiárido da Bahia, o Território do Sisal abrange vinte municípios: Araci, Barrocas, Biritinga, Candeal, Cansanção, Conceição do Coité, Ichu, Itiúba, Lamarão, Monte Santo, Queimadas, Retirolândia, São Domingos, Quijingue, Nordestina, Santaluz, Serrinha, Teofilândia, Tucano e Valente. No Território do Sisal, desde 1960, a sociedade civil se organizou e promulgou diversas experiências de sucesso. Além do mais, o Território do Sisal foi constituído a partir da indução das recentes políticas de desenvolvimento territorial. Mas, após 10 anos da adoção do enfoque territorial, o Território do Sisal continua com pobreza, exclusão social e baixo dinamismo econômico. Por que, apesar da forte atuação dos atores sociais e de instituições locais (ou sociedade civil organizada) e de sua eleição como território de políticas públicas, o Território do Sisal continua apresentando alguns dos piores indicadores econômicos e sociais da Bahia e do Brasil? Para responder a tal pergunta, este trabalho tem como *objetivo geral* analisar como a sociedade civil, no Território do Sisal, organizou-se e foi capaz de estabelecer experiências coletivas, e compreender por que, apesar disso, o território continua apresentando alguns dos piores indicadores socioeconômicos da Bahia e do Brasil. Usando dados primários e dados secundários – além da perspectiva do *neocorporativismo* e do enfoque territorial – este trabalho revelou que a experiência do Território do Sisal, na Bahia, ainda tem muito a fazer para atingir um alto nível de desenvolvimento socioeconômico, sobretudo, porque precisa superar alguns obstáculos, como: a dependência econômica das prefeituras municipais, o "fenômeno natural da seca", a decadência da cadeia produtiva do sisal, a dicotomia entre o urbano (cidade) e o rural (campo), e os excessivos conflitos "abertos" e "fechados", que dificultam a coesão social.

Palavras-chave: Desenvolvimento Territorial – Bahia; Território do Sisal; Economia Baiana; Sisal.

ABSTRACT

The goal of this work is to study the Territory of Sisal. Located in the semiarid region of Bahia, the Territory of Sisal covers 20 counties: Araci, Barrocas, Biritinga, Candeal, Cansanção, Conceição do Coité, Ichu, Itiúba, Lamarão, Monte Santo, Queimadas, Retirolândia, São Domingos, Quijingue, Nordestina, Santaluz, Serrinha, Teofilândia, Tucano, and Valente. In the Territory of Sisal, since 1960, civil society has been organized and the government has put into operation several successful projects. The Territory of Sisal was formed from the recent implementation of territorial development policies. However, 10 years after the adoption of the territorial approach, the Territory of Sisal continues to experience low economic progress and high levels of poverty and social exclusion. Why it is that, despite the strong presence of social actors and local institutions (civil society) and its designation as a territory of public policy, the Territory of Sisal continues to register some of the worst social and economic statistics in Bahia and Brazil? To answer this question, this work aims at exploring how civil society in the Territory of Sisal was organized and how it was able to establish collective enterprises and understand why, despite this the territory continues to display some of the worst socioeconomic indicators in Bahia and Brazil. Using primary data and secondary data – beyond the perspective of *neocorporativism* and the territorial approach – this work has revealed that the Territory of Sisal, in Bahia, still has much to do to achieve a high level of socioeconomic development, especially because it must overcome some obstacles, such as economic dependence on municipal governments, the "natural phenomenon of drought," the decay of the sisal production chain, the dichotomy between urban (city) and rural (countryside) interests, and excessive conflicts, both "open" and "closed," that hinder the development of social cohesion.

Keywords: Territorial Development – Bahia; Territory of Sisal; Bahia Economics; Sisal.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Esquema de Três Níveis de Williamson 48
Figura 2 – Territórios Rurais do MDA e CONSADs 99
Figura 3 – Territórios da Cidadania 103
Figura 4 – Evolução do *Recorte* Geográfico na Bahia 120
Figura 5 – Territórios de Identidade da Bahia 123
Figura 6 – Delimitação do Território do Sisal 126
Figura 7 – Recursos Hídricos do Território do Sisal 131
Figura 8 – A Cultura do Sisal 134
Figura 9 – Região de Influência no Território do Sisal 164
Figura 10 – Sistema de Transportes no Território do Sisal 166
Figura 11 – Evolução do Consumo de Energia Elétrica (MWh) no Território do Sisal – 1970-2010 168
Figura 12 – Valor Adicionado a Preços Correntes (R$ milhões) no Território do Sisal – 1999-2008 172
Figura 13 – PIB *per capita* a Preços Correntes (em R$) no Território do Sisal, na Bahia e no Brasil – 2000-2008 174
Figura 14 – Participação (em %) dos Principais Produtos Agrícolas no Valor da Produção no Território do Sisal – 1969-2009 179
Figura 15 – Balança Comercial (em US$ milhões) no Território do Sisal – 2000-2011 183
Figura 16 – Evolução Financeira dos Municípios no Território do Sisal – 1996-2009 184
Figura 17 – Composição do Colegiado Territorial do Sisal 190
Figura 18 – Batedeira da APAEB-Valente 195
Figura 19 – Fábrica de Tapetes/Carpetes da APAEB-Valente 197
Figura 20 – Laticínio “DaCabra” da APAEB-Valente 199
Figura 21 – SICOOB Coopere em Conceição do Coité 203
Figura 22 – Estrutura do APL do Sisal 205
Figura 23 – STR de Conceição do Coité 210
Figura 24 – Laboratórios de Genética do IDR-Sisal 212
Figura 25 – Reprodutores da Raça *Dorper* (Ovinos) 213

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Concepções de Territórios 38
Quadro 2 – As Principais Diretrizes do Plandeb 110
Quadro 3 – Regiões Urbanas (1959) 118
Quadro 4 – Projeto de Regionalização Administrativa (1973) 119
Quadro 5 – A Cultura do Sisal 136
Quadro 6 – Resumo do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território do Sisal (2008-2011) 193
Quadro 7 – Projetos da APAEB-Valente e da Fundação APAEB 201

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Informações Geográficas do Território do Sisal, por Municípios – 2011 127

Tabela 2 – Evolução da População do Território do Sisal, por Municípios – 1960-2010 144

Tabela 3 – Evolução da População Urbana e Rural do Território do Sisal, por Municípios (em %) – 1960-2010 146

Tabela 4 – Evolução da Densidade Demográfica do Território do Sisal, por Municípios (hab./km²) – 1960-2010 148

Tabela 5 – Pessoal Ocupado no Mercado Formal de Trabalho, por Setor de Atividade Econômica, no Território do Sisal – 1985-2009 149

Tabela 6 – Situação do Programa Bolsa Família, no Território do Sisal – 2004-2010 151

Tabela 7 – Unidades Escolares, por Nível de Ensino, no Território do Sisal – 1968-2009 153

Tabela 8 – Matrículas Iniciais, por Nível de Ensino, no Território do Sisal – 1968-2009 154

Tabela 9 – Corpo Docente, por Nível de Ensino, no Território do Sisal – 1968-2009 154

Tabela 10 – Hospitais e Leitos Existentes no Território do Sisal, por Municípios – 1970-2009 156

Tabela 11 – Profissionais da Área de Saúde, por Tipo de Ocupação, no Território do Sisal – 1970-2009 158

Tabela 12 – Índice de Desenvolvimento Social do Território do Sisal, segundo seus Componentes, por Municípios – 1998-2006 161

Tabela 13 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) do Território do Sisal, por Municípios – 1991-2000 162

Tabela 14 – PIB Municipal (R$ milhões) e Valor Adicionado (em %) no Território do Sisal, por Municípios – 1999-2008 173

Tabela 15 – Efetivo dos Principais Rebanhos no Território do Sisal – 1969-2009 176

Tabela 16 – Produção dos Principais Produtos de Origem Animal no Território do Sisal – 1969-2009 177
Tabela 17 – Produção (em t) e Área Colhida (em ha) dos Principais Produtos Agrícolas no Território do Sisal – 1969-2009 178
Tabela 18 – Índice de Desenvolvimento Econômico do Território do Sisal, segundo seus Componentes, por Municípios – 1998-2006 185

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACM	Antônio Carlos Magalhães
ADAB	Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia
APAEB-Valente	Associação de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira
APAs	Áreas de Proteção Ambiental
APEX	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
APL	Arranjo Produtivo Local
APU	Administração Pública
ARCO Sertão	Agência Regional de Comercialização do Sertão da Bahia
ASA	Articulação no Semiárido Brasileiro
ASCOOB-Central	Associação das Cooperativas de Crédito da Agricultura Familiar e Economia Solidária
ASCOOB Cooperar	Cooperativa de Crédito Rural ASCOOB Cooperar
ASCOOB Itapicuru	Cooperativa de Crédito Rural Vale do Itapicuru
ASCOOB Serrinha	Cooperativa de Crédito Rural ASCOOB Serrinha
Bancoob	Banco Cooperativo do Brasil
Baneb	Banco do Estado da Bahia
Banfeb	Banco de Fomento do Estado da Bahia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAIS	Centro de Aprendizagem e Intercâmbio de Saberes
CAR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
CDLs	Câmaras de Dirigentes Lojistas
CENARTE-Sisal	Centro de Artesanato e Arte Popular da Região do Sisal
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CET	Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade da Bahia

CIA	Centro Industrial de Aratu
CMDRS	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNG	Conselho Nacional de Geografia
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODES Sisal	Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira do Estado da Bahia
CODETER	Colegiados de Desenvolvimento Territorial
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
Condeb	Conselho de Desenvolvimento Econômico da Bahia
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Reforma Agrária e Agricultura
CONSADs	Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Social
COOPERAFIS	Cooperativa de Artesãs Fibras do Sertão
CPE	Comissão de Planejamento Econômico da Bahia
CRMV-BA	Conselho Regional de Medicina Veterinária da Bahia
CVSF	Comissão do Vale do São Francisco
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DISOP Brasil	Instituto de Cooperação Belgo-Brasileira para o Desenvolvimento Social
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EFA	Escola Família Agrária
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPEA	Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Food and Agriculture Organization
FAPESB	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia
FATRES	Fundação de Apoio aos Trabalhadores Rurais da Região do Sisal
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola

FIEB	Federação das Indústrias do Estado da Bahia
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
Fundação APAEB	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
GTs	Grupos de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICFEB	Instituto Central de Fomento Econômico da Bahia
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDE	Índice de Desenvolvimento Econômico
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDR	Índice de Desenvolvimento Rural
IDR-Sisal	Instituto de Desenvolvimento da Região do Sisal
IDS	Índice de Desenvolvimento Social
IEFB	Instituto de Economia e Finanças da Bahia
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INE	Índice do Nível de Educação
INF	Índice de Infraestrutura
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
INS	Índice do Nível de Saúde
IPM	Índice do Produto Municipal
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IQM	Índice de Qualificação da Mão-de-Obra
IRMCH	Índice de Renda Média dos Chefes de Família
ISB	Índice dos Serviços Básicos

ISS	Imposto sobre Serviços
JK	Juscelino Kubitschek
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MOC	Movimento de Organização Comunitária
NEI	Nova Economia Institucional
NSE	Nova Sociologia Econômica
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	Plano de Ação e Bases do Governo
PEA	População Economicamente Ativa
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PIA	População em Idade Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
Plandeb	Plano de Desenvolvimento da Bahia
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNB	Produto Nacional Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	Política Nacional para o Desenvolvimento Regional
PNDRS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
PPA	Plano Plurianual
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios
PSF	Programa de Saúde da Família
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
REPARTE	Rede Parceiros da Terra
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEAGRI	Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária do Estado da Bahia
SEBRAE/BA	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Bahia
SECTI/BA	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia
SEPLANTEC	Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia
SICOOB	Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil
SICOOB Coopere	Cooperativa de Crédito Rural do Semiárido
Sindifibras	Sindicato das Indústrias de Fibras Vegetais da Bahia
STRs	Sindicatos dos Trabalhadores Rurais
SUAF	Superintendência da Agricultura Familiar
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDESUL	Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TCs	Territórios da Cidadania
TRs	Territórios Rurais
UEFS	Universidade Estadual de Feira de Santana
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 22

2 DESENVOLVIMENTO, TERRITÓRIO E GOVERNANÇA 26
2.1 A EVOLUÇÃO DAS IDEIAS DE DESENVOLVIMENTO 26
2.1.1 Desenvolvimento como Evolução e Progresso 27
2.1.2 A Ascensão da Ideia de Crescimento Econômico 28
2.1.3 A Crise do Planejamento Centralizado e o Neoliberalismo 31
2.1.4 A Descentralização do Planejamento e o Enfoque Territorial 33
2.2 ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL 35
2.2.1 Território e Territorialidade da Economia 35
2.2.2 Institucionalismo, Governança e Território 41
2.2.3 A Nova Sociologia Econômica e o Enfoque Territorial 49
2.2.4 A Visão *Marshalliana*: Novos Distritos Industriais 55
2.2.5 Culturalismo e Simbolismo no Enfoque Territorial 61
2.2.6 Uma Visão Marxista do Espaço: O enfoque de Harvey 66
2.2.7 Uma Síntese para uma Teoria dos Estudos Territoriais 72

3 PLANEJAMENTO, REGIONALIZAÇÃO E POLÍTICAS TERRITORIAIS NO BRASIL E NA BAHIA 76
3.1 PLANEJAMENTO, REGIONALIZAÇÃO E POLÍTICAS TERRITORIAIS NO BRASIL 76
3.1.1 Antecedentes do Planejamento 77
3.1.2 Desenvolvimentismo e Regionalização 82
3.1.3 Instabilidade Macroeconômica e Políticas de Estabilização 91
3.1.4 A Adoção do Enfoque Territorial 95
3.2 PLANEJAMENTO, REGIONALIZAÇÃO E POLÍTICAS TERRITORIAIS NA BAHIA 104
3.2.1 Origem e Estruturação do Planejamento 104
3.2.2 O Planejamento no Pós-1964 111
3.2.3 O Planejamento Territorial da Bahia 116

4 O TERRITÓRIO DO SISAL NA BAHIA 125
4.1 DELIMITAÇÃO TERRITORIAL E CARACTERIZAÇÃO GEOGRÁFICA 125
4.1.1 Hidrografia e Recursos Hídricos 129
4.2 ASPECTOS HISTÓRICOS 132
4.2.1 Evolução Administrativa 141
4.3 CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS E SOCIAIS 143
4.3.1 Demografia 143
4.3.2 Pessoal Ocupado e Renda 149
4.3.3 Educação 151
4.3.4 Saúde 155
4.3.5 Vulnerabilidade Social e Desenvolvimento Humano 160
4.4 INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS BÁSICOS 163
4.4.1 Rede Urbana 163
4.4.2 Sistema de Transportes 165
4.4.3 Energia Elétrica 167
4.4.4 Saneamento Básico e Abastecimento d´Água 168
4.4.5 Correios 169
4.4.6 Bancos 170
4.5 INFORMAÇÕES ECONÔMICAS 170
4.5.1 PIB Municipal 170
4.5.1.1 Agropecuária 175
4.5.1.2 Indústria 181
4.5.2 Comércio Exterior 182
4.5.3 Finanças Públicas 183
4.5.4 Índice de Desenvolvimento Econômico 184

5 A EXPERIÊNCIA DO TERRITÓRIO DO SISAL 187
5.1 GOVERNANÇA TERRITORIAL: AÇÕES DO CODES SISAL 187
5.2 O EXEMPLO DA APAEB-VALENTE 194
5.3 COOPERATIVAS DE CRÉDITO: UMA ALTERNATIVA DE FINANCIAMENTO 202
5.4 APL DO SISAL 204

5.5 A IMPORTÂNCIA DA ARTICULAÇÃO SINDICAL 208
5.6 INOVAÇÃO TECNOLÓGICA: O CASO DO IDR-SISAL 211

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 214

REFERÊNCIAS 223

APÊNDICES 247

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como *objeto* de estudo o Território do Sisal. Situado no semiárido baiano, o Território do Sisal abrange vinte municípios – Araci, Barrocas, Biritinga, Candeal, Cansanção, Conceição do Coité, Ichu, Itiúba, Lamarão, Monte Santo, Queimadas, Retirolândia, São Domingos, Quijingue, Nordestina, Santaluz, Serrinha, Teofilândia, Tucano, e Valente. No Território do Sisal, desde 1960, a sociedade civil se organizou, e promulgou diversas experiências de sucesso, como o CODES Sisal, a APAEB-Valente, a ASCOOB Itapicuru, o SICOOB Coopere, os STRs, e o IDR-Sisal. No entanto, apesar do propalado sucesso dessas experiências, o Território do Sisal permanece com pobreza, exclusão social e baixo dinamismo econômico.

Além disso, o Território do Sisal foi constituído a partir da indução das recentes políticas de desenvolvimento territorial – tanto do Governo da Bahia (os Territórios de Identidade do Estado da Bahia), como do Governo Federal (os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania). As recentes políticas de desenvolvimento territorial são consideradas, pelos organismos multilaterais, políticos, acadêmicos, militantes dos movimentos sociais e ONGs, como uma das mais bem sucedidas alternativas de promoção do desenvolvimento social e econômico. Contudo, após 10 anos da adoção do enfoque territorial, pouco mudou na realidade socioeconômica do Território do Sisal. Ou seja, as ações governamentais de bases territoriais têm gerado poucos efeitos positivos.

É, nesse contexto, que surge o *problema* deste trabalho: por que, apesar da forte atuação dos atores sociais e de instituições locais (ou sociedade civil organizada) e de sua eleição como território de políticas públicas, o Território do Sisal continua apresentando alguns dos piores indicadores econômicos e sociais da Bahia e do Brasil? Para responder a tal pergunta, este trabalho tem como *objetivo geral* analisar como a sociedade civil – no Território do Sisal – organizou-se e foi capaz de estabelecer experiências coletivas, e compreender por que – apesar disso – o território continua apresentando alguns dos piores indicadores socioeconômicos da Bahia e do Brasil. Para alcançar tal *objetivo geral*, estabelecemos alguns *objetivos específicos*, a saber:

a) Revisar as políticas regionais e territoriais que afetaram (ou afetam) a dinâmica socioeconômica do Território do Sisal.
b) Verificar como o contexto histórico, social e político do Território do Sisal determina sua dinâmica socioeconômica.
c) Analisar a atual estrutura socioeconômica do Território do Sisal.
d) Identificar quais são as principais experiências coletivas locais que integram as instituições e os atores sociais no Território do Sisal.
e) Analisar como as instituições locais e os atores sociais estabelecem os hábitos, as normas sociais, e as convenções coletivas (ou seja, a governança territorial).
f) Identificar as funções das instituições locais e dos atores sociais.
g) Confirmar se o sisal é a "ideia-guia" para a cooperação local.

Para executar este trabalho, adotamos dois *procedimentos*: a revisão e a pesquisa bibliográfica; e a *pesquisa de campo*. Ambos os procedimentos ou metodologias foram fontes de dados quantitativos e qualitativos. Deste modo, utilizamos tanto dados primários, como dados secundários. Sobre os dados secundários, consultamos um amplo acervo de documentos e informações, a respeito do Território do Sisal, produzidos pelo Governo da Bahia, pelo IBGE, pelo Governo Federal, pelos STRs, etc. É importante frisar que as estatísticas e os documentos técnicos utilizados originam-se, essencialmente, dos órgãos governamentais. Isso quer dizer que analisamos o contexto social e econômico do Território do Sisal, com base em critérios/dados oficiais[1].

Sobre os dados primários – obtidos na *pesquisa de campo* – utilizamos questionários "semiestruturados" (ver o Apêndice A), que foram aplicados em instituições governamentais e em instituições da sociedade civil, atuantes no Território do Sisal. Assim, entrevistamos os representantes do poder público, os representantes dos STRs, e as lideranças de associações, de cooperativas, de movimentos sociais e de organizações não governamentais (ver o Apêndice B). As entrevistas foram escolhidas com base na relação das instituições que compõem o CODES Sisal, ou seja, que compõem a maior instância territorial de articulação do diálogo social – refletindo, deste modo, os efeitos da coesão social, política e econômica (em âmbito territorial).

[1] As fontes secundárias estão detalhadas nas referências deste trabalho.

Esse critério de "seleção dos entrevistados" baseia-se na perspectiva do *neocorporativismo* – em que se reconhece que as "cúpulas dirigentes" detêm o "monopólio do poder organizativo", e a "legitimidade junto à base social" para representar/intermediar seus interesses (ORTEGA, 2005, p. 29-32). Logo, se tais "cúpulas dirigentes" são legítimas, entrevistá-las é suficiente para obter informações acerca do processo de intermediação social, e de articulação dos interesses de classes, ou de frações de classes. Ou seja, o enfoque teórico do *neocorporativismo* reconhece que as lideranças manifestam, em suas opiniões e ações, os conflitos "abertos" e "fechados", e as "concertações" dos grupos sociais que representam (ORTEGA, 2005, p. 32-35).

Tudo isso foi abordado com base nos mais recentes debates, acerca do *enfoque territorial*, valorizando uma abordagem multiescalar (local, regional e mundial), multidimensional (econômica, sociocultural, política e ambiental), multiforme (civil, governamental e estrutural), e multidisciplinar (economia, geografia, sociologia, história, política e antropologia, etc.). Isso possibilitou o reconhecimento de que o desenvolvimento territorial exige a compreensão de diferentes variáveis "materiais e *imateriais*", revelando que os territórios têm *aparência*s socioeconômicas específicas. Em síntese, buscamos assumir uma realidade territorial "fechada" e "aberta", a fim de minimizar os equívocos das visões utilitaristas, estáticas e deterministas.

Para facilitar a leitura, dividimos o trabalho em seis partes, além desta introdução. No segundo capítulo, recuperamos os elementos básicos sobre a evolução das ideias de desenvolvimento, passando da antiga visão atrelada à biologia para as variadas adjetivações – sustentável, humano, territorial, etc. – que foram apensadas ao substantivo desenvolvimento. Ainda, no segundo capítulo, apresentamos algumas reflexões, sobre: territorialidade; estrutura de governança; fenômenos sociais, políticos e culturais na economia; novos distritos industriais; culturalismo e simbolismo; e visão marxista do espaço – acerca do desenvolvimento territorial. No final do capítulo, realizamos uma síntese sobre as diferentes reflexões, e as suas críticas.

No terceiro capítulo, buscamos recuperar a evolução do planejamento no Brasil e na Bahia. Na primeira seção, consideramos os inúmeros planos e programas de políticas públicas implantadas no Brasil, nos últimos 80 anos,

dando ênfase às recentes políticas territoriais. Na segunda seção, abordamos o planejamento na Bahia, da sua origem e estruturação, na década de 1930, até a adoção do enfoque territorial, em 2007. Paralelamente, apresentamos o avanço das políticas de planejamento – do Plandeb até o Plano Plurianual 2004–2007 – e as evoluções do *recorte* geográfico, passando pelas regiões urbanas, pelas regiões administrativas e pelas "Regiões Econômicas". No fim, detalhamos os Territórios de Identidade do Estado da Bahia.

No quarto capítulo, descrevemos as principais características sociais, geográficas, históricas, demográficas e econômicas do Território do Sisal, na Bahia. Além disso, delineamos a infraestrutura urbana e rural, e os serviços básicos disponíveis (saneamento e abastecimento d´água, infraestrutura dos transportes, energia elétrica, entre outros). No quinto capítulo, descrevemos as principais experiências de sucesso do Território do Sisal – CODES Sisal, APAEB-Valente, ASCOOB Serrinha, Itapicuru e Cooperar, SICOOB Coopere, APL do Sisal, STRs e IDR-Sisal. Enfim, apresentamos algumas *considerações*, relacionando os principais obstáculos para o desenvolvimento socioeconômico mais abrangente no Território do Sisal.

2 DESENVOLVIMENTO, TERRITÓRIO E GOVERNANÇA

Neste capítulo, estabelecemos os limites teóricos acerca da temática do desenvolvimento territorial. Na primeira seção, reconstruímos a evolução das ideias de desenvolvimento, passando da antiga visão atrelada à biologia para uma explosão de significações, que resultou em variadas adjetivações – como, social, humano, regional, sustentável, territorial, etc. – que foram apensadas ao substantivo desenvolvimento. Essa trajetória foi longa, perdurou mais de quatro séculos, envolvendo não apenas acadêmicos, políticos e organizações governamentais, mas igualmente militantes de movimentos (ou organizações) sociais, organizações não governamentais e sociedade civil. Ou seja, além da evolução conceitual, variaram os "portadores sociais" do desenvolvimento.

Na última seção, focamos os esforços em apresentar algumas reflexões sobre o desenvolvimento territorial. São reflexões teóricas sobre os seguintes aspectos: território e territorialidade da economia; teorias institucionalistas e estruturas de governança; *incrustação* dos fenômenos sociais na economia; "ressurgimento" dos (novos) distritos industriais; culturalismo e simbolismo no enfoque territorial; e relações espaciais e "acumulação marxista". Por fim, realizamos uma síntese sobre as diferentes visões, e as suas críticas, para o enfrentamento do desenvolvimento territorial, mostrando que os *diagnósticos* desta natureza necessitam de uma perspectiva dialética, que seja, ao mesmo tempo, multiescalar, multidimensional, multiforme e multidisciplinar.

2.1 A Evolução das Ideias de Desenvolvimento

Nesta seção, reconstruímos a evolução das ideias de desenvolvimento, passando da antiga visão atrelada à biologia para a explosão de significações que resultou em inúmeras adjetivações que foram apensadas ao substantivo desenvolvimento. Essa trajetória foi longa, durou mais de quatro séculos, e envolveu não só acadêmicos, políticos e organizações governamentais, mas também militantes de movimentos sociais, organizações não governamentais e sociedade civil. Assim sendo, organizamos esta seção em quatro *subseções*,

em ordem cronológica, abordando os principais aspectos conceituais, e suas respectivas transformações econômicas e sociais, bem como os motivos que levaram à transição de um conceito a outro.

2.1.1 Desenvolvimento como Evolução e Progresso

Até o final do século XIX, a noção de desenvolvimento estava atrelada aos modelos teóricos a respeito da reprodução e formação de seres vivos. Em outras palavras, a noção de desenvolvimento tinha raízes mais profundas na biologia do século XVII e XVIII (RIBEIRO, 2003). Nesse contexto, as palavras "desenvolvimento" e "evolução" remetiam ao mesmo significado, "[...] presos a ideia de algo direcional, de algo relativo a uma atividade em certa medida com um sentido pré-destinado" (FAVARETO, 2006, p. 36). Além disso, tanto as palavras "desenvolvimento" como "evolução" derivam, etimologicamente, do mesmo verbo em latim *volvere,* apontando ainda para outras duas noções[2], que se materializam por movimentos progressivos e regressivos.

Essa noção de desenvolvimento como evolução biológica baseava-se em modelos teóricos de Spencer, Darwin, Meckel e Comte, cujo significado estava ligado ao movimento que vai do mais simples ao mais complexo, conectando o processo pelo "qual passa um ser vivo" (desde o seu estado embrionário ao seu estado adulto) ao "processo incessante de transformação do capitalismo" (RIBEIRO, 2003, p. 163). Assim sendo, a noção de evolução biológica passa a ser aplicada às sociedades, explicando por que a formação social capitalista não se mantém se não se transformar permanentemente, ou se não buscar a sua própria expansão. Isto significa dizer que o desenvolvimento passa a ser visto com base nas fases cronológicas e ordenadas da evolução[3].

Segundo Favareto (2006), com a consolidação da Revolução Industrial, a noção de evolução se converteria naturalmente ao progresso, alcançado pelo conhecimento e domínio das forças da natureza. Ou seja, o desenvolvimento não estava mais ligado aos fenômenos naturais, mas, à ascensão e firmação do campo científico. Isto se confirma quando,

---

[2] As palavras "desenvolvimento" e "evolução" resultam também dos verbos em latim *evolvere* e *revolvere* (FAVARETO, 2006, p. 39).

[3] Sobre a evolução biológica, ver Canghilhem, Lapassade, Piquemal e Ulmann (1985).

> [...] racionalismo e empirismo se tornam as formas de pensamento sistemático predominantes, ocorre um deslizamento semântico com correspondências nos sistemas [...] de interpretação real, no qual as idéias de evolução [...] vão ser assimiladas à idéia de progresso [...] (FAVARETO, 2006, p. 39).

Na prática, a ideia de progresso passou a ser associada aos padrões de consumo, modos de produção e estilos de vida dos países mais avançados (e centrais do capitalismo). Para Ortega (2008, p. 23), "[...] a industrialização e a urbanização [...] passaram a ser símbolos do progresso". Essa concepção de progresso marca uma transição: "[...] não se teve uma teoria do progresso, mas a passagem da ideia de evolução para a de progresso foi uma espécie de antessala do rapto da ideia de desenvolvimento pela economia", ocorrendo a redução da evolução ao progresso e deste ao crescimento (FAVARETO, 2006, p. 39). Rapidamente, o desenvolvimento como progresso foi substituído pela busca da intensificação do crescimento econômico (ORTEGA, 2008).

2.1.2 A Ascensão da Ideia de Crescimento Econômico

A virada para o século XX marcou o fim da trajetória em que a ideia de desenvolvimento esteve, predominantemente, associada à noção de evolução e de progresso (FAVARETO, 2006). Esta transformação esteve associada a dois fenômenos históricos: a crescente institucionalização do campo científico; e o fim dos cem anos da chamada *Pax* Britânica. No primeiro, adveio a ascensão crescente de diversas disciplinas científicas, como, por exemplo, a economia, que entrou no *rol* das modernas disciplinas científicas (FAVARETO, 2006). O segundo fenômeno é efeito de uma crise política, que culminou, em 1914, na Primeira Guerra Mundial, levando os países centrais a uma crise econômica, que se agravou com a Grande Depressão, em 1929.

Assim, foi, na década de 1930, que a noção de crescimento se sobrepôs a ideia de progresso. Para Ortega (2008, p. 24), "naquele momento, ganhava centralidade a necessidade [...] de reformas econômicas que viabilizassem as taxas de crescimento mais elevadas". Na prática, a guerra e as crises haviam destruído quase toda a riqueza do mundo ocidental, arruinando os empregos e os padrões de consumo das populações. Desta forma, as elevadas taxas de crescimento seriam a única saída para a melhoria das condições humanas e

para a reconstrução do "mundo" material ocidental. O objetivo era alcançar o pleno emprego e a melhor distribuição da riqueza gerada, reduzindo, assim, a exclusão social que assolava os países centrais do capitalismo.

Em suma, foi nesse contexto que o crescimento econômico passou a ser sinônimo de desenvolvimento, tendo o PIB ou o PNB como unidade de medida do sucesso de políticas governamentais. Não podemos esquecer que, durante esse período, o Estado adquiriu "protagonismo" na promoção do crescimento econômico. Ou seja, o Estado passou a ser fundamental na superação dos problemas das nações, tanto no "modelo capitalista", quanto no "modelo comunista". No primeiro, surgiram os Estados do Bem-Estar Social, como foi o exemplo das políticas do Governo Roosevelt nos EUA[4]. No segundo, o recém-estabelecido "mundo comunista", principalmente na Rússia[5], conseguiu em poucas décadas, com a centralização, reduzir espantosamente a pobreza.

Com o protagonismo do Estado, o prestígio do "liberalismo econômico", que viu seu apogeu nos anos 1920, foi *abalado*, e contundentemente trocado pelo planejamento centralizado (POLANYI, 1980). No "mundo capitalista", as ideias intervencionistas de Keynes ganharam destaque, particularmente, nas crises, em que a ação do Estado foi essencial para que a economia saísse da depressão. Mas Keynes alertou *para as consequências econômicas da paz,* e que, inevitavelmente, provocariam um novo enfrentamento entre as nações, já que os acordos instituídos pelos vencedores significariam um alto ônus para as nações vencidas, especialmente, para a Alemanha. A previsão de Keynes se materializou, e rapidamente teve início a Segunda Guerra Mundial.

Os debates acerca do crescimento ficaram ainda mais acirrados após a Segunda Guerra Mundial.

> Segundo Sunkell e Paz (1988), terminado o conflito bélico, que foi o resultado de fatores econômicos, políticos e históricos [...], o tema [do crescimento como desenvolvimento] foi encarado por todos os países, principalmente os aliados, que visavam livrar o mundo, e obviamente seus próprios territórios, dos problemas que os perseguiam (e ainda perseguem) nos períodos anteriores: guerra, desemprego, miséria, discriminação racial, desigualdades políticas, econômicas e sociais.

[4] O Governo Roosevelt (1933-1945), nos EUA, implantou o maior programa intervencionista do "mundo capitalista", o *New Deal* (1933-1936).

[5] Com a Revolução Comunista, em 1917, a Rússia deixou para trás a pobreza e a miséria, e já, em 1945, figurava como uma das mais importantes nações do mundo, tanto do ponto de vista econômico, como político e militar.

> Essa preocupação revelou os anseios de progresso e a melhoria das condições de vida das nações [...] (OLIVEIRA, 2002, p. 38-39).

Nesse cenário, os líderes mundiais foram à mesa de negociações, em especial, os países aliados liderados pelos EUA e pela URSS, com o objetivo de estabelecer um ambiente favorável à superação das crises econômicas, sociais e políticas. O temor de novos conflitos e de suas implicações levou os países a formar a Organização das Nações Unidas[6] (ONU), para zelar pela paz entre as nações, promover o crescimento e a melhoria da qualidade de vida (OLIVEIRA, 2002, p. 40; ORTEGA, 2008). Na ONU, foi criada uma série de programas e de organismos especiais para ajudar os países a tratar de questões econômicas e sociais de modo a manter um (relativo) equilíbrio mundial. Isto resultou em inúmeros organismos ou agências multilaterais[7].

Com a relativa paz mundial, o mundo pós-1945 estava pronto para um novo período de *boom* econômico. O debate em torno do crescimento tomou novos contornos, com uma série de conflitos entre as nações hegemônicas do mundo capitalista (EUA) e do mundo comunista (URSS). Este embate acirrou a busca pelo crescimento como única maneira de desenvolvimento das regiões ditas subdesenvolvidas (ORTEGA, 2008). Porém a Guerra Fria incentivou e acelerou não apenas a busca pelo crescimento, mas o dinamismo econômico prolongado gerou uma nova necessidade de melhoria dos indicadores sociais e de qualidade de vida, uma vez que o "mundo comunista" ratificava que era possível uma sociedade alternativa ao capitalismo (HOBSBAWN, 1995).

Entre 1950 e 1970, o mundo viveu a chamada "Era de Ouro". Não era mais possível fazer uma distinção – no capitalismo ou no comunismo – entre desenvolvimento e crescimento econômico (FAVARETO, 2006). Nesse período, o desenvolvimento se identificava basicamente com o crescimento material, e para alguns, o crescimento material levaria, espontaneamente, à melhoria dos padrões sociais. Ou seja, admitia-se que o crescimento material "era o centro do processo social" (CARDOSO, 1995). Entretanto essa prosperidade atingiu seu limite, em meados dos anos 1980, quando "o mundo foi *abalado* por três

---

[6] A ONU foi criada, em 1945, na Conferência de São Francisco, na cidade de São Francisco (EUA), sendo composta inicialmente por 51 países-membros (OLIVEIRA, 2002). Atualmente, a ONU possui 193 países-membros e 17 organismos ou agências multilaterais. Sobre a ONU e sua estrutura organizacional, ver <http://www.un.org>.

[7] Exemplos desses organismos são: Banco Mundial, CEPAL, FAO, OIT, FMI, etc.

choques inflacionistas – desemprego, escassez de cereais e aumento do preço do petróleo – reduzindo o ritmo de acumulação" (BENKO, 2002).

2.1.3 A Crise do Planejamento Centralizado e o Neoliberalismo

Com os três choques inflacionistas e a queda no ritmo de acumulação, o mundo entrou numa crise produtiva global. Em outras palavras, as bases estruturais do modelo capitalista e do modelo comunista estavam abaladas, não conseguindo mais sustentar o mesmo ritmo de crescimento. No "mundo capitalista", o modelo "fordista" entrou em crise, e, no "mundo comunista", os Planos Quinquenais não eram mais capazes de gerar crescimento econômico e distribuição de renda. Em suma, esgotou-se a ideia desenvolvimentista que fez a glória dos "países centrais e periféricos" nos anos 1950, 1960 e 1970. O modelo de crescimento (induzido pelo Estado), como desenvolvimento, entrou abertamente em colapso (BENKO, 2002; NOGUEIRA, 2009).

Essa crise se agravou ainda mais com o desmantelamento da URSS, e com a evidente percepção de que o crescimento econômico não era capaz de levar riqueza a toda à sociedade, mas de acirrar as desigualdades entre ricos e pobres. Ou seja, o crescimento pode até ter causado prosperidade, mas os problemas sociais persistiram (CARDOSO, 1995). Isto ficou bem evidente na América Latina e, especialmente, no Brasil, onde não houve correspondência entre crescimento econômico e desenvolvimento, ou seja, onde crescimento não se converteu em equidade e distribuição de renda (FURTADO, 2004). Em geral, o desenvolvimento esteve associado, exclusivamente, à industrialização (FURTADO, 2004; OLIVEIRA, 2002).

Nesse contexto, o Estado passou a ser visto como obstáculo e como o responsável pela crise dos anos 1980. Com o fim do modelo comunista (ou a dissolução da URSS a partir dos anos 1990), ressurgiram os argumentos do antigo liberalismo econômico, mas, agora, sob a égide do que se convencionou chamar de neoliberalismo. Assim, estava decretada a "crise do planejamento centralizado e a emergência da estratégia de planejamento descentralizado" (ORTEGA, 2008, p. 28). O Estado passou a ser o vilão da história, cujo papel, na economia globalizada, deveria constituir-se apenas no dever de garantir a

consistência e a solidez dos denominados fundamentos macroeconômicos, como condição para o funcionamento do mercado (MAGALHÃES, 2009).

Além da redução do papel intervencionista do Estado, o neoliberalismo propôs a implementação de políticas de desregulamentação, a privatização e a limitação das ações sindicais para reduzir a resistência à flexibilização da legislação trabalhista e, também, à conversão da ação social em mercadoria (BENKO, 2002). Esta "nova agenda" de políticas públicas foi sintetizada pelo chamado "Consenso de Washington", que a partir da década de 1990, ganhou vulto, dando uma "[...] ideia da convergência das agendas e das instituições adequadas ao novo contexto mundial marcado pela globalização [...]" (DINIZ, 2009, p. 93). Uma vez alcançadas as metas do "receituário de mercado", criar-se-iam as condições necessárias e suficientes para o desenvolvimento.

Nesse período, ganhavam espaço as propostas de descentralização das instâncias político-administrativas, desobrigando os governos centrais da provisão de bens públicos para viabilizar o processo de desenvolvimento. Essas propostas de descentralização adquiriram extensão global, ocupando um espaço cada vez maior no "discurso programático dos políticos", sendo, para muitos, a opção necessária para a superação da crise (ORTEGA, 2008). Porém o modelo neoliberal não foi capaz de solucionar os graves problemas do mundo, sendo *objeto* de inúmeras críticas, principalmente ao continuar insistindo na assimilação do desenvolvimento como crescimento (FURTADO, 2004; VEIGA, 2005).

> [...] Economistas de projeção mundial, como Joseph Stiglitz, Ha-Joon Chang [...], entre outros, assumem uma postura de questionamento da ortodoxia sustentada pelos organismos multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, cujas prescrições chegaram a asfixiar, ao invés de estimular o desenvolvimento (DINIZ, 2009, p. 94).

Até o final da década de 1990, o que predominou no modelo neoliberal foi a rigidez das explicações economicistas, unidimensionais e deterministas. O resultado foi a ampliação das desigualdades e desequilíbrios sociais, que, por fim, inviabilizaram a continuidade do processo de crescimento econômico (DINIZ, 2009). A consequência destes avanços foi um crescente *hiato* entre os países ricos e pobres, que não conseguiram equacionar a distribuição de renda. Para o historiador Landes (1998), a diferença de renda entre a Europa

Ocidental e a Europa Oriental saltou de 15%, em meados de 1750, para cerca de 80% na década de 1990. Ou seja, o crescimento econômico não alcançou todos os países, e todas as classes sociais.

2.1.4 A Descentralização do Planejamento e o Enfoque Territorial

Simultaneamente ao aprofundamento das desigualdades, afloraram as discussões em torno do desenvolvimento regional, com várias tentativas para a superação das desigualdades das nações. Além do aparente consenso em torno da descentralização do planejamento público, começou a ganhar força a avaliação de que o simples crescimento econômico seria insuficiente para levar riqueza a toda a sociedade, e, portanto, seria necessário um processo de desenvolvimento mais inclusivo. Assim, as nações passaram a preocupar-se com os impactos do processo de crescimento na vida da população, já que a solução neoliberal não foi capaz de solucionar as crises das últimas décadas (NOGUEIRA, 2009; OLIVEIRA, 2002; ORTEGA, 2008).

Em suma, a década de 1990 foi marcada por uma série de debates em torno da descentralização e do chamado desenvolvimento regional. Tanto no âmbito acadêmico, como no político, ganharam relevância as estratégias de desenvolvimento que adotassem o enfoque territorial estabelecido com base numa gestão descentralizada. Segundo Ortega (2007), a descentralização era não apenas uma recomendação "desde cima" pelos organismos multilaterais (Banco Mundial, FMI, BID, FIDA, IICA, FAO, CEPAL, etc.), mas também uma reivindicação "desde baixo" pelos diferentes segmentos sociais que ansiavam participar dos processos decisórios, tomando em suas mãos os seus destinos (ORTEGA, 2007, 2008).

Dessa maneira, o enfoque territorial ganha destaque no mundo, e, particularmente, nos países latino-americanos. No Brasil[8], a temática ganha alguma importância, dentre as inúmeras políticas públicas, sobretudo a partir de 2003, quando o Governo Lula adotou medidas[9] que buscavam resgatar os

[8] Para Ortega (2007, 2008), quatro fatores contribuíram para a temática territorial no Brasil: (1) o fortalecimento de forças locais pela 'redemocratização'; (2) a Constituição de 1988; (3) a desregulamentação da economia; e (4) a recomendação das agências multilaterais.

[9] Destacam-se três programas federais: os CONSADs (Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local), os TRs (Territórios Rurais) e os TCs (Territórios da Cidadania).

territórios rurais deprimidos (ORTEGA, 2008). Desta maneira, as estratégias de desenvolvimento local autônomo e endógeno passaram a vigorar num ambiente econômico que busca ser sustentável, em que o governo central conduzia a política macroeconômica. Em outras palavras, ao governo central caberia a criação de um ambiente favorável para a governabilidade e para os negócios (ORTEGA, 2007, 2008).

Esse debate ficou ainda mais acalorado no final do século XX, à medida que se ampliavam os esforços em distinguir o desenvolvimento do crescimento econômico. Neste aspecto, um marco notório é a noção de desenvolvimento humano, adotada pela ONU e divulgada, simultaneamente, com o IDH. O IDH reformulou os índices de mensuração do desenvolvimento, passando a medir também os indicadores sociais (educação, saúde, longevidade), e não apenas os indicadores econômicos (FAVARETO, 2006; ORTEGA, 2008). Deste modo, à medida que se recomendava a descentralização, surgia uma multiplicidade de formulações teóricas acerca do desenvolvimento, "ora provando aspectos *secundarizados*, ora aspectos antes desprezados" (FAVARETO, 2006).

Foi nesse cenário que aconteceu uma explosão de significações sobre a ideia de desenvolvimento, "[...] onde a crise e a crítica social que se fizeram em torno dela, se seguiram tanto uma enorme polissemia, quanto tentativas de reconceituação [...]" (FAVARETO, 2006, p. 49). Deste modo, ganhou evidência a constatação de que o que se observou não foi à convergência, e, sim, uma enorme diversidade de resultados da execução das reformas orientadas para o mercado (DINIZ, 2009). Na prática, isto resultou em diversas adjetivações, que deram procedência a teorias inovadoras, como do desenvolvimento como liberdade, ou a utopias de grande denodo ético e social, como a retórica do desenvolvimento sustentável (FAVARETO, 2006).

Em outras palavras, ao substantivo desenvolvimento foram apensados diversos adjetivos, como: desenvolvimento social, desenvolvimento humano, desenvolvimento regional, desenvolvimento local, desenvolvimento territorial, etc. (BONENTE; ALMEIDA FILHO, 2007). O que marca esse novo período são dois aspectos relevantes, a ideia de desenvolvimento perde a adesão total e natural à ideia de crescimento, e mudam os "portadores sociais" das ideias sobre o desenvolvimento. Em relação ao último aspecto, "[...] ele deixa de ser

um monopólio da ciência e vai passar a frequentar os discursos de militantes de movimento sociais, de organizações não governamentais, de grupamentos políticos diversos [...]" (FAVARETO, 2006, p. 49).

2.2 Algumas Reflexões sobre o Desenvolvimento Territorial

Nesta seção, apresentamos algumas questões e aportes teóricos para a construção de uma visão acerca do desenvolvimento territorial. São reflexões sobre os seguintes aspectos: território e territorialidade da economia; teoria institucionalista e estruturas de governança; relações sociais nos fenômenos econômicos; "ressurgimento" dos (novos) distritos industriais; culturalismo e simbolismo nos territórios; e relações espaciais e "acumulação marxista". Por fim, realizamos uma síntese sobre as diferentes visões, e suas críticas, para o enfrentamento do desenvolvimento territorial, mostrando que *diagnósticos* desta natureza necessitam de uma perspectiva dialética, que seja ao mesmo tempo multiescalar, multidimensional, multiforme e multidisciplinar.

2.2.1 Território e Territorialidade da Economia

Para a visão neoliberal, o fenômeno da globalização representaria um mundo sem fronteiras, com mobilidade de bens/serviços, intensificação dos fluxos de capital financeiro e humano, de conhecimento e de informação, de investimentos internacionais nos países e das alianças internacionais. Além disso, as gestões cotidianas das economias nacionais seriam dependentes de todos estes processos *globalizantes* (CARDOSO, 1995). No entanto, algumas vozes discordantes chamaram a atenção para a *heterogeneidade* do mundo atual, em divergência com a proclamada convergência *homogeneizadora* da visão do *mainstream*. Nesse sentido, podemos destacar três distintas visões críticas, a saber: Reis (2002), Bourdin (2001) e Augé (1994).

Para Reis (2002, p. 105-107), "o '*universo-completo*' é composto pelo '*universo-da-globalização*', pelo da '*não-globalização*' [os 'espaços alheios' ao mundo global] e pelo das '*trajectórias inesperadas*' [os 'espaços' que surgem de contextos próprios mesmo que nem todos vinguem]. Para Bourdin (2001),

paradoxalmente, na globalização, o mundo se torna local, com reivindicação de identidade local, busca por "raízes" e interesse pelo patrimônio local. Para Augé (1994, p. 73-74), apesar de a globalização (ou "supermodernidade") gerar os *não-lugares* (ou opostos ao lar, à residência, etc.), os *lugares* continuam a existir, sendo "identitário, relacional e histórico". O *lugar* nunca é totalmente apagado, e o *não-lugar* nunca se realiza totalmente[10].

Não podemos esquecer que os fenômenos da globalização promoveram transformações profundas nos Estados-nação, nos mercados nacionais, nos padrões de consumo e nos hábitos e na disponibilidade de informação (REIS 2002). Esse "processo de internacionalização", de uma maneira geral, teria o poder de decretar o fim das fronteiras e divisões territoriais, deixando assim o mundo substancialmente *encolhido*. Mas os efeitos da globalização ficaram reduzidos a escassos exemplos globalizados. Para fortalecer este argumento, Reis (2002) recorre aos elementos empíricos para mostrar que a globalização teria ocorrido somente em três regiões do planeta[11], "a Europa, a América do Norte, e o Japão e as economias industrializadas do Pacífico".

> São essas regiões [Europa, América do Norte e Japão e Pacífico] e é dentro de cada uma delas e entre elas que se efectuam 3/4 das trocas mundiais (em 1970, esse valor era apenas de 60%). A este indicador acresce a particularidade de que, em 1970, as trocas intercontinentais eram 1/3 daquele valor global, enquanto hoje só essas trocas são 2/3 do total do comércio dentro da tríade. Quer isto dizer que o comércio se concentrou em três pólos e que cada um dos pólos aprofunda as trocas que gera dentro do seu próprio espaço [...] (REIS, 2002, p. 111).

Isto revela que o fenômeno da globalização tem "limites ou fronteiras" e "limitações ou obstáculos", e se "assenta em uma visão reduzida e unilateral das relações econômicas". Em outras palavras, a globalização absoluta é, em grande parte, uma "metáfora" (REIS, 2002). Neste sentido, a globalização é apenas uma parte da "complexa dinâmica universal", que envolve aspectos multidimensionais, como, por exemplo, a cultura, a economia, a sociedade, a religião, a política, o conhecimento, as instituições, etc. Conforme Haesbaert (2006), é nesta circunstância, de contestação dos efeitos da globalização, que

---

[10] Sobre as características dos *"não-lugares"*, ver Augé (1994).

[11] Nos últimos doze anos, os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) ganharam evidência no cenário internacional, em razão do mercado interno em expansão, das elevadas taxas de crescimento, da importante representatividade no fluxo global, e dos investimentos externos crescentes (DE VIZIA; COSTA, 2010, p. 30-38).

reaparecem as discussões acerca dos aspectos territoriais, com um destaque especial para o fenômeno da "desterritorialização".

Todavia a "desterritorialização" não está isolada, exigindo, deste modo, um entendimento prévio das variadas concepções de territórios. Além disso, vale lembrar que ainda que o termo "desterritorialização" seja novo, não se trata de uma questão inédita. Karl Marx, no século XIX, já havia revelado a "desterritorialização" de camponeses e de burgueses. A "desterritorialização" é uma das características fundamentais do capitalismo. Mas, assim como a globalização "absoluta" é uma metáfora, decretar a "desterritorialização" total é um mito[12], pois é inconcebível imaginar uma sociedade "sem território", já que o próprio conceito de sociedade implica territorialização, ou a ocupação de um espaço geográfico.

De modo geral, "desterritorialização" significa fim dos territórios e, em muitas leituras, surge como produto da globalização e das mobilidades. Vale ressaltar que o argumento da "desterritorialização" se difundiu pelos mais diversos campos das Ciências Sociais, desde a "desterritorialização" política e a "deslocalização" das empresas na Economia, até à fragilização das bases territoriais na construção das identidades culturais (HAESBAERT, 2006). Ou seja, se a "desterritorialização" existe, em múltiplas esferas sociais, devemos entender também em qual concepção de território ela está relacionada. Para uns, por exemplo, a "desterritorialização" pode está ligada a *objetos* políticos, e, para outros, ligada a *objetos* simbólicos (HAESBAERT, 2006).

A depender da concepção de território, muda novamente o sentido da "desterritorialização". Ou seja, não existe uma única concepção de território, aplicável a todas as diversas esferas das Ciências Sociais. Haesbaert (2006) mostra que existem diferentes perspectivas,

> Enquanto o geógrafo tende a enfatizar a materialidade do território, [...], a Ciência Política enfatiza sua construção a partir de relações de poder ([...] ligada à concepção de Estado); a Economia, que prefere a noção de espaço à de território, percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção (enquanto, "força produtiva"); a Antropologia destaca a sua dimensão simbólica, [...]; a Sociologia o enfoca [...] nas relações sociais, em sentido amplo, e a Psicologia, finalmente, incorpora-o no debate sobre a construção da subjetividade [...] (HAESBAERT, 2006, p. 37).

[12] Para Haesbaert (2006), esse discurso da "desterritorialização" absoluta se coloca como um discurso "eurocêntrico" ou "primeiro-mundista".

Quadro 1 – Concepções de Territórios

Tipos de Concepções de Territórios
Perspectiva Materialista-Naturalista Nesta visão, o território tem uma conexão tanto com o comportamento dos animais, quanto com a interação da sociedade com a natureza. Alguns autores, como Howard (1948), e Ardrey (1969), usam argumentos da "Etologia". Dessa maneira, existe uma necessidade "*biologicista*" – do animal e do homem – de dominar um "pedaço" de terra. Além disso, essa perspectiva pode ser definida com base nas "reservas naturais", da ecologia, biosfera, e meio ambiente.
Perspectiva Materialista-Econômica Nesta visão, o território oferece os "direitos de acesso", de "controle" e de "uso", da totalidade ou de parte dos recursos que são necessários à reprodução social e material de um determinado grupo. Assim, a sociedade poderá explorar os recursos do seu território. Em geral, na concepção econômica, o termo território é substituído pelo conceito de espaço, espacialidade ou região. Milton Santos (em 2000), nesta visão, cunhou o termo de "território usado", em que o território é visto como um recurso.
Perspectiva Materialista-Jurídico-Política Nesta visão, o território está associado à "dominação estatal", aos "fundamentos materiais do Estado", às "relações de poder" e às "fronteiras geográficas". Dessa maneira, o território tem uma determinada tradição, no campo das questões políticas, sendo um espaço qualificado pelo domínio de um grupo humano, além de estar restrito a determinado espaço geográfico. Ou seja, o Estado depende de um território para estabelecer suas instituições políticas, econômicas e sociais.
Perspectiva Idealista-Simbólica Nesta visão, o território tem uma "dimensão ideal" ou de "apropriação simbólica", é visto como área controlada para usufruto de seus recursos. Isso supõe a existência de "realidades visíveis", e de "poderes invisíveis". Nesta perspectiva, o território é compreensível a partir de "códigos culturais". Isso mostra um caráter subjetivo, em que entre o meio físico e o homem, se interpõe sempre uma "ideia". Assim, existe um ambiente de identidade, pertencimento, afeto, e amor ao espaço.
Perspectiva Integradora Nesta visão, o território é um ambiente que não pode ser considerado nem "natural", nem "unicamente político, econômico, ou cultural". O território é arquitetado por meio de uma perspectiva "integradora" entre as diferentes dimensões sociais, e entre a sociedade e a natureza. O território tem uma ideia mais ampla, aproximando-se da concepção de "região". Assim, não há vida sem, ao mesmo tempo, conciliar as atividades econômicas, o poder político, e a criação de significado e de cultura.

Fonte: ORTEGA; SILVA (2011, p. 35).

Em suma, se ajuntarmos essas perspectivas, teremos ao menos quatro vertentes pelas quais o território é focalizado: a naturalista; a jurídico-política; a idealista-simbólica; e a econômica. Além do mais, a análise conceptual do território pode ser baseada na fundamentação filosófica do "materialismo" ou

do “espaço-tempo” (HAESBAERT, 2006). No Quadro 1, notamos algumas das variações conceptuais de território. Isto nos mostra a intensa dificuldade em se legitimar apenas uma concepção. Sobre o significado da palavra território, etimologicamente, deriva da expressão em latim “*territorium*”, e denota “terra que pertence a alguém”, e tem duas conotações: uma materialista (de terra) e outra simbólica (de terror e/ou posse).

Todos os territórios podem se “desterritorializar” e, por conseguinte, se “reterritorializar”, já que toda “desterritorialização” é acompanhada por uma “reterritorialização”. Ou seja, a “desterritorialização” destrói os territórios, e a “reterritorialização” reconstrói os territórios, só que em novas bases. Assim, a “reterritorialização” não restaura a territorialidade primitiva (e/ou anterior) dos territórios, mas adquire um novo formato, com novas características, ou uma nova territorialidade (HAESBAERT, 2006; ORTEGA; SILVA, 2011). Esta dinâmica de “des-re-territorialização” ocorre variadas vezes, com diferentes velocidades, com vários formatos, e com distintos *artefatos* e aspectos de um ou de diversos territórios (ORTEGA; SILVA, 2011).

Assim sendo, a territorialidade primitiva ou reconstruída (decorrente da “reterritorialização”) sempre está associada às *aparências* locais. Sobre isto, Brandão (2007) observa que, nos últimos anos, ocorreu o retorno do território aos debates das Ciências Sociais, e, novamente, passou-se a propagandear as vantagens da escala menor. Isto aconteceu em consequência da crescente desigualdade social e econômica gerada pela internacionalização, sobretudo em países mais desiguais, como o Brasil. Neste contexto, existia uma grande esperança de que o “local pode tudo”, bastaria mostrar-se diferente e especial, propagandeando suas vantagens de competitividade e de eficiência, para ter garantida sua inserção na modernidade (BRANDÃO, 2007).

Para Brandão (2007), esta “endogenia exagerada” das localidades levou a uma enorme *banalização* das questões sobre o desenvolvimento territorial. Tudo na localidade passaria a depender da força comunitária da cooperação, da eficiência coletiva e de fatores endógenos ao *entorno* territorial, formando, assim, uma “atmosfera sinérgica”. Neste cenário, os atores locais seriam os únicos responsáveis em engendrar um processo virtuoso de desenvolvimento socioeconômico. O resultado é que a escala local ganhou poder ilimitado, nos

debates sobre o desenvolvimento regional, seja no Brasil ou no Mundo, para inúmeras vertentes teóricas e analíticas. O detalhe é que uma grande parte desta produção intelectual *subestima* os limites da escala local.

Essas vertentes teóricas cunharam novos elementos, novos conceitos e novas palavras, como, por exemplo, comunidade; relações de reciprocidade; atores locais; agentes locais; capital cultural; capital social; talento humano; parcerias público-privadas; cooperação; governança local; capital humano; atmosfera sinérgica; espírito empreendedor; micro e pequenas empresas e as empresas em rede; sustentabilidade; fatores endógenos e "microeconômicos" do "ambiente sinérgico"; economia terciária e "dos serviços" pós-industrial, pós-fordista, e "acumulação flexível", etc. Tudo isto tinha o objetivo, conforme Brandão (2007), de decretar de vez o fim da centralização, da concentração, da massificação e da "estandardização".

Entretanto tais vertentes teóricas e analíticas, que acreditam no poder do "localismo", vêm recebendo críticas em função da perspectiva exagerada da capacidade endógena da escala menor. Nessa óptica, seria necessária maior *cautela* na abordagem do "localismo". De modo geral, esta visão irrestrita do desenvolvimento local desconsidera os fatores exógenos e macroeconômicos. Além disso, esquece a presença local das classes sociais, dos oligopólios e das hegemonias (locais, nacionais e globais). Equivocadamente, o "localismo" vê o mundo *clean,* pouco conflituoso, diversificado e de indivíduos talentosos e cooperadores, esquecendo-se de que o espaço local é um mero nó entrelaçado em uma imensa rede (BRANDÃO, 2007).

Assim, o desafio é assumir uma "visão dialética" que trate o território de maneira "aberta" e "fechada", com aspectos multiescalares, do local até o global. A crítica, portanto, encontra-se na incompatibilidade entre as visões, dos que acham que o "local pode tudo", e dos que acreditam na globalização "absoluta". Ambas as visões, isoladamente, têm limitações e não respondem inteiramente aos problemas do território. Enquanto o "localismo" privilegia a visão microeconômica, em prejuízo da visão macroeconômica, a globalização acredita no oposto, valorizando a macroeconômica (ORTEGA; SILVA, 2011). O fato é que o isolamento das múltiplas escalas vai ofuscar o processo virtuoso de desenvolvimento, já que as soluções são incompletas.

Brandão (2007) verificou justamente a ausência das mediações entre o local e o global. Logo, é essencial compreender que as estruturas locais estão vulneráveis aos imensos fenômenos da *mundialização,* e estes são absorvidos diferentemente pela escala menor. Isto faz do local um território mais *plural*, combinando "localidade móvel" e "localidade estática", além de privilegiar as diversidades, as diferenças, etc. (BOURDIN, 2001). Consequentemente, não podemos subestimar a multiplicidade de escalas que influenciam o território. Por exemplo, variações na escala macroeconômica afetam todos os territórios. Entretanto cada território absorverá as alterações de modo distinto, ou seja, segundo as especificidades de sua escala microeconômica.

2.2.2 Institucionalismo, Governança e Território

Ao abordar o tema dos territórios, precisamos falar de hábitos, normas, convenções sociais, racionalidades, conhecimento, atores sociais e processos de vida, *experimentalismo* e evolução. Assim sendo, falar de tudo isto é falar de uma teoria institucionalista, que seja capaz de interpretar os sistemas de regulação e a organização da economia, os comportamentos dinâmicos, e as ações coletivas. Em outras palavras, o institucionalismo está *incrustado* na própria dinâmica do capitalismo, por meio da presença do mercado, Estado, empresas, associações, etc. (REIS, 2002). O debate sobre o institucionalismo se reacendeu fortemente a partir dos anos 1960, embora sua origem esteja no século XIX, com os trabalhos de Veblen (CONCEIÇÃO, 2008).

Entretanto o que são as instituições? Qual a intenção do pensamento institucionalista? Desde a década de 1930, vários economistas têm buscado compreender as modificações institucionais e as rupturas tecnológicas que ocorrem constantemente nas economias de mercado. Para Pondé (2005, p. 121), o resultado é "[...] um amplo leque de tentativas de desenvolver teorias que possam ser caracterizadas como institucionalistas [...]". Neste momento, podemos realçar, ao menos, quatro abordagens institucionalistas – o "velho" institucionalismo; o "neo-institucionalismo"; a "nova economia institucional" (NEI); e o "neo-schumpeterianismo". Assim, cada uma das matrizes teóricas formou uma interpretação diferente do institucionalismo.

O resultado de inúmeras matrizes teóricas é um "[...] emaranhado de variações conceituais e pressupostos teóricos que [...] obscurece a noção de 'instituição' utilizada pelos economistas [...]" (PONDÉ, 2005, p. 120). Porém Conceição (2001, p. 26) reconheceu "[...] a fonte de 'riqueza' do pensamento institucionalista ao legitimar cada contribuição teórica", mostrando que "[...] conceber *instituições* sob um único enfoque empobrece seu campo analítico, que tem na interação e na diversidade sua própria relevância teórica". Nesta perspectiva, Pondé (2005) se propôs a estabelecer um conceito de instituição que fosse compatível com o amplo leque de abordagens teóricas,

> A definição conceitual resultante pode [...] ser expressa da seguinte forma: instituições econômicas são regularidades de comportamento, social e historicamente construídas, que moldam [...] as interações entre indivíduos e grupos de indivíduos, produzindo padrões [ou, em outras palavras, condutas] relativamente estáveis e determinados na operação do sistema econômico (PONDÉ, 2005, p. 126).

Assim, uma instituição é uma regularidade de comportamento ou uma regra (formal ou informal) que tem aceitação unânime pelos membros de um grupo social, originando os padrões consensuais de organização econômica e social, mediante a operação de tradições, costumes ou restrições legais. Isto tende a criar padrões de comportamento duráveis e rotineiros, que reduzem os conflitos e as assimetrias, deixando o ambiente muito mais previsível para os agentes econômicos, mesmo num mundo complexo e volátil. Por isso, as instituições devem ser críveis e estáveis, pois sua maior função é aumentar a previsibilidade da conduta humana (PONDÉ, 2005). Isso não quer dizer que o ambiente institucional será sempre harmonioso.

As instituições não apenas canalizam e coordenam as interações entre os agentes econômicos, mas ainda definem e delimitam o conjunto de ações disponíveis para os indivíduos. Concomitantemente, os indivíduos "moldam" as instituições, mostrando que as restrições concebidas pelos homens é que dão forma a sua interação, ou forma a sua instituição (NORTH, 1991). Além disso, as instituições são *transportadas* por múltiplos portadores – culturas, estruturas e rotinas, e estes operam em vários níveis de jurisdição (SCOTT, 1995). Ou seja, na estrutura das instituições, existem contextos hierárquicos, ou sistemas hierárquicos, que podem ser duráveis ou voláteis, e que regem os conflitos de poder e as assimetrias de informação.

Isso significa reconhecer que as instituições estejam organizadas como um conjunto sucessivo de subsistemas inter-relacionados, cada um destes sendo hierárquico na sua estrutura, até chegarmos ao plano mais inferior do subsistema elementar. Este subsistema agrupa um conjunto de mecanismos institucionais que, embora dependa dos demais, o faz por meio de *interfaces* que permitem certa dinâmica própria – e até autônoma, mostrando que as mudanças institucionais podem ocorrer, sem os rearranjos significativos nos demais componentes do sistema (SIMON, 1962). Neste cenário, o movimento de cima para baixo na hierarquia vai também correspondendo a uma análise cada vez mais detalhada da *tecitura* institucional da economia[13].

Essa teoria institucionalista tem como fundadores os autores Veblen, Commons e Mitchel, formando o "velho" institucionalismo. Nesta abordagem, as instituições e a "economia evolucionária" ganham destaque, apoiando-se em três pontos basilares: "[...] a inadequação da teoria neoclássica em tratar as inovações, supondo-as 'dadas' [...]; a preocupação, não com o 'equilíbrio estável', mas em como se dá a mudança e o [...] crescimento; e a ênfase no processo de evolução econômica e transformação tecnológica" (CONCEIÇÃO, 2001, p. 28). Ou seja, é essencial apreender as mudanças e transformações da economia, em vez de ficar em busca dos fundamentos que determinam o equilíbrio, a "otimalidade" e racionalidade substantiva.

Nessas situações, ocorrem os processos de seleção ou coerção, em que a vida do homem em sociedade, assim como a vida de outras espécies (opinião evolucionária), é uma luta pela existência, ou uma sucessão de acomodações (Veblen, 1912) e, assim, é um processo de seleção adaptativa, em que são as instituições, aptidões e rotinas que motivam o progresso da estrutura social e, igualmente, o "processo de seleção natural" das instituições. Isto, conforme Conceição (2001), torna Veblen (1912) um evolucionário, e permite assinalar o pensamento institucionalista de institucionalismo evolucionário. Isto revela que o processo de seleção ou coerção não implica instituições *imutáveis* e rígidas, mas instituições adaptáveis aos meios e aos fins.

É do legado do antigo ou "velho" institucionalismo que aparece o "neo-institucionalismo", tendo como representantes os autores Galbraith, Gruchy,

[13] Sobre a hierarquia institucional, ver Pondé (2005).

Hodgson e Samuels. Muitos autores, como Samuels, "[...] vê[em] a 'economia institucionalista' como uma alternativa [...] ao neoclassicismo dominante no *mainstream* [...]", em que o *elemento de dissenso* é a função do mercado como "mecanismo-guia" da economia. Dessa forma, os institucionalistas acreditam que "[...] a real determinação de toda alocação [...] se dá por sua estrutura organizacional: em resumo, por suas instituições, em que o mercado apenas dá cumprimento [legitimidade] às instituições predominantes" (CONCEIÇÃO, 2001, p. 31). Nesta perspectiva, destacam-se oito itens fundamentais,

> O referido corpo de conhecimento institucionalista é constituído de oito itens: ênfase na evolução social e econômica como orientação [...] das instituições sociais, que não podem ser tidas como dadas, pois são produto humano e mutáveis; o controle social e o exercício da ação coletiva constituem a economia de mercado, que é um "sistema de controle social" representado pelas instituições, as quais a conformam e a fazem operar; ênfase na tecnologia como força maior na transformação do sistema econômico; o determinante último da alocação de recursos não é [...] mecanismo abstrato de mercado, mas as instituições, especialmente as estruturas de poder, as quais estruturam os mercados e para as quais os mercados dão cumprimento; a "teoria do valor" dos institucionalistas não se preocupa com os preços relativos das mercadorias, mas com o processo pelo qual os valores se incorporam e se projetam nas instituições, estruturas e comportamentos sociais; a cultura tem um papel dual no processo da "causação cumulativa" ou coevolução, porque é produto da contínua interdependência entre indivíduos e subgrupos; a estrutura de poder e as relações sociais geram uma estrutura marcada pela desigualdade e hierarquia, razão pela qual as instituições tendem a ser pluralistas ou democráticas em suas orientações; e os institucionalistas são holísticos, permitindo o recurso a outras disciplinas, o que torna seu objeto de estudo econômico, [...] multidisciplinar. Estas oito considerações precisam com relativa amplitude, o campo [de análise] [...] institucionalista [...] (CONCEIÇÃO, 2001, p. 33).

Já a Nova Economia Institucional (NEI) surgiu dos trabalhos de Coase, Williamson e North, os principais autores desta abordagem. A NEI focaliza os aspectos microeconômicos, com ênfase na teoria da firma em um enfoque não convencional, associada a outras teorias econômicas, como economia do trabalho, história econômica, economia dos direitos de propriedade, sistemas comparativos e organização industrial (CONCEIÇÃO, 2008). No início, a NEI tinha um viés explicitamente *heterodoxo*, capaz de superar os problemas das abstrações da "teoria convencional". Entretanto, ultimamente, a NEI reverteu essa caracterização e adicionou os modelos neoclássicos das instituições, em suas análises teóricas e metodológicas (CONCEIÇÃO, 2001).

De modo geral, a NEI pretende suplantar os problemas da "microteoria convencional", centrando sua análise nas transações. Nesta abordagem, "[...] três hipóteses de trabalho aglutinam o pensamento da [NEI] [...]: em primeiro lugar, as 'transações' e os 'custos' a ela associados [...]; em segundo lugar, a 'tecnologia' [...]; e, em terceiro lugar, as 'falhas de mercado'" (CONCEIÇÃO, 2001, p. 34-35). Ao mesmo tempo, a NEI dá importância às questões internas das firmas; aos elementos dos mercados e das hierarquias; ao princípio da racionalidade limitada; à hipótese do comportamento oportunista; e, por fim, a existência da incerteza. Tudo isso compõe o campo de análise e estudos da Nova Economia Institucional (NEI).

A última abordagem a ser salientada é a *neo-schumpeteriana*. Segundo Possas (1989), os autores desta vertente podem ser divididos em dois grupos, os que utilizam modelos evolucionistas, como os autores Nelson e Winter (1977), e os que desenvolvem "paradigmas e trajetórias tecnológicas", como Dosi (1982). Ambos os grupos "voltam-se à análise dos processos de geração e difusão de novas tecnologias em sua natureza e impactos [...]", destacando a relação entre a dinâmica industrial e os mercados (POSSAS, 1989, p. 158). Nessa condição, os critérios metodológicos adotados por esses autores são o do desequilíbrio e o da incerteza, sendo que o princípio teórico norteador é o da concorrência schumpeteriana.

A abordagem *neo-schumpeteriana* não somente desdobra as mudanças tecnológicas, mas constitui, nesta última, o centro de sua análise, na medida em que, assim como Schumpeter (1982), atribui à inovação o papel principal de dinamizador da atividade econômica capitalista. Igualmente, as diferentes visões procuram formular modelos em que tanto variáveis de comportamento quanto variáveis estruturais tenham ação recíproca, gerando trajetórias não de equilíbrio, mas de mudanças (POSSAS, 1989). Dessa maneira, constrói-se uma visão microeconômica alternativa, não mais centrada nas firmas ou nos mercados isoladamente e estáticos, mas na dinâmica de transformações das próprias estruturas de mercado a partir de sua base produtiva.

Na abordagem evolucionista, recorre-se a uma "analogia biológica", para mostrar o processo de geração e difusão de inovações tecnológicas mediante os "processos de busca e seleção", em sua inter-relação com a concorrência

schumpeteriana. Deste modo, são eliminadas as teorias do equilíbrio estático (neoclássico), mostrando que as *assimetrias* são fundamentais no processo de mudança estrutural. Além do mais, abandona-se o princípio de que os agentes econômicos são racionais e *maximizadores*, pois compreende-se a existência de incerteza no "horizonte de cálculo capitalista". Para reduzir essa incerteza, as instituições adotam determinado tipo de regulamento habitual, ou convencional na tomada de decisões (NELSON; WINTER, 1977).

Na visão dos "paradigmas" e "trajetórias tecnológicas", a análise teórica parte da observação das alterações e dinâmicas industriais, centralizada nos padrões de mudanças tecnológicas. Em outras palavras, o destaque está nas assimetrias tecnológicas e produtivas como fatores cruciais na determinação de padrões da dinâmica industrial (POSSAS, 1989). Assim sendo, o objetivo teórico mais ambicioso é a construção de um marco teórico dinâmico para o estudo da economia industrial. Vale lembrar que tudo isso parte da noção de concorrência schumpeteriana, sem deixar de lado um esforço de conexão com as teorias não ortodoxas, sobretudo, as ideias de Labini (1984), de estruturas de mercado oligopolista.

Nesse contexto, admite-se que o progresso técnico é o elemento indutor da criação e transformação das estruturas de mercado, surgindo, assim, um novo marco teórico da *microdinâmica*. A ideia é identificar as características da tecnologia que a tornam "fator de mudança estrutural", focalizando na dimensão tecnológica das inovações, que tem três elementos determinantes: a oportunidade de introdução de avanços tecnológicos relevantes e rentáveis; a *cumulatividade* inerente aos padrões de inovações; e a *apropriabilidade* dos *frutos* do progresso técnico mediante seu retorno econômico. Esse conjunto de características tecnológicas aponta para a assimetria tecnológica entre as firmas de uma indústria (POSSAS, 1989).

Ainda nessa abordagem, o processo de difusão das inovações acontece tanto pelo procedimento de seleção, como pelos mecanismos de aprendizado. Os processos de seleção dependem da combinação complexa e, setorialmente variável, de elementos que envolvem desde a validação pelo próprio mercado até as possibilidades oferecidas pela trajetória tecnológica. Enquanto isso, os mecanismos de aprendizado podem ocorrer de três maneiras: investimentos

em P&D; processos informais de acumulação de conhecimento e *know-how* dentro das próprias firmas; e, por fim, o desenvolvimento de *externalidades* intra e interindústrias (POSSAS, 1989). Sintetizando, a eficácia do processo de difusão depende do grau de influência na estrutura do mercado.

É importante notar que a dinâmica das instituições está incrustada na própria estrutura da sociedade e da economia, sendo assim, um espelho do comportamento dos indivíduos e dos atores coletivos, estando diretamente vinculada a culturas, valores, hábitos, rotinas e regras (REIS, 2007). Por esta razão, o institucionalismo é algo peculiar de cada país, região ou território, e, portanto, não pode ser repetido em outras localidades. Isso ficou confirmado nas quatro principais abordagens institucionalistas, ao evidenciar que as instituições são *fruto* de escolhas, deliberações, consensos e conflitos sociais, que geram as regras formais e informais do "jogo da vida". Desta maneira, as instituições são alteráveis, pois dependem de variáveis sociais mutáveis.

Em outras palavras, as configurações institucionais são *não-estáticas* e *não-replicáveis*, no espaço e no tempo, proporcionando uma diversidade incalculável de sistemas econômicos, sociais, políticos e institucionais, que transcendem, e muito, a "*universalidade* do mundo", vinculada à ideia da globalização. Sabemos que a globalização "contamina" as instituições, mas acreditar que o "mundo é plano" e que só há um único caminho, é esquecer que, no mínimo, a economia é um instrumento para compreendermos a vida coletiva. E neste sentido, o institucionalismo realizou o importante papel de mostrar que o mundo possui: "[...] relevos, arquipélagos, descontinuidades e passagens estreitas e, [...] turbulência [...]" (REIS, 2007, p. 12).

Nessa condição, não podemos esquecer as estruturas de governança. É entre a instituição e o indivíduo que está a estrutura de governança, ou, em outras palavras, é entre as instituições e os atores coletivos (locais) que estão às estruturas (locais) de governança. Para Williamson (2005), a estrutura de governança se desenvolve dentro dos limites estabelecidos pelas instituições e pelos indivíduos, instituindo uma relação de influência mútua entre os três níveis (ver Figura 1). Assim, transformações institucionais, ou convicções e preferências dos indivíduos, funcionam como parâmetro de mudanças numa

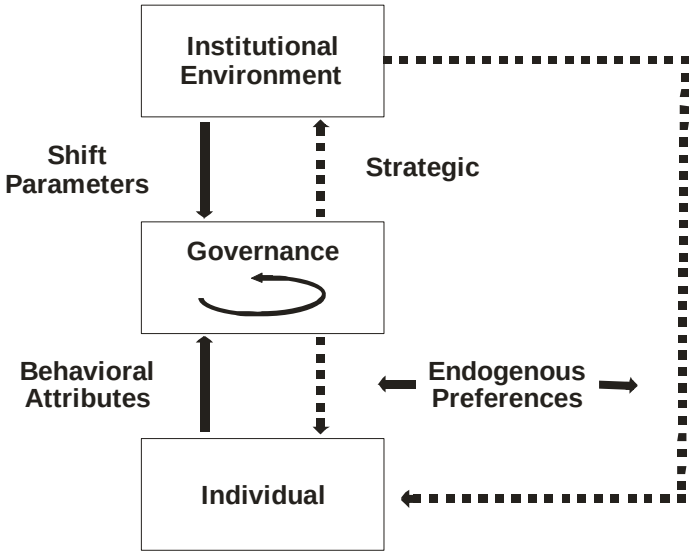
estrutura de governança. Entretanto a estrutura de governança igualmente transforma (e restringe) o ambiente institucional e o próprio indivíduo.

Mas, o que é a governança? Quais os modos de governança? Quais são os instrumentos de governança? Quais são as funções da governança? Para Reis (2007),

> [...] entendamos por *governação* o conjunto de processos pelo qual se *coordenam ordens relacionais* diversas e parciais, através de relações de *poderes* diferenciados, de *mecanismos* plurais e de *vocabulários* cognitivos próprios, tendo em vista a geração de *dinâmicas* societais [ou societárias] e organizacionais. A governação envolve *hierarquia* (poder e dissemelhança), *proximidade* (interacções e co-presença) e *mudança* (redefinições situacionais) (REIS, 2007, p. 40).

Assim sendo, existem diversos instrumentos de governança, como: as regras, as normas, as informações e as organizações. Quanto aos modos de governança, também são vários, como: a autogovernação, a *cogovernação* e a governação hierárquica. Segundo Farina, Azevedo e Saes (1997), a estrutura de governança tem como função a redução dos custos de transação, ou seja, a estrutura de governança tem por objetivo último uma redução dos riscos, do oportunismo e das incertezas. Ou, nas palavras de Reis (2007), o "mundo da governança" é o "mundo dos custos de transações positivos". Essa visão emana da ideia de que a NEI tem duas correntes, uma de *macroinstituições* (ambiente institucional), e outra de *microinstituições* (governança).

Figura 1 – Esquema de Três Níveis de Williamson



Fonte: WILLIAMSON (2005, p. 80)

É por meio dos diversos custos de transações que Williamson (2005) esclarece que diferentes estruturas de governança conduzem suas próprias transações. Entretanto não se limitam apenas às diversidades dos custos de transações. Para Reis (2007), a governança é um "exercício plural", e supõe a existência de várias estruturas, vários atores sociais, vários processos, várias capacidades, vários vocabulários, vários mecanismos, etc. Isso significa dizer que a governança não é apenas uma relação entre "dois mundos", nem uma relação "de um só sentido", mas é uma relação composta de "diversidades de interações". Assim, as estruturas de governança erguem-se na diversidade e na diferenciação, e a sua escolha não é trivial.

É razoável, assim, reconhecermos que as estruturas de governança são complexas, assim como as instituições, e, tal como estas, são *não-estáticas* e *não-replicáveis*, tanto no espaço, como no tempo. Desta maneira, as formas de governança são difíceis de ser copiadas ou *transportadas* de um espaço para outro, pois cada território, cada localidade, cada sociedade, e cada instituição, mediante as suas diversidades de interações, produz um conjunto complexo e peculiar de formas organizacionais, para responder às próprias necessidades, atributos e especificidades institucionais. Prontamente, na esfera territorial, a governança adquire vocabulários e lógicas específicas, que orientam a vida coletiva da sociedade.

2.2.3 A Nova Sociologia Econômica e o Enfoque Territorial

A Nova Sociologia Econômica (NSE) nasceu, no início dos anos 1980, de uma evidente insatisfação dos jovens sociólogos (especialmente, os norte-americanos) com o conceito estabilizado e rígido do projeto sociológico do "estruturo-funcionalismo", sobretudo, na aparência *parsoniana*, criticando não apenas a sociologia econômica dos anos 1950, mas também a economia neoclássica e a Nova Economia Institucional (NEI). A crítica da NSE repousa nos modelos de equilíbrio e racionalidade, e nos modelos marginalistas, que pressupõem um comportamento automático, mecânico e instantâneo, em que o mercado cessa de ser algo concreto, e no qual os agentes econômicos tomam decisões isoladas uns dos outros (MARQUES, 2003; RAUD, 2007).

No quadro dessa vertente teórica, o mercado não funciona apenas com base nos mecanismos concorrenciais ou, em outras palavras, o mercado não é apenas um puro dado do cruzamento da oferta e da demanda. Além disso, a NSE renuncia a ideia do modelo de economia formal, no qual os indivíduos são *maximizadores* de ganhos econômicos por meio do cenário competitivo, no qual "o mercado que organiza e dirige a economia" (VINHA, 2001, p. 213). Ao mesmo tempo, a NSE resigna a *universalidade* da teoria econômica, que não contempla as diferenças entre as sociedades capitalistas. Desta maneira, a NSE percebe que a economia é muito mais complexa do que a capacidade da evidência empírica associada à estatística neoclássica (PESSOA, 2009).

Assim sendo, o objetivo da NSE é resgatar a importância das relações sociais nos fenômenos econômicos, mostrando que a economia e a sociedade são mutuamente enraizadas. A ideia era constituir uma "terceira via", capaz de evitar os exageros e impasses em que *caíram* as visões mais radicais da teoria social. Em suma, a NSE se ocupa do estudo dos mecanismos sociais, que proporcionam o estabelecimento de redes de relações sociais contínuas, considerando os modos como estas (relações) estão na base da "construção de contratos, firmas, organizações, grupos, e instituições econômicas". Ou seja, todos os esforços da NSE são na direção de engendrar um complexo modelo plural da ação social (MARQUES, 2003).

Nesse sentido, a NSE busca integrar as teorias sociológicas e as teorias econômicas, favorecendo a dimensão histórica, social e política, e os estudos empíricos (VINHA, 2001). Conforme Swedberg (2004), ocorre a aplicação das ideias, conceitos e métodos sociológicos aos fenômenos econômicos, visando romper a falsa oposição entre a economia e a sociedade. Deste modo, a NSE é responsável "por um dos mais importantes acontecimentos no processo de evolução do conhecimento nas ciências sociais [...]" (VINHA, 2001, p. 224), o de uma efetiva convergência teórica entre sociologia e economia, ratificando a visão de Granovetter (1985) de que nem a economia, nem a sociologia dão conta da complexidade do homem como ser social.

As primeiras ideias da NSE foram estabelecidas por White (1981), que passou a focalizar suas discussões nas "origens sociais" dos mercados. Além de White, os autores Baker, Coleman, Granovetter, entre outros, igualmente

publicaram trabalhos acerca da aplicação da matriz teórica da sociologia aos fenômenos econômicos (MARQUES, 2003). Contudo foi Granovetter que se tornou o mais importante teórico, ao publicar seu artigo "*Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness",* constituindo-se no pronunciamento doutrinário da NSE. Foi neste trabalho que Granovetter sugeriu a união das ideias de Polanyi sobre "enraizamento" com a análise de redes sociais (SWEDBERG, 2004).

Em resumo, tanto o autor Granovetter, como por consequência a NSE, se fundamentaram nas ideias pioneiras de Polanyi. Foi em 1944, na primeira edição da obra "*The Great Transformation",* que Polanyi mostrou que em vez da economia estar embutida nas relações sociais, são as relações sociais que estão embutidas no sistema econômico. Ou seja, o sistema econômico estava submerso em relações sociais gerais: "os mercados eram apenas um aspecto acessório de uma estrutura institucional controlada e regulada, mais do que nunca, pela autoridade social" (POLANYI, 1980, p. 80). Assim, Polanyi fez as mediações analíticas necessárias ao comparar as sociedades capitalistas e pré-capitalistas, e constatar que a,

> [...] economia do homem como regra, está submersa em suas relações sociais. Ele não age desta forma para salvaguardar seu interesse individual na posse de bens materiais; ele age assim para salvaguardar sua situação social, suas exigências sociais, seu patrimônio social. Ele valoriza os bens materiais na medida em que eles servem a seus propósitos. Nem o processo de produção, nem o de distribuição está ligado a interesses econômicos específicos relativos à posse de bens. Cada passo desse processo está atrelado a um certo número de interesses sociais, e são estes que asseguram a necessidade daquele passo (POLANYI, 1980, p. 61-62).

Neste contexto, o autor Granovetter (1985) resgatou e refinou as ideias centrais da teoria de Polanyi (1980), sugerindo que a *incrustação* ou imersão estão presentes não somente em sistemas econômicos pré-capitalistas, mas também em sistemas capitalistas (de mercado). Igualmente a Polanyi (1980), o autor Granovetter (1985) concluiu que a economia, por estar socialmente enraizada, organiza, orienta e impõe limites às funções do mercado, já que os comportamentos e instituições estão condicionados pelas relações sociais, e, portanto, os atores sociais são moldados pelo conjunto de relações sociais que estabelecem com os demais atores relevantes (MARQUES, 2003). Assim, o mercado é um "xadrez" das relações sociais.

Logo, o objetivo de Granovetter (1985, p. 487) era demonstrar que os *"actors do not behave or decide as atoms outside a social context [...]"*, como imaginavam os neoclássicos (da tradição utilitarista), *"[...] nor do they adhere slavishly to a script written for them by the particular intersection of social categories that they happen occupy",* como pensavam alguns economistas[14]. Em outras palavras, ambas as concepções, *sub* ou *sobre socializadas*, são visões "extremistas", e pecam pelo isolamento dos atores econômicos do seu contexto social imediato. Com o aperfeiçoamento da tese do "enraizamento", Granovetter (1985) procurou definir-se entre a proposta *sobre socializada* da moral generalizada e a visão *sub socializada* dos dispositivos impessoais.

Dessa maneira, a NSE fez despertar diversas questões relativas à ação humana, antes ignorada pela economia, como por exemplo, os benefícios da confiança[15], os riscos da má-fé, a *hierarquização* dos mercados, os valores culturais, as redes sociais e as relações políticas intrínsecas aos mercados. Todas estas questões robustecem a visão – da NSE – de que os mercados são construções sociais, o lugar de encontro entre a demanda e a oferta, ambas socialmente construídas, sendo mais *opaco* do que o divulgado na economia ortodoxa, uma vez que as informações estão *assimetricamente* distribuídas pelas diversas redes sociais. Esta assimetria revela que, no campo econômico, se afrontam agentes dotados de recursos diferentes.

Logo, os mercados não são puros, ou *incontaminados*, refutando a ideia clássica da transparência e do equilíbrio do mecanismo da "mão invisível". Segundo Marques (2003), a NSE prefere falar das "mãos visíveis" dos atores, das organizações, e das instituições, que, em conjunto, têm valores e traços culturais que marcam as suas operações e dinâmicas. Ou seja, os mercados não são nem "claros", nem evidentes, e sua dinâmica é produto de relações e redes de relações sociais complexas, permanentemente trabalhadas e, muitas vezes, redefinidas. Isto mostra que os mercados são espaços de conflitos, onde

---

[14] Alguns interpretam as influências sociais como um processo por meio dos quais os atores adquirem costumes, hábitos e normas que seguem automaticamente, em detrimento dos princípios da escolha racional, mesmo que uma racionalidade limitada.

[15] É a confiança que garante as formas mínimas de organização da vida econômica e social. A confiança é um facilitador das trocas; um aglomerador e acelerador das relações sociais; um "apaziguador" dos medos; e o responsável pelo sucesso de determinados Estados-nação. Nenhuma sociedade pode viver sem elevadas doses de confiança entre seus membros, seja ela tácita e implícita, ou formalizada e contratual (MARQUES, 2003).

a manipulação e os jogos de poder estão presentes, sempre adequados às memórias ou à história das suas origens.

Isso confirma que "o comportamento económico se encontra incrustado não apenas na estrutura social [...], mas também na cultura [que é formada historicamente] [...]", que repousa no seio de toda a população. Assim sendo, a "cultura afecta a economia através de [...] uma variedade de fenómenos cognitivos partilhados e analiticamente diferenciáveis [...]", como as crenças, as atitudes, as normas e os juízos – pondo limites à racionalidade econômica (DIMAGGIO, 2003, p. 167). Isto só acontece quando a "cultura econômica" é institucionalizada (VINHA, 2001). Na prática, o consumo é uma expressão da pertença social, uma forma dos indivíduos se localizarem no mundo, ou seja, uma forma de inserção social (DOUGLAS; ISHERWOOD, 1982).

Consequentemente, se o consumo é uma forma de "inserção social", a formação dos gostos é ainda um "processo intensamente social", e altamente interdependente entre os membros de um grupo, revelando e explicando por que os indivíduos competem por "artigos de prestígio". Assim, a *incrustação* cultural sugere uma nova concepção da teoria da procura, diferente daquela que vigora na maioria dos estudos econômicos,

> [...] a análise cultural aponta para a heterogeneidade em áreas onde os economistas têm, muitas vezes, assumido a uniformidade (por exemplo, na formação dos gostos ou no grau em que as pessoas se orientam para os ganhos materiais) e para os locais em que os rituais sociais e a racionalidade económica constituem [...] um foco de tensão (DIMAGGIO, 2003, p. 190).

À essa concepção, Zelizer (1983) adicionou a ideia de que o mercado é, ainda dentro de uma cultura, afetado por um conjunto de valores morais, de dimensão ética, religiosa e sentimental. Para formar este conjunto de valores culturais que orientam a interação econômica, os atores sociais se envolvem em ações e movimentos políticos para "[...] criar mundos estáveis e encontrar soluções sociais para a competição" (FLIGSTEIN, 2003, p. 195). Em outras palavras, o objetivo da ação política é construir mercados estáveis. Assim, as relações econômicas são também *fruto* de relações políticas e, naturalmente, ambas são *produtos* de relações sociais, construídas mediante um "universo de crenças" que legitimam as regras do jogo (CARDOSO, 1995).

A *incrustação* política sempre está associada a um contexto específico de lutas políticas, ou seja, o campo econômico é do mesmo modo um campo de lutas (SWEDBERG, 2003). As lutas políticas ocorrem *inter* e *intra-empresas*, e ao lado do Estado. Destas lutas, surgem as diversas soluções sociais para o mercado, como cartéis, barreiras à entrada, patentes, licenças, controles de preços, e limites para à produção. Além disso, surgem soluções para os problemas relativos aos direitos de propriedade, estruturas de governança, concepções de controle, e normas de troca. O fato é que tais soluções sociais sempre apontam para a sobrevivência das empresas, e não apenas para a maximização dos lucros (ORTEGA; MATOS, 2012).

Ou seja, nem sempre os atores sociais preferem mais a menos, e nem sempre os atores escolhem as soluções mais baratas (MARQUES, 2003). O efeito disto é que os atores são obviamente dotados de uma racionalidade limitada, que os faz procurar boas razões para as escolhas, mas que não os orienta aos modelos perfeitos. Este choque entre a lógica da eficiência e da sobrevivência pode ser observado nos mercados, indústrias e empresas.

> [...] A NSE mobiliza uma série de exemplos históricos que confirmam até que ponto empresas eficientes e capazes de oferecerem bons produtos nem sempre têm capacidade de sobreviver, enquanto que organizações manifestamente ineficientes, sem produtos de qualidade e que contabilizam perdas ao longo de exercícios, se mostram irredutíveis no seu lugar. (MARQUES, 2003, p. 11).

A sobrevivência das empresas e a coerente estabilidade dos mercados dependem do papel exercido pelos Estados. Para Raud (2007, p. 214), dentre as "características das sociedades nas quais a ordem econômica está imersa, a mais importante, para as sociedades contemporâneas, é a forma e a força de sua tradição estadista [...]". São os "Estados Modernos" que proporcionam a ordem, a confiança e as condições estáveis e seguras, com base nas quais as empresas se organizam, competem e cooperam, promovendo a constituição e aplicação de normas que orientam a interação econômica. Logo, os Estados reprimem a concorrência, limitando certas formas de competição selvagem, e entradas em certos ramos, por meio de barreiras (FLIGSTEIN, 2003).

Numa perspectiva territorial, as teses da *incrustação* social, cultural e política, ganham caráter decisivo na explicação dos movimentos assimétricos de desenvolvimento, já que as relações sociais, numa escala menor, são mais

densas e definitivas da própria dinâmica econômica. Sendo assim, não existe apenas uma forma de mercado, ou um contorno mais eficiente, pois as instituições surgem de culturas e de articulações políticas locais que guiam a interação, e são regras partilhadas e acordos tácitos ou explícitos definidos por uma comunidade (MARQUES, 2003). Em suma, as ações econômicas, na perspectiva territorial, são inevitavelmente ações políticas, culturais e sociais (DIMAGGIO, 2003; FLIGSTEIN, 2003; SWEDBERG, 2003).

Assim, pensar em estratégias de desenvolvimento territorial, na visão da NSE, é aceitar que a estrutura social importa. Ou seja, é imprescindível compreender que a economia é influenciada por elementos sociais, como memórias históricas, valores culturais e morais, lutas políticas, relações de poder, entre outros. Além disso, quando a integração vertical e as redes de relações sociais são mais densas e, assim, os atores são mais cooperativos, os territórios tendem a ser mais desenvolvidos, uma vez que incorrem menos em conflitos, desordens e oportunismo (GRANOVETTER, 1985). Todavia isto não significa a ausência de conflitos, mas, muitas vezes, uma situação em que os conflitos são mantidos "fechados" (ORTEGA; SILVA, 2011).

2.2.4 A Visão *Marshalliana*: Novos Distritos Industriais

Após a Segunda Guerra Mundial, o mundo capitalista materializou um novo modelo de desenvolvimento econômico, baseado em técnicas produtivas elaboradas por Ford e Taylor, modificando os métodos de trabalho e o regime de acumulação de capital (CORIAT, 1985). Este modelo ficou "popularmente" conhecido por "fordismo", e se caracterizava por ser um sistema de produção monopolista industrial estandardizada/uniformizada, apoiada num consumo de massa, numa grande indústria, numa divisão "taylorista" do trabalho, e numa participação do Estado, por meio da legislação social, das convenções coletivas e das regulações de redistribuição dos ganhos, de modo a garantir o crescimento da demanda efetiva (BENKO, 2002).

O ápice do "fordismo", como estratégia econômica, ocorreu entre 1950 e 1960. A partir dos anos 1970, o modo de desenvolvimento "fordista" entrou abertamente em crise (SFORZI, 2006). Porém, o que ocorreu durante os anos

1970? Será que as condições que garantiam a estabilidade da "produção em massa" tinham desaparecido? Ou será que o capitalismo estava em via de se desorganizar? Estas suposições não oferecem apenas interpretações de fatos econômicos, mas fornecem, igualmente, um modelo de leitura das mudanças em curso e um prognóstico sobre o possível futuro da economia. O fato é que o sistema de "produção em massa" foi *abalado* por causas internas e externas (BENKO, 2002, p. 29).

Primeiramente, tivemos uma *saturação* dos mercados nacionais para os bens de consumo fabricados em série (ou *homogeneizados*), ocasionando uma queda no ritmo de acumulação. Em outras palavras, o "fordismo" tinha-se entravado em seu impulso, perdendo velocidade na cadeia de produção. Para recompor seus lucros, as grandes empresas foram para o mercado mundial – intensificando suas trocas com outros países. O problema é que, no mercado global, não havia mecanismos capazes de regular a relação entre a oferta e a demanda[16]. Isso resultou numa crise produtiva global, agravada, ainda, por três choques inflacionistas: escassez de emprego, insuficiência de cereais e, enfim, o aumento do preço do petróleo em 1973, e em 1979 (BENKO, 2002).

Esses choques abalaram o modo de regulação e o ritmo de acumulação "fordista", colocando em questionamento as bases estruturais do modelo. As implicações foram sentidas com a redução da demanda e, por fim, a redução dos investimentos fixos, restringindo, assim, o aumento da produtividade na "produção em massa". Isso mostrou que o processo de produção "fordista", peca por rigidez e pela incapacidade de se ajustar aos cenários adversos. Esta visão da crise "fordista" é compartilhada, nas suas devidas proporções, tanto pelos *schumpeterianos*, como pelos *regulacionistas* (BENKO, 2002). É diante dessa crise global, que surgiram as primeiras estratégias de reestruturação do "fordismo", com o fim de restaurar as condições de valorização do capital.

Nesse contexto, é visível que a luta era contra a rigidez. Assim sendo, a proposta era adotar uma *mobilidade otimizada* ou, em outras palavras, a "produção flexível". Mas não podiam ser adaptações superficiais,

> A passagem para [um] novo regime de acumulação acompanha-se de mudanças fundamentais multiformes nos modos de produção e de

[16] Na economia de "produção em massa", a existência do Estado é indispensável para que o equilíbrio seja assegurado em todas as instâncias (BENKO, 2002; CORIAT, 1985).

> consumo, nas transações e nos mecanismos [...]. Eles induzem uma reestruturação [...] da sociedade inteira [...] (BENKO, 2002, p. 29).

Dessa maneira, a flexibilidade e a *mobilidade otimizada* tornaram-se os elementos-chave do novo período "pós-fordismo", ou de "acumulação flexível". Mas, o que é a flexibilidade? Qual o desígnio da "acumulação flexível"? Para Benko (2002) e Coriat (1985), a flexibilidade e a mobilidade estabelecem uma forma organizacional e produtiva "maleável" e "consensual" com o consumo, integrada às oportunidades geográficas e tecnológicas, atingindo não apenas o nível econômico, mas até o nível social. Na prática, a "acumulação flexível" envolve o processo produtivo, o mercado de trabalho (interno e externo), e o Estado, com o objetivo de reduzir os custos e riscos de mercado. Em outras palavras, a flexibilidade ocorre no interior e no exterior das empresas.

Pela primeira vez, no capitalismo, tornou-se possível uma combinação do trabalho de alto nível tecnológico, com a diversificação dos produtos e dos processos. Isto é resultado de uma desintegração vertical, e de uma entrada irreversível da eletrônica, nos métodos produtivos, fragmentando o sistema organizacional em uma dimensão mundial, dando origem a um *mosaico* de territórios diferenciados, entre os quais, destacaram-se as "megalópoles" e os distritos industriais. Na direção destes novos movimentos espaciais, nascem (ou renascem) os debates acerca da articulação entre o nacional e o mundial, entre o local e o global. Para Benko (2002), é diante dessas evoluções que se impõe a noção do sistema global como um *mosaico* de economias locais.

Essa lógica entre o local e o global expõe a presença de especificidades regionais, e reforça a ideia de que os territórios são heterogêneos, explicando, assim, por que algumas *periferias* se industrializaram e outras não, e por que alguns centros se desarticularam. O fato é que tais elementos reacenderam a teoria do desenvolvimento endógeno, e, junto com ela, as questões referentes às pequenas empresas. Deste modo, as pequenas empresas renasceram não apenas nos novos distritos industriais, mas também nos centros tradicionais da grande indústria (BAGNASCO, 1999). Benko (2002) reitera os argumentos, mostrando a importância do espírito empreendedor nos distritos industriais e nos grandes espaços metropolitanos.

Contudo o ressurgimento das pequenas empresas não se deve apenas ao espírito empreendedor, mas aos inúmeros particularismos das nações ou regiões, como fatores culturais, radicalização das relações capital-trabalho, reflexo de uma cultura de diferenciação e não de estandardização, processos tecnológicos que permitem produções em pequena escala, política econômica do governo para estimular pequenas empresas, etc. (BAGNASCO, 1999). Em outras palavras, a multiplicação de pequenas empresas, ao longo das últimas décadas do século XX, eliminou a ideia de que as vias da industrialização, ou da urbanização, ou da modernização, são as mesmas para todos os países, e dentro de cada um, para todas as regiões (BECATTINI, 1999).

O sucesso das pequenas empresas contradiz as convicções formadas, inclusive por Marx, para as quais as chances das empresas muito pequenas (ou pré-capitalistas) eram estruturalmente modestas, e declinariam à medida que ocorresse o avanço da produção capitalista (BECATINNI, 1999). *"Se abre un profundo e inesperado foso entre él y los economistas mainstream [...] y, al mismo tiempo, se amplía la distancia del concepto marxiano [...]"* do modo de produção capitalista, caracterizado pela separação entre capital e trabalho. A nova realidade transformou a "produção em série" em uma "fabricação neo-artesanal", com trabalhadores especializados e máquinas mais versáteis, que permitiram competir com as grandes firmas (SFORZI, 2006).

Acrescenta-se a isso o fenômeno espacial da reaglomeração (visível) da produção. Dessa maneira, conforme Benko (2002, p. 60), "[...] quando a crise abala o domínio macroeconômico dos Estados [...], quando a emergência de novas tecnologias e a instabilidade dos mercados desestabiliza os modos de gestão consolidados das grandes empresas, quando, [...] a 'hierarquia' recua, então volta com toda a força à aglomeração [...]", mostrando que não existem apenas efeitos perversos, mas até efeitos positivos para os concorrentes, ou seja, "efeitos de aglomeração", como: as "economias internas ao ramo", e os "efeitos de proximidade externas ao ramo" (BENKO, 2002). Tudo isso permite o aparecimento do que se convencionou chamar de "atmosfera".

A "atmosfera" surge das *externalidades* provocadas pela aglomeração e se materializa por meio da "cultura", da "governança", da "experiência", e da "formação" (BENKO, 2006). Seja na "megalópole", ou no distrito industrial, a

"atmosfera" promove um espírito coletivo de cooperação, formando o conceito de comunidade. Todavia essa interpenetração, e a sinergia entre a atividade produtiva e a vida cotidiana parecem formar o traço dominante dos distritos industriais (BECATTINI, 1999), contrariando as matrizes ideológicas que não acreditavam no ressurgimento (e no sucesso) das pequenas empresas. Deste modo, os distritos industriais tornaram-se o exemplo mais emblemático de "acumulação flexível", fosse como modelo econômico ou paradigma teórico.

É importante notar que, apesar da "atmosfera" ser a *pedra angular* do distrito industrial (ou do sistema local), nem sempre tais condições favoráveis estão reunidas, estimulando o consenso entre os grupos sociais locais. Isto se deve ao fato de que criar um clima social, cultural e político ao mesmo tempo exige um período histórico absolutamente casual, revelando que tal modelo é complexo e "espontâneo" (BAGNASCO, 1999; BECATTINI, 2006a). Em outras palavras, Gurisatti (1999, p. 81) descreve que as regiões se apossam de um DNA específico, que "[...] não podem ser identificados e a receita, o percurso [...] não pode ser codificado, porque é mutante". Ou seja, os lugares/distritos não são todos iguais, mas cada um é especial (SFORZI, 2006).

Esses novos distritos industriais ressurgem do conceito *marshalliano*[17], que repousa sobre a noção de adequação perfeita entre as condições exigidas no processo produtivo e as características socioculturais, que são forjadas ao longo dos anos de uma "camada da população". Dessa maneira, fundem-se harmoniosamente, no distrito industrial, o individualismo (ou o interesse pelo lucro), e o sentimento de pertencimento comunitário (BECATTINI, 1999). Em outras palavras, os distritos industriais deveriam gerar uma *simbiose* entre os valores socioculturais e as instituições econômicas de um dado território, favorecendo a formação de um "tecido social" promotor do desenvolvimento regional endógeno (BECATTINI, 1999; BENKO, 2002).

Não podemos deslembrar que boa parte dos novos distritos industriais dependem da evolução das tecnologias de produção que permitem aplicações rentáveis, mesmo para produções em pequena escala, ou com trabalhadores pouco qualificados. Além disso, os distritos industriais dependem dos modos de governança adotados, o que significa dizer que as escolhas políticas (tanto

[17] Sobre o conceito original dos distritos industriais, ver Marshall (1920).

no âmbito privado, como no âmbito público) influenciam a consolidação das funções organizacionais, institucionais e políticas, tão imprescindíveis para a determinação dos rumos do desenvolvimento regional endógeno. Resumindo, os distritos industriais são *frutos* de fatores gerais (que valem para o mundo inteiro) e fatores locais (BAGNASCO, 1999; BECATTINI, 2006a).

O exemplo que surpreendeu e suscitou inúmeros estudos e pesquisas, na visão de Becattini (1999), foi o da Terceira Itália[18]. Foi, indubitavelmente, a Itália que deu o principal impulso aos novos distritos industriais, baseados em uma "miríade" de pequenas empresas, aparentemente, desfavorecidas em termos de estruturas de comercialização e de produção, de acesso ao crédito, e de intervenções nos mercados globais, que conseguiram captar uma parte crescente do mercado (interno e externo), obtendo maiores lucros e criando mais empregos. O fato é que a Terceira Itália oferecia uma "particularidade", ou um tipo de "mistura balanceada" de "concorrência-emulação-cooperação". (BECATTINI, 1999; BENKO, 2006, p. 114).

O desenvolvimento e a difusão de diversos estudos e experiências dos distritos industriais ratificaram a presença de uma pluralidade inesgotável de singularidades e especificidades – *"[...] no habría sido posible realizar generalización teórica alguna [...]*" (BECATTINI, 2006a, p. 150). Ou seja, cada realidade concreta "[...] não constituía um modelo a imitar, nem um esquema de interpretações que pudesse explicar todo o caso da expansão da pequena empresa" (BAGNASCO, 1999, p. 42-43). Por isso, os distritos industriais são conectados a territórios, e seus problemas e sucessos, ligados não apenas ao âmbito econômico, mas também ao âmbito geopolítico (SFORZI, 2006). Isto, talvez, explique, por que existem assimetrias entre os distritos industriais.

Ou seja, os elementos que compõem um distrito industrial não podem ser copiados ou carregados de um lado para o outro, pois suas condições de produção e características socioculturais se alteram e variam com o tempo, revelando a inexorável presença de uma diversidade socioeconômica. Assim, cada distrito industrial é *fruto* de uma história peculiar, de difícil replicação. Contudo isso não isenta os distritos industriais de estarem conectados com os mercados globais, que são fundamentais para o escoamento dos excedentes

[18] Sobre a "Terceira Itália", ver Bagnasco (1999), Becattini (1999) e Sforzi (2006).

locais. Em outras palavras, os distritos industriais não dependem apenas de condições locais favoráveis, mas ainda de condições globais favoráveis, e, por isso, seu sucesso depende da sinergia entre o local e o global.

No caso da realidade italiana, o sucesso é produto de um "tecido social" muito complexo e específico, que não pode ser observado em outro lugar, já que reúne fenômenos econômicos, sociais e políticos ligados a um contexto e a uma particular "concentração territorial" (BECATTINI, 2002). A experiência italiana está *impregnada* por uma intervenção pública, que favorece o "bom funcionamento do tecido urbano", composto por equipamentos educacionais e de lazer, serviços públicos, infraestrutura viária, administração local, etc. (BAGNASCO, 1999). Outro aspecto de suma importância é que os distritos italianos souberam aproveitar as vantagens do mercado internacional, como os benefícios cambiais para, assim, gerar renda e dinamismo local.

2.2.5 Culturalismo e Simbolismo no Enfoque Territorial

De acordo com Zaoual (2006, p. 35-36), não podemos mais imaginar o desenvolvimento com base num grande modelo de civilização global, ou num *modelo único*, em que permanece a ideia "de um *mercado-mundo* governado por leis universais", que sejam válidas "em qualquer tempo e em todo lugar". Com a *mundialização* e a inesperada sobrevivência (e evolução) dos *mosaicos* de diversidades, os modelos da economia neoclássica (utilitaristas, estáticos, deterministas, *monodisciplinares*, *monoculturais*, etc.) tornaram-se obsoletos, já que não são mais capazes de entender a diversidade global e as razões das diferentes sociedades e das variadas origens dos múltiplos atores sociais que compõem o contexto global (MOYANO ESTRADA, 1999).

Em suma, o conceito do *modelo único* não vingou, e, com isso, emergiu a necessidade de compreender (e explicar) por que é cada vez mais frequente encontrar diferenças entre sociedades que, pertencem a um mesmo contexto geográfico, e são dotadas de recursos econômicos e materiais similares, mas que os aproveitam de modo distinto. Assim sendo, é bastante comum,

> [...] En efecto, a pocos kilómetros de distancia es bastante común encontrar sociedades que han sido incapaces de alcanzar unas cotas mínimas de bienestar y de organizar adecuadamente sus recursos,

> junto a otras que han sabido aprovechar [...] los recursos disponibles y que están mejor articuladas [...] (MOYANO ESTRADA, 1999, p. 3).

Os contrastes nos resultados do desenvolvimento têm originado vários estudos que tentam elucidar os motivos de tantas assimetrias. Para Moyano Estrada (1999, p. 4), *"más recientemente se han venido realizando algunos trabajos que han enfatizado la importancia de [...] la confianza, los flujos de información o las normas de reciprocidad existentes en una comunidad [...]".* Ou seja, os estudos (especialmente, de agências multilaterais, como o Banco Mundial) explanam a importância dos fatores "não econômicos" no processo de desenvolvimento. Mas, de que fatores "não econômicos" estamos falando? Para alguns autores, como Putnam (1996), referimo-nos ao capital social e, para outros, como Bourdieu (2010), ao sistema simbólico.

Independentemente do *approach* adotado, o objetivo é demonstrar que os processos de desenvolvimento (local, regional e mundial) são afetados por fenômenos sociais, que se materializam por meio das dimensões culturais, éticas e simbólicas. Desta maneira, os "elementos *imateriais"*, como crenças, mitos, valores, ritos, rotinas, hábitos, conhecimentos empíricos e informais, e experiências, ganham importância, principalmente, nas dimensões locais, nas quais tais elementos são mais intensos na determinação das políticas e ações econômicas. Consequentemente, o desenvolvimento local é resultado de uma complexa combinação de "múltiplas dimensões" da vida social, em diferentes situações, formas, texturas e contextos.

Isso resulta em uma abordagem *pluralista* dos fenômenos econômicos, em que os comportamentos das organizações e dos sistemas econômicos são apreendidos com base nos contextos de ação dos agentes que "os animam e moldam". Surge, então, um tipo novo de economia, a "*economia do cotidiano* na medida em que dá privilégio aos *ambientes vividos dos atores"* (ZAOUAL, 2006). Tais transformações teóricas implicam aceitar que a economia não é construída exclusivamente sobre o princípio da concorrência, mas considera ainda a cooperação, a confiança, a reciprocidade, a generosidade, a parceria, o altruísmo, a solidariedade, o "sentido compartilhado" e as participações em redes sociais (SAIZ; JIMÉNEZ, 2008; ZAOUAL, 2006).

Nesse contexto, Bourdieu (2010) identifica que os diferentes “universos simbólicos” geram lutas pelo poder, revelando que os elementos simbólicos são instrumentos de dominação ou legitimação da dominação, de uma classe sobre outra. Logo, os sistemas simbólicos desempenham ainda uma função política, cujo poder é simbólico, invisível, “quase mágico”, e equivalente ao que é obtido pela força física ou econômica. Tal poder só poderá ser exercido com a conivência daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem. Assim sendo, as distintas classes e frações de classes estão envolvidas em uma luta simbólica para imporem a definição do mundo social, mas conforme os seus interesses (BOURDIEU, 2010, p. 11).

Enquanto isso, alguns autores, como Putnam (1996), Woolcock (1998), Fukuyama (2001), e Bagnasco, Piselli, Pizzorno e Trigilia (2003), agrupam os elementos simbólicos em torno do conceito do capital social. Nesta visão, o capital social representa um recurso ou ativo (como o capital econômico) que pode ser acumulado, estando ligado à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas, que se materializam, principalmente, por meio da confiança, de redes de reciprocidade e das regras de participação cívica (MATOS, 2009; PUTNAM, 1996). Em suma, tais elementos favorecem a cooperação, superando os dilemas da ação coletiva e do oportunismo, além da incapacidade dos atores de assumirem compromissos entre si.

Na extensa literatura sobre o tema, apesar de não haver um consenso sobre a definição do capital social, existe uma razoável aproximação entre os diversos autores, de que os elementos, mencionados no parágrafo anterior, são determinantes para a concepção do capital social, mesmo que assumam diversos nomes, variáveis, dimensões, formas, etc. (SAIZ; JIMÉNEZ, 2008). A razão de tanta controvérsia, em torno da concepção do capital social, deve-se ao caráter *interdisciplinar* (que compreende uma ampla gama de fenômenos qualitativos) e à condição *situacional* e dinâmica do conceito (que implica uma visão “aberta” da ação social, e mais *operacionalizada* de acordo com seu contexto) (BAGNASCO; PISELLI; PIZZORNO; TRIGILIA, 2003).

Independentemente do desdobramento teórico assumido, o conceito do capital social tem um “caráter imaterial”, e, para Putnam (1996), é um “bem público”, ou seja, é algo inerente à estrutura de relações entre os indivíduos.

Em suma, o capital social não se situa nem nos indivíduos, nem nos meios de produção, mas nas redes sociais densas, que garantem a confiança nas estruturas sociais e permitem a geração de solidariedade. Nesta perspectiva, o capital social pode ser encontrado em, pelo menos, dois tipos de estrutura: nas redes sociais que funcionam num espaço fechado (um clube, associação, etc.), ou numa organização ou instituição com objetivos específicos (governo, empresa, ONG, partido político, etc.) (MATOS, 2009).

É importante lembrar que, por ser um "bem público", os investimentos em capital social, em geral, não são assumidos por investidores particulares, mas por agentes públicos (ADELMAN, 1972). Isto significa dizer que o capital social e, portanto, a confiança social, como elemento básico do dinamismo econômico, dependem do bom desempenho e da legitimidade governamental, em estabelecer uma adequada cooperação entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, entre os Partidos Políticos, entre o Governo e a Iniciativa Privada, e assim por diante. Ou seja, pode-se muito bem afirmar que parte do atraso econômico do mundo se deve à falta de confiança, não havendo confiança, não pode haver certeza quanto aos contratos e leis (PUTNAM, 1996).

Assim, quanto mais elevado o nível de confiança em uma comunidade, maior a probabilidade de haver "cooperação", e, assim, melhor o desempenho do governo e, consequentemente, da economia. Em outras palavras, o capital social beneficia a formação de uma sociedade forte, com uma economia forte, e com Estado forte (PUTNAM, 1996). A experiência regional italiana confirma o argumento de que o capital social é "um dos principais responsáveis pelos círculos virtuosos do desenvolvimento". Ou seja, regiões com elevado nível de capital social tendem a construir um círculo virtuoso, enquanto que regiões com baixo nível de capital social tendem a construir um círculo vicioso.

> Os estoques de capital social, como confiança, normas e sistemas de participação, tendem a ser cumulativos e a reforçar-se mutuamente. Os círculos virtuosos redundam em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo. [...]. Por outros lado, a inexistência dessas características na comunidade não-cívica, também é algo que tende a auto-reforçar-se. A deserção, a desconfiança, [...], intensificam-se reciprocamente num miasma sufocante de círculos viciosos (PUTNAM, 1996, p. 186-187).

Contudo formar capital social não é fácil, pois não depende apenas do contexto social imediato, mas ainda do contexto histórico, que condiciona a

sociedade. Sobre a importância da herança histórica, Putnam (1996) revela que a história pode ter consequências duradouras, subordinando a trajetória presente e, consequentemente, a trajetória futura. Portanto, o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se veio, e, simplesmente, é impossível chegar a certos lugares a partir de onde se está (PUTNAM, 1996). Em outras palavras, a história importa e determina qual será o nível de "dependência-exploração", ou de "reciprocidade-confiança". Ou seja, a história nem sempre é eficiente, podendo facilitar ou obstruir determinadas trajetórias.

No contexto do desenvolvimento, o capital social adota ao menos duas dimensões: *embeddedness* ou *incrustação* ("enraizamento" na comunidade) e autonomia (a disposição dos indivíduos de se relacionarem com grupos mais amplos). Portanto, o desafio dos processos de desenvolvimento é encontrar a combinação ótima, entre as duas dimensões (*embeddedness* e autonomia), e entre os dois níveis (macro e micro). Para Moyano Estrada (1999), a procura pela combinação ótima, na prática, pode apresentar diversas formas, e, assim variadas condições de viabilidade e sustentabilidade do desenvolvimento.

> No basta con entender el capital social como un recurso que ayuda a los grupos sociales a superar los *dilemas estáticos* de la acción colectiva – los problemas de la cooperación entre los individuos en proyectos de tipo colectivo – por muy importantes que estos sean, sino que [...] debe ser ampliado incorporando otras dimensiones que permitan resolver los llamados *dilemas dinámicos* del desarrollo, es decir, los que surgen cuando el éxito de una determinada acción colectiva [...] (MOYANO ESTRADA, 1999, p. 19).

Paralelamente, o autor Woolcock (1998) sugeriu uma noção de capital social mais "ampliada", não somente com duas dimensões, mas com quatro dimensões – integração (laços intracomunitários); *linkage* ou conexões (laços extracomunitários); sinergia (cooperação entre as instituições); e integridade organizacional (credibilidade e eficácia institucional). Da variada combinação destas quatro dimensões aparecem dois importantes efeitos analíticos e seus respectivos dilemas: o processo "*bottom-up*" e "*top-down*". Combinando tais processos (alto e baixo) aos níveis (macro e micro) e às quatro dimensões (*linkage*, integração, sinergia e integridade), é possível obter 16 implicações lógicas para o processo de desenvolvimento (WOOLCOCK, 1998).

Na visão territorial, o culturalismo e o simbolismo (ou o capital social) ganham destaque, já que a esfera local está carregada de historicidades, de

culturas, de trajetórias, de experiências de vida individuais e coletivas, entre outros, revelando que "[...] as sociedades são feitas não apenas de trocas calculáveis [...] e não calculáveis [...], mas também de enraizamentos e de valores não intercambiáveis [...]" (ZAOUAL, 2006, p. 35). Ou seja, é essencial não separar as "leis econômicas" do contexto moral e social, levando em conta que o desenvolvimento (seja regional, territorial e local) é *fruto* de uma visão multidimensional. Além disso, é "[...] um grande desafio: combinar as duas formas de planejamento [...]" (ORTEGA, 2008, p. 32).

Em suma, os territórios precisam combinar fatores multidimensionais (economia, cultura, símbolos, etc.) com fatores multiescalares (por exemplo, "*bottom-up"* e "*top-down"*), para que se detone o processo de desenvolvimento, de modo a gerar uma "cooperação dinâmica horizontal" e "vertical". Portanto, não podemos trocar o *"economicismo cego"* (que foi alvo das críticas) por um *"culturalismo estático".* Em outras palavras, não podemos trocar os "modelos estáticos, centralizados e homogêneos", por modelos que creem que "o local e a cultura podem tudo", como se não existisse um ambiente macro. Assim, é vital que haja uma combinação da atuação local e central, ou macro e micro, para que os benefícios sejam potencializados (ORTEGA, 2008).

2.2.6 Uma Visão Marxista do Espaço: O enfoque de Harvey

No modo de produção capitalista, a acumulação de capital se situa no centro da dinâmica econômica (HARVEY, 2005). A acumulação de capital se realiza, no processo produtivo, por meio da criação da "mais-valia absoluta e relativa", ou, em outras palavras, por meio da criação de valor. No entanto a criação de valor depende da "capacidade dinâmica e fatalmente expansível" da "esfera da circulação", que definirá o sucesso ou o insucesso do processo de acumulação de capital. Logo, "o capital é um processo de circulação entre produção e realização". Esse processo deve se expandir, acumular, reformar e mudar constantemente as relações na produção, as dimensões e as formas de circulação (HARVEY, 2005, p. 72-73).

Portanto, se a "esfera da circulação" não se expande, a acumulação de capital cessa. Isso significa que a acumulação é uma questão profundamente

geográfica. Para Harvey (2004, p. 40), "[...] sem as possibilidades inerentes à expansão geográfica [...], o capitalismo há muito teria cessado de funcionar como sistema econômico-político". Por quê? Porque "o capitalismo não pode sobreviver sem seus 'ajustes espaciais'". Harvey (2004, p. 49) acredita que o capitalismo sobreviveu ao século XX graças a um único recurso, "a ocupação de espaço e a produção de espaço". Os "ajustes espaciais" permitem que os capitalistas, em última instância, possam manter seus rendimentos (lucros) positivos, e assim, sustentar uma economia capitalista saudável.

Contudo, como funcionam os "ajustes espaciais"? Em primeiro lugar, o capitalismo está sempre movido pelo ímpeto de acelerar seu crescimento e o tempo de giro do capital, independentemente das consequências ambientais, humanas ou geopolíticas. Porém existem ocasiões em que os excedentes (em moeda, mercadoria ou capacidade produtiva) não podem ser absorvidos pelo mercado, sendo desvalorizados, e, algumas vezes, até destruídos fisicamente (HARVEY, 2005). A desvalorização e a destruição dos excedentes derrubam a taxa de lucro dos capitalistas, irrompendo uma crise econômica. Para Marx (1996b), as crises econômicas são decorrência de crises de acumulação, que, por sua vez, resultam de contradições internas do capitalismo.

No capitalismo, segundo Marx (1996a, 1996b), as crises são periódicas e basicamente inevitáveis, abalando os "alicerces" da sociedade com o típico "'absurdo' do excesso de produção". Em outras palavras, o capitalismo é, por natureza, espontâneo e caótico. Os raros momentos de harmonia e equilíbrio são inteiramente acidentais (HARVEY, 2005, p. 44). Para entender melhor as tensões em torno da acumulação de capital, é necessário reconhecer que tal processo depende de alguns fenômenos "pontuais",

> [...] 1) a existência de um excedente de mão de obra, um exército de reserva industrial que pode alimentar a expansão da produção; 2) a existência de quantidades necessárias de meios de produção – [que pode ser] máquinas, matérias-primas, infraestrutura física, etc.; 3) a existência de mercado para absorver as quantidades crescentes de mercadorias produzidas [...] (HARVEY, 2005, p. 44-45).

Quando os fenômenos "pontuais", mencionados por Harvey (2005), são *abalados*, individual ou conjuntamente, colocam em risco o processo de acumulação de capital, criando, assim, barreiras ao desenvolvimento. Com o intuito de mitigar os efeitos da crise de acumulação, o capitalismo sente-se

impelido a eliminar todas as barreiras espaciais, recorrendo, repetidas vezes, à reorganização geográfica (tanto de expansão, como de intensificação), como solução parcial para as crises e os impasses internos (HARVEY, 2004, p. 80). Dessa forma, recorre-se ao crescimento dos mercados externos, como "única" saída para combater (a curto prazo) a taxa descendente de lucro. Conforme Harvey (2005), só assim, o capitalismo consegue *fugir* de suas contradições.

A expansão inclui a criação de "novos espaços para a acumulação", ou seja, inclui a instauração de uma "nova paisagem geográfica", apropriada à própria dinâmica de acumulação de capital. Os espaços capitalistas "buscam absorver os espaços e os modos não-capitalistas de produção, criando novas relações espaciais, novas estruturas territoriais, e novos sistemas de lugares ligados por meio de uma divisão 'global' do trabalho e de funções" (HARVEY, 2004, p. 86-87). Tudo isso tem o objetivo de criar novas oportunidades para a acumulação de capital, protelando as crises econômicas. Nesse contexto, o aprimoramento dos transportes e das comunicações é visto como inevitável e necessário para a dinâmica capitalista (HARVEY, 2005).

A ideia é que as formas baratas e rápidas de comunicação e transporte permitam que "o produto direto possa ser realizado em mercados distantes e em grandes quantidades [...]" (HARVEY, 2005, p. 50), dilatando a "velocidade de circulação do capital", e, consequentemente, reduzindo o tempo de giro do capital[19]. Isso diminui o "período de perambulação" do capital, contribuindo para o processo e a intensificação da acumulação de capital. Em resumo, a proposta é "aniquilar o espaço por meio do tempo" (HARVEY, 2004). Por isso, o aprimoramento dos transportes e das comunicações é tão importante para o capitalismo, pois quanto mais longo o tempo de giro, menor é o rendimento anual da mais-valia (HARVEY, 2005; MARX, 1996a, 1996b).

Contudo a expansão geográfica da acumulação de capital só ocorrerá por meio da produção de um *espaço fixo*, ou seja, por meio da construção de um "ambiente a serviço do capitalismo", o que inclui não apenas "um espaço produzido de transporte e comunicações", mas ainda de "capital circulante e fixo" (MARX, 1996a, 1996b). Isso revela que as *configurações fixas e imóveis* são necessárias para a acumulação, já que "devem se unir em algum ponto

[19] Ou seja, o "tempo de produção" mais o "tempo de circulação" (MARX, 1996a, 1996b).

específico para ocorrer a produção [...]" (HARVEY, 2005, p. 146). O "arranjo espacial" é necessário para superar o espaço, resultando em uma "paisagem geográfica" distintiva, com várias *configurações espaciais*, que estão repletas de contradições internas (HARVEY, 2005).

Para Marx (1996a, 1996b), essa é a essência do paradoxo do capital. Ao mesmo tempo em que demanda mobilidade geográfica, necessita, também, de "capacidade de dominar a produção de espaço", ou seja, "depende da criação de infraestruturas [...] fixas, seguras e, [...] inalteráveis" (HARVEY, 2005, p. 149). Deste modo, a acumulação de capital depende não apenas de rapidez e baixo custo para se movimentar, mas ainda de investimentos de longo prazo. Paradoxalmente, "a viabilidade das infraestruturas fica em perigo, devido a própria ação da mobilidade geográfica, facilitada por essas infraestruturas". Ou seja, a mobilidade geográfica depende da criação de infraestruturas fixas e imobilizadas (HARVEY, 2005, p. 150).

Harvey (2005) chamou essa "infraestrutura" de "coerência estruturada em relação à produção e ao consumo", em que cada espaço abarca "as formas e as tecnologias de produção, as tecnologias, as quantidades e qualidades de consumo, os padrões de demanda e oferta de mão-de-obra e [ainda] as infra-estruturas físicas e sociais [...]". Essa "coerência estruturada" permite que o capital circule pelo espaço sem os "limites do lucro", com o tempo de rotação socialmente necessário para a sua reprodução (HARVEY, 2005, p. 146). Mas a viabilidade dessa "coerência estruturada" fica constantemente em perigo, sempre vulnerável ao "solapamento", revelando que os espaços não são fixos, mas perpetuamente redefinidos, contestados e reestruturados.

Em outras palavras, a acumulação de capital e a expansão geográfica, além de produzir e absorver excedentes geram também pressões nos espaços, tornando os limites geográficos porosos e instáveis (HARVEY, 2004, 2005). A instabilidade espacial é um processo crônico e incessante[20]. Segundo Harvey (2004, p. 39), as mesmas forças que transformam por completo espaços que outrora estavam esquecidos, produzem também destruição, desinvestimento, desemprego e desordem. Sem dúvida, há claros sinais de que os espaços são territorializados, reterritorializados ou reduzidos a *escombros*, várias vezes, a

[20] Segundo Harvey (2005), no longo prazo, as crises são inevitáveis.

fim de acomodar, numa dinâmica dialética do espaço, estágios superiores de acumulação de capital (HARVEY, 2004, p. 83-87).

A territorialização e a "reterritorialização" do capitalismo abrangem o espaço em termos de seu alcance, de seu conteúdo, de sua importância relativa e de suas inter-relações, ou seja, atingem o espaço por completo. Com a firmação da globalização, o poder de "solapamento" dos espaços adquiriu tamanhos e efeitos globais, que extravasam para o exterior ou que atraem para o interior, efeitos positivos e negativos, que variam "de lugar para lugar" (HARVEY, 2004). O próprio Harvey (2004) apresenta esse fenômeno global,

> A globalização envolve, por exemplo, um alto nível de autodestruição, de desvalorização e de falência em diferentes escalas e distintos lugares. Ela torna populações inteiras seletivamente vulneráveis à violência da redução de níveis funcionais, ao desemprego, ao colapso dos serviços, à degradação dos padrões de vida e à perda de recursos e qualidades ambientais. Ela põe em risco instituições políticas e legais existentes [...] (HARVEY, 2005, p. 115).

A globalização faz tudo isso, ao mesmo tempo, que concentra riqueza e poder, e promove oportunidades político-econômicas em poucas localidades seletivamente escolhidas e no domínio de uns poucos "estratos" restritos das populações (HARVEY, 2004). Neste cenário, todos os agentes econômicos são impelidos a buscar taxas de lucros maiores, transitando de um espaço para o outro, sem qualquer restrição, mesmo que isto signifique abandonar os compromissos passados e os valores já concretizados. Logo, isto denota que as alianças regionais ou inter-regionais são também instáveis e estão sempre vulneráveis a grandes tensões desencadeadoras de crises, nas quais cada aliança procura capturar e reter benefícios na competição com outros.

É importante não esquecer que o poder estatal está presente em todas as etapas do processo de acumulação de capital, seja para eliminar barreiras espaciais[21], seja para defender diversas classes e interesses faccionários em um território. Isto é, o Estado compromete-se tanto com a territorialização (principalmente, com o desenvolvimento de alianças regionais), como com os jogos geopolíticos de poder que demandam espaços (ou unidades territoriais) capazes de absorver fluxos de mercadorias, de capital e de trabalho, e, ainda, proporcionar uma valorização que insira o espaço geográfico na concorrência

[21] Às vezes, o Estado pode empregar a violência para derrubar barreiras espaciais.

capitalista global[22]. Em suma, o Estado produz e destrói territórios, a serviço da produção capitalista avançada (HARVEY, 2004; PEDRÃO, 2009).

Paradoxalmente, o próprio Harvey (2005, p. 142) enxerga limites nesse processo de expansão geográfica do capital, sugerindo que a reestruturação geográfica "não pode funcionar indefinidamente e perpetuamente". Assim, os dilemas internos do capitalismo podem ser resolvidos a curto prazo por meio da expansão ou da reestruturação geográfica, mas, a longo prazo, esbarram na ausência de novos espaços para uma acumulação adicional[23]. Portanto, a longo prazo, as crises são inevitáveis. Com a globalização, "o resultado final é que as crises se tornam mais globais em escopo [...]", com suas contradições internas igualmente ampliadas geograficamente. Neste contexto, os conflitos geopolíticos se tornam parte da formação e solução das crises.

Todavia, que relação tem a dimensão espacial da teoria da acumulação marxista com o enfoque territorial? Em primeiro lugar, é oportuno lembrar que o próprio Marx (1996a, 1996b), ao organizar a "dinâmica da acumulação de capital", reconheceu a importância do espaço e do lugar, ensinando como relacionar a acumulação e a transformação das estruturas espaciais. É desta perspectiva que Harvey (2005, p. 143) elabora uma teoria geral das relações espaciais e do desenvolvimento geográfico desigual sob o capitalismo. Ambos os autores explicam a importância e a evolução geográfica da acumulação de capital, revelando que, mesmo diante do modo de produção capitalista, "[...] o globo nunca foi um campo nivelado [...]" (HARVEY, 2004, p. 51).

Nos territórios, fica evidente que a acumulação de capital se realiza em uma *superfície* variegada, ecológica, política, social e culturalmente distinta. A uniformização, caso ocorra, é apenas no sentido de propiciar as condições para a reprodução global do capital (ORTEGA, 2008). No geral, os territórios não são nivelados, mesmo com o fim dos obstáculos espaciais, revelando que os fluxos de mercadorias, de capital e de trabalho podem encontrar "alguns terrenos mais fáceis de ocupar do que outros". Isso dá origem a um *mosaico* de configurações territoriais, e a um conjunto complexo de alianças regionais

[22] Sobre a importância do Estado para a burguesia, ver Harvey (2004).
[23] Quando o capital não encontra mais espaços para realizar acumulações adicionais, busca outras maneiras de ampliar a acumulação, como: o crescimento populacional e a criação de novos desejos e necessidades (HARVEY, 2005, p. 64).

e inter-regionais – que se multiplicam a fim de inserir os espaços nas formas capitalistas de troca de mercado (HARVEY, 2004, p. 51).

As alianças regionais e inter-regionais buscam criar as infraestruturas adequadas para os territórios participarem da competição global. Entretanto os riscos da mobilidade agressiva do capital podem não apenas territorializar os territórios, colocando-os na rota do crescimento econômico – como podem também "reterritorializar" ou reduzir a *escombros* os espaços territoriais. Tudo isso se relaciona com a capacidade do território de gerar acumulação para o capital – alguns territórios podem gerar mais valorização e outros menos. As configurações territoriais e as alianças, em razão da acumulação, podem ou não ser formadas, garantindo ou não poder econômico, político e militar. O fato é que a escala territorial está subordinada a acumulação global.

2.2.7 Uma Síntese para uma Teoria dos Estudos Territoriais

Baseado em tudo que foi anteriormente explicado, devemos reconhecer que pensar, discutir e estabelecer ações de desenvolvimento territorial não é uma tarefa simples, exigindo a compreensão de inúmeras variáveis tangíveis e intangíveis, dinâmicas e estáticas, revelando que o enfoque territorial tem uma característica multiescalar (local, regional e mundial), multidimensional (dimensão econômica, sociocultural, política e ambiental), multiforme[24] (civil, governamental, estrutural e cultural) e multidisciplinar (economia, geografia, sociologia, história, política e antropologia, etc.). Portanto, não basta apenas fazer apologia ao "localismo", ou substituir o conceito de região por território, como se isto fosse à solução de todos os problemas do desenvolvimento.

É essencial aceitar que os processos de desenvolvimento territorial são peculiares e singulares, sendo que seus aspectos históricos, socioculturais e institucionais, definidores de sua "identidade específica", são difíceis de ser *transplantados* para outras áreas (COCCO; GALVÃO; SILVA, 1999). Ou seja, os territórios possuem *aparências* econômicas, políticas, culturais e sociais específicas, tanto no espaço (geográfico), como no tempo (histórico). Assim, é necessário notar que os territórios são mais do que um "pedaço de terra", ou

[24] Sobre a característica *multiforme* do desenvolvimento, ver Muls (2008).

um “simples mercado”, envolvendo “[...] o Estado, suas diferentes agências, os eleitos locais, os vários tipos de organização da sociedade civil, os partidos políticos e o próprio ambiente cultural [...]” (ABRAMOVAY, 2007b, p. 31).

Ou seja, os territórios são “resultados” da maneira como as sociedades se organizam para usar os sistemas naturais e as estruturas econômicas em que se apoia sua reprodução, o que inclui a presença de instituições, classes sociais, estruturas de governança, lutas de poder, hierarquias, simbolismos, relações sociais, história e experiências de vida (ORTEGA; SILVA, 2011). Isso demonstra que as sociedades são feitas de trocas “calculáveis”, de trocas “não calculáveis”, de “enraizamentos” e de valores “não intercambiáveis”. Segundo Abramovay (2007b, p. 19-20), tais atributos impedem que a noção territorial crie conflito entre crescimento e desenvolvimento econômico, além de reduzir a ideia unidimensional de um horizonte estritamente setorial[25].

Nesse aspecto, fica evidente que a visão territorial não se reduz apenas ao fenômeno regional ou global, podendo exprimir, simultaneamente, todas as dimensões, sejam elas: públicas ou privadas, setoriais ou culturais, urbanas ou rurais (VEIGA, 2003). As “políticas de desenvolvimento territorial” não são projetos individuais, mas coletivos, construídos com base no sentimento “de pertencimento”, e em um *pacto* político, no qual haja uma combinação de atuação local e global. Logo, o desenvolvimento territorial deve ser arquitetado com base numa perspectiva integradora entre a escala local e global, levando em consideração, concomitantemente, o ambiente micro e macroeconômico. Isso mostra que os territórios estão articulados em múltiplas escalas.

Na prática, deve ocorrer a combinação das estratégias de planejamento do tipo “*bottom-up*” e “*top-down*”, acertando tanto a participação das esferas públicas e privadas locais, como da esfera nacional (que é portadora de uma capacidade superior de financiamento da infraestrutura[26]), causando, assim, uma cooperação dinâmica horizontal e vertical, capaz de detonar o processo de desenvolvimento. Nessa condição, surgem inúmeros “conflitos políticos”, já que “[...] as políticas nacionais e locais movimentam interesses de múltiplos

[25] Muitos autores podem considerar equivocadamente a agricultura como o único setor, e os agricultores como os únicos atores do desenvolvimento territorial (ABRAMOVAY, 2007b).
[26] As políticas nacionais, notadamente na América Latina, são de suma importância para os territórios, já que os governos centrais ficam com boa parte da capacidade de arrecadação e, consequentemente, de financiamento dos países (AFONSO, 2007; FINOT, 2005).

atores locais e nacionais, proporcionando complexos conflitos intra e inter-classes sociais" (ORTEGA; SILVA, 2011, p. 51). Em suma, cada território tem um dinâmica própria de conflitos entre classes sociais e lutas de poder.

Em geral, os conflitos e as lutas de poder giram em torno do "controle simbólico da sociedade" e do "controle das regras de governança". É, por isso, que cada território possui ainda uma dinâmica institucional e uma estrutura de governança diferenciada. Contudo o território não é apenas influenciado pelos "conflitos políticos", é também um reflexo de culturas, crenças, ritos, mitos, sistemas de valores, hábitos, regras, historicidades e rotinas, podendo gerar mais ou menos cooperação, confiança e reciprocidade numa sociedade. Isso determinará o "nível" de capital social de um território, e, imediatamente, suas probabilidades de ter um projeto coletivo, em que todos ganham, ainda que não tudo o que gostariam[27] (ORTEGA; SILVA, 2011).

Tais elementos determinam, ainda, se o território será capaz de obter uma "nova inserção", caso a globalização provoque uma desterritorialização. Apesar de a globalização *uniformizar* os territórios a fim de propiciar condições para a reprodução do capital, fica evidente que os fluxos de mercadorias, de capital e de trabalho dependem igualmente dos elementos intangíveis, que podem facilitar ou dificultar a acumulação do capital (HARVEY, 2004). Isso dá origem a um *mosaico* de configurações territoriais que dependem também dos aspectos "tempo" (história), em que a cultura local está presente, e "espaço" (ações e *objetos*, na visão de Milton Santos), evidenciando a presença de uma *superfície* variegada, ecológica, política, social e culturalmente distinta.

Resumindo, o desenvolvimento territorial está *incrustado* na estrutura social, política e cultural, mostrando que a temática do desenvolvimento não é *objeto* exclusivo da Economia, mas é também da Sociologia, da História, da Geografia, da Antropologia e da Política. Logo, qualquer análise de natureza territorial demanda um enfoque multidisciplinar, o que inclui não negar as potencialidades e dificuldades "endógenas", assim como, jamais, se esquecer das potencialidades e dificuldades "exógenas". Deste modo, convém assumir

[27] Isto requer um projeto coletivo de "somatório diferente de zero", onde os "conflitos sociais" intra e inter-classes existem, mas permanecem "fechados". Isto significa que a superação dos *entraves* políticos, mesmo que de maneira temporária ou arbitrária, permite a construção de um *pacto* territorial/local (ORTEGA, 2008). É importante notar, que isto não significa o final da desigualdade ou da pobreza, mas de certa forma o seu arrefecimento relativo.

uma perspectiva dialética, que considere a realidade territorial de maneira "fechada" e "aberta", a fim de minimizar os equívocos do "*economicismo cego*" e do "*culturalismo estático*".

3 PLANEJAMENTO, REGIONALIZAÇÃO E POLÍTICAS TERRITORIAIS NO BRASIL E NA BAHIA

Neste capítulo, procuramos reconstruir a evolução do planejamento no Brasil e na Bahia. Na primeira seção, analisamos o longo processo histórico que deu origem à configuração atual do território brasileiro, considerando os diversos planos e programas implantados nos últimos 80 anos. Dividimos a evolução do planejamento (no Brasil) em quatro *subseções*: os antecedentes do planejamento; a fase desenvolvimentista e de regionalização; o período de instabilidades macroeconômicas e de políticas de estabilização; e, finalmente, a adoção das políticas territoriais. Essa evolução revela a vagarosa, irregular e peculiar ocupação (social e econômica) do território brasileiro, elucidando os motivos da existência de, pelo menos, dois *Brasis*.

Na segunda seção, focamos o planejamento na Bahia, desde a origem e estruturação, na década de 1930, até a implantação do enfoque territorial, em 2007. Paralelamente, analisamos o avanço das políticas de planejamento, do Plandeb (que influenciou o Governo da Bahia até a década de 1980) até o Plano Plurianual 2004–2007 (que instituiu os "Eixos de Desenvolvimento", condicionados às necessidades e conveniências do capital privado nacional e internacional), e as evoluções do *recorte* geográfico, passando pelas regiões urbanas, pelas regiões administrativas e pelas "Regiões Econômicas". No fim, detalhamos a implantação do enfoque territorial, mediante os Territórios de Identidade do Estado da Bahia.

3.1 Planejamento, Regionalização e Políticas Territoriais no Brasil

Nesta seção, reconstruímos a evolução do planejamento no Brasil. Nos últimos 60 anos, o Brasil acumulou uma experiência razoável em matéria de planejamento governamental. No princípio, o planejamento esteve fortemente ligado à consolidação da industrialização. Contudo os avanços industriais e econômicos não se converteram em melhorias sociais e regionais, levando o Brasil, na década de 1950, a se preocupar com a redução das desigualdades inter-regionais. Com o golpe militar, consolidou-se a fase desenvolvimentista,

e as primeiras experiências de planejamento regional. Após um longo período de expansão, os anos 1980 e 1990 foram marcados por crises econômicas. O Brasil retomou o planejamento, em 2003, com as políticas territoriais.

3.1.1 Antecedentes do Planejamento

A década de 1930 foi marcada por profundas transformações políticas, institucionais e econômicas no Brasil (SIMONSEN; GUDIN, 2010). Na época, o mundo vivia sob os efeitos das grandes crises do capitalismo, sobretudo da Primeira Guerra Mundial, da Revolução Russa e da Crise de 1929. Existiam inúmeras divergências quanto aos destinos da economia mundial, e também dos grandes rumos da economia brasileira (DINIZ, 2006). Segundo Simonsen e Gudin (2010, p. 21), existia nos países da Europa, nos Estados Unidos e nos países da América Latina, uma clara controvérsia entre protecionismo e livre *cambismo*, entre *dirigismo* e liberalismo econômico, entre a participação direta e indireta do Estado na economia e o clássico *laissez-faire*.

Foi nesse ambiente histórico que eclodiu o movimento revolucionário de 1930, levando Getúlio Vargas ao poder[28]. A razão de tanta insatisfação, e dos vários levantes militares, era o predomínio político-econômico de oligarquias agrárias, principalmente, aquelas vinculadas ao setor cafeeiro. É importante relembrar que o Brasil, até os anos 1930, se caracterizava por uma estrutura econômica essencialmente *agroexportadora*. Isso significa dizer que a crise internacional provocou um grave desequilíbrio na economia brasileira, já que a conjuntura desfavorável prejudicava as exportações, deixando a produção agrícola sem mercado consumidor. O resultado foi a generalizada ruína dos produtores rurais (VILLELA; SUZIGAN, 1975).

Com a quebra dos produtores rurais, as atividades urbanas também estavam ameaçadas, elevando o desemprego e as restrições para a aquisição de produtos importados, especialmente os industrializados. Isso resultou no aumento significativo dos preços e, logo, do custo de vida. Em suma, a crise agrícola afetava concretamente todos os setores da economia brasileira. Esse

[28] Isso marcou o fim da "República Velha" e o início do "Estado Novo", mediante a revolução constitucionalista de 1932. É importante notar que Getúlio Vargas iniciou seu mandato por meio de um governo provisório (FONSECA, 1999; SIMONSEN; GUDIN, 2010).

problema começou a incomodar a emergente elite burguesa, que protestava por um movimento de modernização, capaz de proporcionar a expansão e o fortalecimento das relações sociais de cunho capitalista. Em outras palavras, a elite não queria mais um "país agrário", mas um "país industrial", capaz de produzir novas possibilidades de lucro (IANNI, 1986).

Assim sendo, a industrialização, forçada pelas circunstâncias advindas da economia internacional, figurava como a melhor forma do país obter sua autonomia econômica (SIMONSEN; GUDIN, 2010). O fato é que as limitações e os elevados preços das importações[29] suscitavam uma crescente demanda reprimida por bens de consumo, criando, assim, as condições básicas para o fortalecimento e a expansão da indústria nacional. Isso atraiu vários capitais e interesses, que, antes, estavam dirigidos à exportação agrária. Pela primeira vez, na história do Brasil, surgia a possibilidade de se desenvolver o mercado interno com base numa produção nacional. Contudo não bastavam somente ações da elite burguesa, eram necessárias transformações políticas.

Assim, entre 1934 e 1937, ocorreram diversos "conflitos políticos"[30], tais como movimentos grevistas e choques entre *integralistas* e *antifascistas*, que culminaram, em 1937, no golpe que implantou o Estado Novo. Apoiado pelas elites, pelos militares e pela classe média, o governo revolucionário, liderado por Getúlio Vargas, deu início a um período marcado pelo aumento gradual da centralização do poder e da participação do Estado na economia, além da *priorização* da industrialização (CAVALCANTE, 2009, p. 34). A intenção de Getúlio Vargas era construir uma nação forte e independente, e, para isso, o Estado deveria participar de forma direta e indireta, desde a formulação de regras de planejamento até a criação de empresas estatais.

A partir daí, ficou evidente que a política no Brasil seguiria o rumo da radicalização, como ocorria na Europa desde o final dos anos 1920. Era uma prioridade, para Getúlio Vargas, a centralização político-administrativa, bem como o controle econômico sobre os recursos minerais, energia, transportes, produção de aço, produção de máquinas/equipamentos, etc. (CAVALCANTE,

[29] Os conflitos da Primeira Guerra Mundial e a Depressão de 1929 infligiram restrições ao comércio internacional, sobretudo para os países não industrializados, como o Brasil. Isso resultou numa grave escassez de produtos industrializados importados.

[30] O clima generalizado de insegurança nacional resultou, em 1935, na promulgação da Lei de Segurança Nacional (CAVALCANTE, 2009; FONSECA, 1999).

2009, p. 38; SIMONSEN; GUDIN, 2010, p. 23-25). Ou seja, o Estado passou a desempenhar funções cada vez mais complexas no conjunto da economia. Ideologicamente, a classe dominante defendia o intervencionismo estatal nos moldes do "keynesianismo", transformando qualquer pensamento liberal ou conservador em mera oposição (VILLELA; SUZIGAN, 1975).

Segundo Cavalcante (2009, p. 34-38), Getúlio Vargas tinha "o respaldo político para desenvolver os programas de governo", e materializar qualquer tipo de ação estatal, como: a exploração do ferro e a extração do petróleo; os financiamentos em infraestrutura básica; os investimentos na indústria local de base, etc. Em linhas gerais, o objetivo era fortalecer a nação pelo processo de substituição das importações e pela modernização da infraestrutura. Isso incluía, igualmente, a proteção aos produtos nacionais diante da concorrência externa. Com o fechamento do Congresso Nacional e a anulação das eleições de 1938, ficou evidente que Getúlio Vargas tinha a intenção de implantar um Estado autoritário[31] do tipo "nacional-desenvolvimentista".

Esse era o ambiente nacional quando foram estabelecidas as primeiras tentativas de planejamento público no Brasil, como consequência natural da nova visão do Estado como fomentador do desenvolvimento nacional (DINIZ, 2006). Logo, era imperativo "[...] um modo racional sistemático de tratar dos recursos humanos e fisicos, em função do interesse público". Nesse contexto, o planejamento permitia definir objetivos e estratégias gerais, que poderiam explicitar posições "no relativo a temas tais como: a distribuição de renda, as políticas de educação e saúde e principalmente, no relativo às oportunidades das pessoas" (PEDRÃO, 2000, p. 6). Em suma, o planejamento poderia alçar, fortalecer, rigidificar ou enfraquecer os interesses públicos.

Na prática, as experiências de planejamento foram tomando "corpo" ao longo do período de 1939 a 1951 (SPINOLA, 2003, p. 64). Grande parte das experiências nacionais se fundamentou em modelos do exterior[32], sobretudo, dos Estados Unidos, onde alguns servidores diretamente ligados ao gabinete do Presidente receberam treinamento em administração pública. Os esforços

[31] A prova concreta desta intenção foi à elaboração da quarta Constituição do país, que ficou conhecida como "Polaca", por ter sido baseada na Constituição autoritária da Polônia. Seu objetivo principal era a concentração de poderes nas mãos do chefe do Executivo.
[32] É possível que o planejamento no Brasil tenha sido influenciado também por experiências na Inglaterra, na França, na Itália, na Alemanha, na Rússia, etc. (DINIZ, 2006).

estavam, naquela ocasião, no recém-criado Departamento Administrativo do Serviço Público (ou DASP). Foi no DASP que tiveram origem os primeiros três planos de investimento preparados no Brasil: o Plano Especial, o Plano de Obras e Equipamentos e o Plano SALTE (SPINOLA, 2003). É possível que tais planos incluíssem as experiências do Conselho de Comércio Exterior[33].

Todavia alguns autores, como Lafer (1997), discordam que tais planos sejam experiências efetivas de planejamento governamental, mas apenas um esforço voltado para a racionalização dos orçamentos (GUIMARÃES, 2010, p. 48). Neste sentido, acredita-se que foi o Plano de Metas (implantado em 1956), que deu início à fase do planejamento governamental no Brasil. Apesar dessa divergência, e independentemente do planejamento pioneiro, é imprescindível reconhecer que os esforços do DASP mudaram para sempre a gestão pública brasileira, ao incorporar, no processo decisório, temas da economia nacional e problemas operacionais da política econômica que antes não eram avaliados, em seu contexto externo e interno (PEDRÃO, 2000).

O marco do planejamento pode ser fixado, em 1939, quando o Governo Vargas criou o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, mediante o Decreto-Lei nº 1.058, de 19/01/1939. O objetivo desse plano, com prazo previsto de cinco anos, era a criação de indústrias básicas, a execução de obras de infraestrutura imprescindíveis e o aparelhamento da defesa nacional. Porém o Plano Especial teve vida curta e abrangência muito limitada, sendo apenas uma listagem de obras. Nesse período, o avanço mais importante foi à criação da Companhia Siderúrgica Nacional, em 1941. Logo em seguida, o Plano Especial foi revisado e ampliado, assumindo, em 1944, o nome de Plano de Obras e Equipamentos (FONSECA, 1999).

O Plano de Obras e Equipamentos foi implantado, mediante o Decreto-Lei nº 6.144, de 29/12/1943, com o objetivo de dar sequência às ações do plano anterior, mas com notáveis avanços metodológicos, principalmente em função da ajuda de duas missões técnicas norte-americanas, a Missão Taub (1942) e a Missão Cooke (1943). A cooperação norte-americana era resultado

[33] Segundo Rezende (2009, p. 7), o Conselho de Comércio Exterior, criado em 1934, poderia ser considerado como o primeiro organismo governamental com funções típicas de um órgão de planejamento. Seu propósito era estudar os problemas e propor soluções para a redução da dependência externa. Sua composição reunia servidores públicos, empresários e técnicos que contribuíam para introduzir um novo caráter às decisões governamentais.

da decisão de Getúlio Vargas em apoiar os países aliados durante a guerra, que acontecia naquele momento. Nesse período, o Brasil avançou firmemente em direção à construção de sua estrutura produtiva, sobretudo, em função da concessão de créditos e da assistência técnica dos EUA, fortalecendo o *pacto* desenvolvimentista no país (DRAIBE, 1985; FONSECA, 1999).

Com o fim da guerra, que garantiu a vitória dos aliados sobre as forças do Eixo, ampliaram-se os movimentos pela redemocratização no Brasil. Esse fenômeno era resultado de uma evidente contradição: o Brasil lutara ao lado das forças democráticas, enquanto, no país, prevalecia um regime autoritário (CAVALCANTE, 2009, p. 49). A pressão social fez com que o Governo Vargas iniciasse os procedimentos para a recomposição da estrutura democrática, o que incluía, sobretudo, a convocação das eleições. Em 1945, após oitos anos de ditadura, os brasileiros elegeram o general Dutra. Nessa época, o Plano de Obras e Equipamentos era incapaz de mitigar as tensões que aumentavam em função de várias carências, como alimentos, saúde, transportes, etc.

Assim como o plano anterior, o Plano de Obras e Equipamentos durou pouco tempo, sendo efetivamente encerrado, em 1946, sob os argumentos de inviabilidade econômica. Nessa ocasião, a nova Constituição de 1946, mesmo não citando o planejamento regional, passou a destinar 3% da receita federal para o combate à seca no Nordeste (BRASIL, 1946; SPINOLA, 2003). Além disso, foram criadas duas importantes instituições: em 1945, a CHESF (Cia. Hidrelétrica do São Francisco) e, em 1948, a CVSF (Comissão do Vale do São Francisco). No mesmo período, o Governo Federal majorou a importância da Inspetoria de Obras Contra as Secas, transformando-a num departamento, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS)[34].

Em 1948, o Governo Dutra apresentou o Plano SALTE, recomendando quatro setores como prioritários para os investimentos: saúde, alimentação, transporte e energia. O plano tinha alcance quinquenal e, pela primeira vez, uma preocupação com a coordenação das ações dos diferentes ministérios e órgãos da administração federal. Apesar de ter sido aprovado pelo Congresso

[34] A história do DNOCS é emblemática, pois toma forma institucional no início do século XX. É provável que essa seja a mais antiga experiência de política regional brasileira, neste caso, associada ao fenômeno das secas nordestinas. A atuação do DNOCS marcou a evolução do Nordeste, e definiu uma prática de atuação governamental por mais de um século. Até hoje, o DNOCS executa sua função original (GUIMARÂES, 2010).

e se transformado em Lei, o Plano SALTE também redundou em fracasso. Os recursos defasados, a falta de controle e a excessiva centralização de poderes da presidência reduziram a capacidade do plano em solucionar os problemas sociais do país (CAVALCANTE, 2009). Mesmo com grandes avanços na saúde e nos transportes[35], o Plano SALTE foi derrotado pela inflação.

Em virtude do fracasso do Plano SALTE, da elevação do custo de vida e da redução do poder aquisitivo, a população ficou desgastada com a imagem do Presidente Dutra, que saiu do poder, em 1951. Nesse mesmo ano, Vargas voltou ao poder, mas, desta vez, pelo voto popular. Imediatamente, o Governo Vargas abandonou o Plano SALTE e estabeleceu, mediante a Lei nº 1.474, de 26/11/1951, o Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico[36]. A intenção era ampliar os investimentos em indústrias de base, re-aparelhar as ferrovias e portos, aumentar o potencial de energia elétrica, modernizar a agricultura, etc. Enfim, o plano desejava dar seguimento à criação de empresas estatais e monopolistas, reforçando a presença do Estado na economia.

Entre 1951 e 1954, o Governo Vargas criou, por exemplo, a Petrobras, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, o Instituto Tecnológico de Aeronáutica, o Banco do Nordeste do Brasil, etc. Além disso, promulgou a lei que federalizou as universidades brasileiras, constituiu o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e formou a Comissão de Desenvolvimento Industrial que, ligada à Presidência, seria responsável pelo planejamento industrial. Apesar do clima promissor e das realizações, o governo enfrentava fortes reações de setores oposicionistas, em virtude do excessivo controle sobre a economia. A oposição fez instigar os ânimos, colocando Vargas numa situação difícil. Em 1954, aconselhado a renunciar, Vargas se suicidou (TAVARES, 2004).

3.1.2 Desenvolvimentismo e Regionalização

Em clima de tensões políticas e econômicas, Juscelino Kubitschek (JK) ascendeu ao poder, em 1956, com um ambicioso plano de governo. Segundo Guimarães (2010), iniciava-se a fase desenvolvimentista do Brasil, que durou

[35] Por exemplo, o Plano SALTE construiu cerca de 2.500 quilômetros de rodovias.
[36] A elaboração desse plano apoiou-se nos relatórios conduzidos pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, oficialmente instituída em 1951 (REZENDE, 2009).

até a década de 1980. O que marcou o início desse período foi a implantação do Plano de Metas, idealizado a partir de experiências prévias e de trabalhos feitos pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. A situação diagnosticada indicava a necessidade de eliminar os *pontos de estrangulamento* da economia brasileira, mediante a modernização e a diversificação das atividades produtivas (BAER, 1988; DRAIBE, 1985).

É importante registrar que, a partir desse período até a década de 1980, a política de planejamento do Brasil baseou-se, essencialmente, no referencial teórico da CEPAL (PEDRÃO, 2000). A montagem da análise *cepalina* tinha na industrialização a principal *mola* propulsora do desenvolvimento. Em outras palavras, a industrialização era determinante nas políticas do Estado, o que significa dizer que o Estado deveria também planejar e orientar os recursos entre os setores (ROCHA; CONCEIÇÃO, 2009). Conforme a CEPAL, apenas a industrialização seria capaz de superar a pobreza e a desigualdade regional, especialmente, no Nordeste brasileiro. Enfim, a ideologia da CEPAL era vista como a única solução para combater o atraso brasileiro.

Nesse contexto, o Plano de Metas foi preparado contendo como diretriz expandir a indústria de base, e a abolição dos *pontos de estrangulamento* por meio de investimentos em infraestrutura (BAER, 1988; IANNI, 1986).

> O Plano compreendia um conjunto de 30 metas organizadas nos seguintes setores: 1) Energia (com 43,3% do investimento total): elétrica; nuclear; carvão mineral; produção e refinação de petróleo; 2) Transportes (29,2% dos recursos previstos): reaparelhamento e construção de ferrovias; pavimentação e construção de rodovias; serviços portuários e de dragagens; marinha mercante; transportes aeroviários; 3) Alimentação (com apenas 3,2% dos investimentos previstos): trigo; armazéns e silos; armazéns frigoríficos; matadouros industriais; mecanização da agricultura; fertilizantes; 4) Indústrias de Base (com 20,4% dos investimentos previstos): siderurgia; alumínio; metais não-ferrosos; cimento; álcalis; celulose e papel; borracha; exportação de minérios de ferro; indústria automobilística; construção naval; mecânica e material elétrico pesado; 5) Educação (3,4% dos recursos) [...] (ALMEIDA, 2004, p. 10).

Além disso, o Plano de Metas expandiu o setor automobilístico e levou progresso para o Centro-Oeste, por meio da construção de Brasília. De acordo com Costa (1971), o Governo JK aponta para razoável grau de sucesso: cerca de 70% de alcance das metas propostas, com índices mais elevados para os

setores de transporte e indústrias de base. Boa parte do sucesso do Plano de Metas deve-se, pela primeira vez, à possibilidade de cooperação entre o setor privado, mobilizado por investimentos nacionais e internacionais, e o setor público, organizado em torno de um Estado forte (CAVALCANTE, 2009). Foi essa combinação entre o exercício democrático e a abertura econômica para o mundo, que permitiu JK promover a diversificação industrial.

Apesar do visível sucesso, o Plano de Metas suscitou também heranças menos desejadas, como: desequilíbrios no balanço de pagamentos, aumento das taxas de juros e surtos inflacionários provenientes da emissão de moeda além do que o mercado podia suportar (ALMEIDA, 2004, p. 11). Isso revelou que o Plano de Metas não tinha nenhum esquema de sustentação financeira ou algum tipo de contrapartida fiscal. Na prática, o Plano de Metas alterou o padrão de dependência externa, revertendo a posição nacionalista do período Vargas (IANNI, 1986). Outro aspecto negativo do plano foi o acirramento das desigualdades regionais: enquanto o progresso se alastrava pelo Sudeste, as outras regiões permaneciam com atividades econômicas tradicionais.

Todavia o governo não ficou alheio a essa situação de segregação, que configurava a existência de dois *Brasis* (CAVALCANTE, 2009, p. 59). A partir do Plano de Metas, foram criadas várias estruturas institucionais, que tinham por objetivo formular, exercer e controlar os planos a níveis regionais. A ideia era reduzir as desigualdades regionais geradas pela concentração industrial. A primeira experiência surgiu, em 1959, com a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Fundada por JK, mas idealizada por Celso Furtado, a SUDENE tinha como finalidade transformar a economia nordestina, mediante ações de reestruturação agrária, criação de indústrias dinâmicas e adequação da infraestrutura econômica e social.

Em contraste com o nítido sucesso do Plano de Metas, surgia, em 1963, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico. Elaborado para subsidiar as ações econômicas do Governo João Goulart, o Plano Trienal foi instituído em meio a uma tumultuada sucessão de crises político-administrativas, que não permitiram "que a tentativa de adoção de um novo passo adiante no sentido do planejamento governamental, tivesse consequência" (REZENDE, 2009). O Plano Trienal foi preparado em apenas três meses, por uma equipe liderada

por Celso Furtado, e abandonado cinco meses após sua divulgação. Mesmo com alcance limitado, o plano foi ponderável na parte em que ele se propôs a intensificar o esforço de planejamento do país[37] (CAVALCANTE, 2009).

O objetivo do Plano Trienal era estabelecer soluções estruturais para o crescimento do país, definindo objetivos para eliminar as heranças negativas do Plano de Metas, como: a redução progressiva da inflação; a minimização dos custos sociais do desenvolvimento e a melhor distribuição dos *frutos*; e a diminuição das desigualdades regionais. Pela primeira vez, um plano buscou soluções integradas para os problemas econômicos e sociais do Brasil. Além disso, estavam previstos a realização das "reformas de base" (administrativa, bancária, fiscal e agrária) e o reescalonamento da dívida externa. Em outras palavras, o Plano Trienal era mais um plano de transição econômica, do que um plano *macrossetorial* (ALMEIDA, 2004; CAVALCANTE, 2009).

Em resumo, o plano falhou em seu duplo objetivo de vencer a inflação e promover o desenvolvimento. Em 1963, a economia cresceu apenas 0,6% e a inflação atingiu 73%, contra os 25% previstos no plano (ALMEIDA, 2004). Isso acirrou os ânimos populares, suscitando inúmeras greves e reinvindicações, que contribuíram para desestabilizar ainda mais o governo. A polarização de classes fez com que o governo fosse caracterizado por conflitos, enquanto os aliados defendiam reformas econômicas de longo prazo ("reformas de base"), os opositores acreditavam que era imprescindível frear o crescimento, saldar as finanças públicas, para depois voltar a investir no crescimento. A enorme instabilidade política precipitou, em 1964, a ação das Forças Armadas.

De 1964-1985, o planejamento, no Brasil, ganhou novos contornos com a tomada do poder pelos militares. Esse período foi marcado por *autoritarismo* e forte intervencionismo do Governo Federal em todos os setores econômicos, com a expansão do setor estatal e a criação de empresas públicas. A chegada dos militares ao poder coincidiu com o desequilíbrio das contas externas, e o agravamento da inflação (REZENDE, 2009). Para superar tais restrições, o governo, sob o comando de Castelo Branco, instituiu o Plano de Ação e Bases do Governo (PAEG), cuja vigência deveria abranger o período de 1964-1966.

[37] Um dos destaques foi a criação do primeiro órgão de planejamento do Governo Federal, o Ministério Extraordinário do Planejamento, ocupado, inicialmente, por Celso Furtado. Após o fracasso do Plano Trienal, o órgão foi extinto (ALMEIDA, 2004).

Assim como o Plano Trienal, os primeiros anos do PAEG buscavam conciliar a estabilização macroeconômica com a preservação do crescimento.

Os objetivos do PAEG eram acelerar o ritmo de crescimento econômico, conter progressivamente o processo inflacionário, abrandar os desequilíbrios econômicos setoriais e regionais, assegurar oportunidades de emprego e, por fim, ajustar as tendências deficitárias do balanço de pagamentos. Na prática, o PAEG atuou, basicamente, no nível da política econômica (ALMEIDA, 2004), tendo como principal objetivo o combate à inflação. O plano indicava reduzir a inflação para 80%, em 1964, e gradativamente até uma taxa anual de 10%, em 1966. Essa meta inflacionária deveria harmonizar com a recuperação de uma taxa média de crescimento de 6% ao ano no triênio 1964-1966, e com a redução do *hiato* entre a demanda por trabalho e a oferta de empregos.

Para Almeida (2004, p. 14), o PAEG reduziu de fato a inflação, embora em proporções inferiores àquelas planejadas, e tampouco conseguiu realizar altas metas de crescimento. De modo geral, o PAEG, mesmo não alcançando seus objetivos previstos, conseguiu uma significativa melhoria na conjuntura econômica do país, mediante a implantação de reformas institucionais, nos planos fiscal, monetário, financeiro, trabalhista, habitacional, etc. Em suma, o PAEG preparou os fundamentos para o crescimento do país em um período seguinte. Além disso, o plano priorizou os investimentos no Norte e Nordeste, bem como incentivou as exportações (via política cambial) e os investimentos estrangeiros no país (CANO, 1998).

Simultaneamente, ocorreu uma reorganização institucional do Estado, com destaque para a criação, em 1964, do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA)[38]. Foi no EPEA que surgiu o primeiro planejamento de longo prazo do Brasil, o Plano Decenal de Desenvolvimento, para os anos de 1967-1976. Redigido nos últimos dias do Governo Castelo Branco, o Plano Decenal seria um roteiro de desempenho e análise global, composto por um conjunto de *diagnósticos* setoriais, que detalhavam as ações diretas para os primeiros quatro anos, e indicava, de forma mais genérica, o que deveria ser observado nos períodos seguintes (ALMEIDA, 2004; REZENDE, 2009). O Plano Decenal tinha mais diretrizes do que compromissos quantitativos (CANO, 1998).

[38] Posteriormente, converteu-se no Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

Todavia, com a morte de Castelo Branco e a posse do Presidente Costa e Silva, que esboçava uma posição divergente do governo anterior – o Plano Decenal foi deixado de lado, nunca entrando em vigor. Apesar disso, o plano deixou um legado importante de conhecimento sobre a economia brasileira e de reforço da competência técnica do governo (REZENDE, 2009, p. 56). Para substituir o Plano Decenal, o Governo Costa e Silva preparou, para cobrir os anos de 1968-1970, o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED). Esse plano procurava enfrentar as dificuldades acumuladas em consequência dos efeitos da política *anti-inflacionária* adotada nos períodos anteriores. Nota-se que os objetivos do PED não deferiam muito dos planos anteriores.

Porém o Governo Costa e Silva percebeu a necessidade de modificar o rumo da política de estabilização econômica, dando maior atenção à questão dos custos. A ideia era de que não houvesse correlação de imagens entre esse plano e o fracassado Plano Decenal. Para isso,

> O PED propunha-se a atuar direta e indiretamente para aumentar a liquidez, reduzir a pressão dos custos e aumentar a demanda, mediante redução da pressão que o setor público exercia sobre a atividade produtiva. Com isso, o governo pretendia alcançar dois objetivos básicos desse plano: aceleração do crescimento e contenção da inflação (REZENDE, 2009, p. 56).

Além disso, o PED reconhecia que, com o esgotamento do crescimento apoiado na substituição de importações, o estreitamento do mercado interno decorrente da expansão industrial com baixo índice de absorção de mão de obra criava importante limite à continuidade do crescimento. Por isso, o PED incluía a participação do setor estatal[39], notadamente, no preenchimento dos chamados "espaços vazios" da economia (ALMEIDA, 2004; REZENDE, 2009). Não podemos esquecer, também, que o PED complementou seu planejamento com uma série de planos setoriais ou regionais, como o Provale; o Prorural; o Proterra; o Prodoeste; o Programa de Integração Nacional para o Nordeste e a Amazônia; o Programa de Integração Social; entre outros[40].

Segundo Guimarães (2010, p. 53-54), foi na segunda metade dos anos 1960, que se deu início o período do "planejamento macrorregional" – que se espalhou por várias "macrorregiões brasileiras". A partir daí, disseminaram-se

[39] Apesar do estilo mais liberal, o PED não abreviou a participação do Estado na economia.
[40] Tudo aponta que o PED obteve bons resultados (REZENDE, 2009).

pelas regiões brasileiras variadas experiências de planejamento regional, e de superintendências, iguais a SUDENE, que institucionalizam o planejamento regional brasileiro. Nesse período, surgiram vários órgãos, como, por exemplo, a SUDAM, a SUDECO, a SUDESUL, a SUFRAMA, entre outros[41]. A intenção era suscitar dinamismo e articulação/integração da economia regional com a economia nacional, mediante a adoção de programas e projetos coordenados pelas superintendências regionais (GUIMARÃES, 2010).

O resultado é que a economia regional se integrou a economia nacional, registrando, até o final dos anos 1970, uma trajetória de intenso crescimento, mudando para sempre a realidade de diversas regiões. Contudo, mesmo com os avanços ocorridos, notadamente na urbanização e na industrialização, as desigualdades sociais e econômicas persistiram, e, em determinados lugares, até mesmo se ampliaram, revelando que o desenvolvimento ocorreu de forma difusa, só se manifestando em alguns pontos (CAVALCANTE, 2009). No caso do Nordeste, por exemplo, a industrialização desenvolveu as oportunidades na região, criou uma nova dinâmica socioeconômica, mas também aumentou a relação de dependência com o Sudeste.

A partir de 1970, os governos militares foram obrigados a organizar, em obediência ao Ato Complementar nº 43/1969 – os PNDs (Planos Nacionais de Desenvolvimento), com duração igual ao mandato do Presidente. Além disso, a administração deveria preparar um Orçamento Plurianual de Investimento, um Programa de Execução das Metas e Bases para a Ação do Governo, e um Plano Geral de Aplicações (REZENDE, 2009). O primeiro PND foi organizado por Emílio Médici, que tomou posse após a morte de Costa e Silva. O I PND ecoava a bandeira erguida pelo Plano de Metas, de elevar o Brasil à condição de potência econômica mundial. Assim, o plano estava repleto de *ufanismo* e *economicismo* (SOUZA, 2008, p. 48-49).

Apresentando em 1971, e válido até 1974, o I PND tinha três grandes objetivos: transformar o Brasil numa nação desenvolvida; duplicar, até 1980, a renda *per capita*; e elevar o crescimento anual do PIB entre 8% e 10%. Para

[41] A SUDAM (Superintendência de Desen. da Amazônia) foi criada em 1966. Já a SUDECO (Superintendência de Desen. do Centro-Oeste), a SUDESUL (Superintendência de Desen. da Região Sul), e a SUFRAMA (Superintendência da Zona Franca de Manaus) foram criadas em 1967. É importante destacar que só a SUDENE foi criada antes do regime militar. Sobre a função de cada superintendência, ver Guimarães (2010, p. 47-80).

atingir esses objetivos, o plano priorizou investimentos no setor de educação, energia, transportes e indústrias de insumos básicos. Isso incluiu também, a expansão da fronteira agrícola, a consolidação do desenvolvimento no Centro e no Sul do Brasil, e a intensificação da industrialização no Nordeste. Apesar de fazer algumas referências à importância do mercado, o I PND estruturou-se, basicamente, na forte ação do Estado, e no amplo *arsenal* de companhias e agências públicas (ALMEIDA, 2004; KON, 1999).

Na prática, o I PND correspondeu ao período que se costumou chamar de milagre econômico brasileiro, quando o PIB teve um crescimento médio de 11% ao ano, à indústria uma expansão média de 12% ao ano, e a renda *per capita* nacional uma elevação de 60%. A inflação, no período, girou ao redor de 20% ao ano, muito abaixo das taxas médias da década de 1960. Enfim, o I PND foi um sucesso; e, segundo seu idealizador, Antônio Delfim Netto, esse sucesso depois se converteria em melhores condições sociais. Porém não foi isso que a história registrou (SOUZA, 2008; SPINOLA, 2003). Boa parte desse sucesso pode ser atribuído a conjuntura econômica internacional favorável[42] e aos grandes projetos de integração nacional (KON, 1999).

Nesse período, alguns projetos foram relevantes como: a Hidrelétrica de Três Marias, a Barragem de Itaipu, a Ponte Rio-Niterói, etc. Para Kon (1999), a estratégia de integração nacional incluía, ainda, incentivos fiscais regionais, no caso do Nordeste e da Amazônia, financiamentos propiciados por bancos oficiais, transferências da União, e investimentos do Governo Federal. A ideia era gerar uma progressiva descentralização econômica, por meio do amplo desenvolvimento do Sul, Nordeste, Planalto Central e Amazônia. Contudo, os efeitos da crise do petróleo de 1974 interromperam o ciclo de crescimento do I PND, forçando o governo a uma mudança de rumo na economia. No mesmo ano, o general Emílio Médici foi substituído por Ernesto Geisel.

Com um quadro nacional e internacional problemático, era inevitável a mudança de rumo do discurso do governo brasileiro (KON, 1999). Para isso, o Governo Geisel elaborou o II PND, no sentido de superar os efeitos da crise. Os objetivos do II PND eram: 1) manter o crescimento acelerado; 2) reafirmar a política de combate à inflação pelo método gradualista; 3) manter o relativo

[42] Isso permitiu, por exemplo, o Brasil obter financiamentos externos.

equilíbrio do balanço de pagamentos; 4) concretizar políticas de distribuição de renda, pessoal e regional; 5) manter o equilíbrio político; e 6) melhorar os índices de geração de emprego (CAVALCANTE, 2009; REZENDE, 2009). Além disso, o plano focalizava investimentos em indústrias de base (em especial, a siderurgia e a petroquímica) (LESSA, 1978).

> O II PND, caracterizado por uma alteração [...] da industrialização brasileira, até então centrada na indústria de bens de consumo duráveis, contemplava pesados investimentos nas seguintes áreas: (a) insumos básicos: metais não-ferrosos, exploração de minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose; (b) infra-estrutura e energia: ampliação da prospecção e produção de petróleo, energia nuclear, ampliação da capacidade hidrelétrica (Itaipu) e substituição dos derivados de petróleo por energia elétrica e pelo álcool (Proálcool), expansão das ferrovias [...]; (c) bens de capital: [...] (ALMEIDA, 2004, p. 23-24).

Na prática, o II PND abriu a nova etapa do processo de substituição de importações, com o fim de estimular a indústria doméstica. Desprezando os *diagnósticos* que indicavam o esgotamento da substituição de importações, o II PND renovou a aposta nessa estratégia de crescimento, integrando-a com medidas adicionais para estimular as exportações e o consumo interno; com alterações na matriz energética[43]; e com políticas de combate a desigualdade e arrefecimento dos desníveis regionais (LESSA, 1978). Nesta lógica, surgiram diversos investimentos em outras regiões – que não o Sudeste, favorecendo o desenvolvimento de lugares periféricos (SOUZA, 2008, p. 51). Por exemplo, criaram-se alguns polos, como o "Poloamazônia" e o "Polocentro".

Assim como no plano anterior, a atuação direta do Estado foi essencial para a condução do II PND. Isso significa que o Estado atuou de forma direta ou como incentivador na consolidação do setor privado nacional. O Governo Geisel contava com uma forte presença das empresas estatais, "[...] o centro do palco desse espetáculo de industrialização substitutiva" (ALMEIDA, 2004, p. 10). Os gigantescos investimentos estatais constituíam mais da metade do investimento da economia (REZENDE, 2009), consolidando o "keynesianismo" como opção econômica e de planejamento no Brasil (SOUZA, 2008). Ou seja, o II PND deveria manter a economia *em marcha* acelerada, mesmo que fosse de maneira centralizadora, e, por vezes, autoritária (KON, 1999).

---

[43] A proposta era diminuir a dependência do petróleo externo. Nesse contexto, aumentaram os incentivos a Petrobras, ao Proálcool e ao Programa Nuclear Brasileiro (SOUZA, 2008).

O resultado foi que o II PND, apesar dos sérios obstáculos, em virtude da crise econômica global, conseguiu manter altas taxas de crescimento do PIB, a partir de um pico de 14%, em 1973, e de quase 10%, em 1976. Porém isso adveio à custa de um desequilíbrio crescente nas transações correntes e de uma multiplicação por três da dívida externa líquida entre 1974 e 1979. A deterioração fiscal e o estrangulamento externo determinaram o esgotamento do modelo de financiamento externo/interno (LESSA, 1978). Isso trouxe uma série de dificuldades à frente, que se agravaram com o segundo choque do petróleo, em 1979. Esse cenário acarretou numa redução do desempenho econômico, e no início de uma longa fase de inflação e baixo crescimento.

A década de 1980 inicia-se marcada não apenas pela crise econômica, pela redução do financiamento externo, pela crise da dívida pública, ou pela hiperinflação, mas também pelo declínio da própria noção de planejamento econômico (BAER, 1988). Além do mais, as "turbulências políticas", em torno do final do regime militar, arrefeceram a importância do planejamento, como instrumento de decisão governamental. Naquela época, o Governo Figueiredo tentou implantar – sem sucesso – o III PND – com o objetivo[44] de sustentar o ritmo acelerado de crescimento econômico (REZENDE, 2009). Entretanto, os efeitos da crise econômica mundial e nacional não permitiram que o III PND atingisse qualquer um de seus objetivos principais.

3.1.3 Instabilidade Macroeconômica e Políticas de Estabilização

O fracasso do III PND decretou o final do ciclo de 30 anos (desde 1949) do planejamento econômico para o desenvolvimento. Com a segunda crise do petróleo (1979) e o esgotamento da capacidade de o Estado sustentar o ritmo de investimentos registrado no período anterior, as decisões governamentais sofreram duros golpes na sua capacidade de articulação (REZENDE, 2009). Mesmo com a redemocratização e o advento da Nova República, em 1985, a situação econômica não mudou significativamente. Até 1994, o cenário era de estagnação, hiperinflação e redução da renda *per capita*. Nesse ínterim, o

[44] Em geral, os objetivos principais do III PND não diferiam daqueles estabelecidos pelo I e II PNDs. O foco era crescimento econômico, redução das desigualdades regionais, equilíbrio do balanço de pagamentos, contenção da inflação, etc. (ALMEIDA, 2004; REZENDE, 2009).

Brasil conheceu apenas planos de estabilização, seis no total, com duração média de 18 meses cada um (ALMEIDA, 2004; FILGUEIRAS, 2000).

Em 1985, tentou-se até organizar um planejamento governamental, tal como experimentado na etapa anterior, e que foi batizado, de I PND da Nova República. Todavia esse plano permaneceu no papel, sendo *atropelado* por quatro outras propostas de contenção da inflação, igualmente malsucedidas nos seus objetivos – os Planos Cruzado I e II (ambos 1986), Bresser (1987) e Verão (1989). Assim sendo, o Governo Sarney priorizou o combate à inflação, ou seja, às políticas macroeconômicas, por meio de medidas heterodoxas que abrangiam congelamento dos preços, tarifas e câmbio, troca de moeda, etc., deixando de lado preocupações sociais e estruturais do planejamento. Nessa ocasião, ficou visível o esvaziamento do planejamento (SOUZA, 2008).

Na tentativa da preservação dos instintos de planejamento no Brasil, a nova Constituição de 1988 instituiu o Plano Plurianual (PPA), como principal ferramenta de planejamento governamental de médio prazo[45]. A ideia era que o PPA estabelecesse de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública e dos programas de duração continuada. O PPA, segundo Garcia (2000), estaria delineado e articulado, conjunturalmente, com o orçamento, baseado na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei do Orçamento Anual (LOA) – e organizado para abranger o *lapso* de tempo que vai do segundo ano de um mandato ao primeiro ano do mandato seguinte. O primeiro PPA foi elaborado em 1991, e vigorou até 1995 (SOUZA, 2008).

Sob o comando de Fernando Collor de Melo, o PPA 1991-1995 não teve grandes objetivos definidos, sendo bastante afetado por constantes reformas na estrutura administrativa e por crises econômicas e políticas herdadas dos anos 1980. Os efeitos da década perdida ainda sobrecarregavam as decisões governamentais, incapacitando o Estado de operar *em prol* de causas sociais e regionais. O foco permanecia em conter a inflação e a recessão econômica. Assim, o Governo Collor lançou o Projeto Brasil Novo (1991), que:

> É marcado pela linha neoliberal e propõe a abertura da economia brasileira para o capital estrangeiro, a promoção da competitividade empresarial e a privatização das [empresas] estatais. São também

[45] A Constituição de 1988 reintroduziu, ainda, a vinculação orçamentária, mediante a criação dos chamados "Fundos Constitucionais de Desenvolvimento" (DINIZ, 2006, p. 6).

> citadas propostas de reforma administrativa [...] e um programa de desregulamentação que promete a liberação da economia dos vícios do clientelismo [...] (SENRA, 2010, p. 21).

Dentro do Projeto Brasil Novo, o Governo Collor montou o Plano Collor, provavelmente, o plano de estabilização mais brutal já conhecido na história econômica brasileira, que abrangia uma nova reforma monetária com um confisco das aplicações financeiras e um limite aos saques das contas à vista (ALMEIDA, 2004). Nos primeiros seis meses, a inflação até reduziu, atingindo 3%, mas, logo depois, voltou a elevar-se, atingindo cerca de 40% ao mês. Isso levou o Governo Collor a elaborar um novo plano de congelamento de preços, o Plano Collor II (lançado em 1991). Mesmo assim, os preços permaneceram subindo, condenando mais um plano de estabilização ao total fracasso[46]. Em 1992, a inflação atingiu seu recorde histórico[47] (FILGUEIRAS, 2000).

Além do fracasso na tentativa de estabilizar a economia, os escândalos políticos de corrupção minaram o Governo Collor, levando-o a um processo de *impeachment,* em 1992. Substituído por Itamar Franco, o novo Presidente também não foi capaz de controlar a inflação e a recessão econômica, apesar de sua maior inclinação para as propostas de desenvolvimento. Infelizmente, o cenário nacional e internacional conturbado não favorecia qualquer grande mudança. Conforme Rezende (2009), até se tentou recuperar o planejamento e a capacidade do Estado para organizar os planos de governo, mas também sem nenhum sucesso. Nesse momento, "os 'olhos da nação' estavam voltados para a implementação do Plano Real [...]" (SOUZA, 2008, p. 55).

A partir de 1993, o Plano Real foi implementado progressivamente e finalizado, em julho de 1994, mediante a troca do meio circulante. Ainda em 1994 foi confirmada a vitória nas urnas de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para Presidente da República. O *trunfo* de FHC foi justamente o sucesso do Plano Real que, enfim, trouxe a estabilidade econômica e as condições para a retomada do planejamento governamental. Todavia, com o PPA 1996-1999, o Governo FHC solidificou as estratégias neoliberais[48] iniciadas por Collor. Em suma, o planejamento governamental tomou um novo rumo, em que a ação

---

[46] Nem a reforma tarifária, nem o fim do protecionismo, ajudaram na redução da inflação.
[47] Em 1992, a inflação atingiu 2.708% (SPINOLA, 2003, p. 61).
[48] Isso incluiu retomar o processo de reformas no Estado e no ambiente regulatório de vários setores da economia, infraestrutura e comunicações – mediante privatizações.

do Estado se tornou um obstáculo à modernização e, consequentemente, à continuação do desenvolvimento (FILGUEIRAS, 2000; SENRA, 2010).

Nesse contexto, o PPA 1996-1999 adotou três estratégias para as ações do Estado no período: formação de um Estado moderno e eficiente; redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; e inserção competitiva e modernização produtiva. É fundamental ressaltar que o PPA 1996-1999 não se restringiu a enumerar metas governamentais, mas mapeia igualmente os investimentos fundamentais na infraestrutura[49]. Em relação à execução dos investimentos, o PPA 1996-1999 recomendou a articulação de duas parcerias: por um lado, no âmbito público, as parcerias entre a União, os Estados e os Municípios; e, por outro lado, as parcerias entre setor público e privado. Para Senra (2010), o objetivo era criar oportunidades para o setor privado e a exportação.

Além da linha neoliberal, o PPA 1996-1999 trouxe novos conceitos no ordenamento econômico-espacial do Brasil, com a noção de "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento[50]", conferindo territorialidade para as ações do Estado. Primeiramente, os *projetos estruturantes* foram configurados no âmbito do Plano "Brasil em Ação". Esse plano considerou a logística de bens e serviços e a conexão do mercado nacional e global como determinantes. Os grandes empreendimentos estratégicos estavam enquadrados nos chamados "focos dinâmicos" agrícolas, agropecuários ou industriais. A ideia central era consolidar, modernizar e ampliar os *corredores de exportação*, preparando o país para a globalização (MEHL, 2003; SENRA, 2010).

No entanto, a adoção de tais estratégias fez o Plano "Brasil em Ação", ao contrário do que fora idealizado, reafirmar a continuidade das disparidades regionais, já que a política de investimentos não contemplava regiões menos competitivas, reforçando e ampliando somente o dinamismo em regiões com potencial de competição internacional. Além disso, o modelo reducionista do Estado dificultou ainda mais o desenvolvimento de regiões mais pobres, que, logicamente, necessitavam de mais apoio do Estado (MEHL, 2003). Mesmo o Programa "Comunidade Solidária" não foi capaz de resolver os problemas no

[49] Sobre o PPA 1996-1999, ver <http://www.planejamento.gov.br>.
[50] No total, foram organizados doze eixos: Hidr. Madeira-Amazonas; Costeiro do Sul; Franja de Fronteira; São Paulo; Centro-Oeste; Costeiro Nordeste; Transnordestino; Hidr. Paraguai-Paraná; Araguaia-Tocantins; Oeste; Saída do Caribe; e Rio São Francisco. Sobre os "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento", ver <http://www.planejamento.gov.br>.

campo social e regional. Tal fracasso pode ser atribuído à sucessão de crises iniciadas no México, em 1994, e prolongada pela Ásia e Rússia.

A partir de 2000, o Plano "Avança Brasil" deu seguimento ao "Brasil em Ação". Esse novo plano surgiu como *carro-chefe* do segundo Governo de FHC, sendo a principal marca do PPA 2000-2003. A ideia era consolidar os "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento", dando seguimento aos projetos de investimento em infraestrutura de regiões privilegiadas para a exportação (SENRA, 2010; SOUZA, 2008). Na prática, o Plano "Avança Brasil" mantinha as mesmas diretrizes estratégicas do plano anterior, a saber: reduzir o "custo Brasil"; eliminar as restrições ao capital estrangeiro; solidificar a estabilidade econômica com crescimento sustentado; combater a pobreza e a disparidade regional; e consolidar a democracia[51].

As duas transformações relevantes do PPA 2000-2003 eram "o ajuste no *recorte* dos 'Eixos', alterando de doze para nove 'Eixos'" (Arco Norte; Madeira-Amazonas; Oeste; São Francisco; Sudeste; Sul; Transnordestina; Araguaia-Tocantins; e Sudoeste), e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que inovou o sistema de controle das despesas públicas, colocando limites para os pagamentos de pessoal, para a dívida pública, para os gastos correntes, e até para os investimentos (SOUZA, 2008). Igualmente ao Plano "Brasil em Ação", os efeitos da volatilidade externa e a ratificação das políticas neoliberais não permitiram que o Plano "Avança Brasil" apresentasse sucesso na firmação de propostas concretas para as regiões mais pobres e menos dinâmicas.

3.1.4 A Adoção do Enfoque Territorial

O PPA 2004-2007 inaugurou uma nova etapa do planejamento público brasileiro. Com a posse do Presidente Lula, o Governo Federal retomou a sua intenção de combinar crescimento econômico e reequilíbrio social e regional. Para tanto, o Governo Lula deu continuidade às políticas macroeconômicas[52] implantadas pelo Governo FHC, mas promoveu ainda rupturas, introduzindo uma perspectiva territorial no âmbito das políticas públicas (BONNAL, 2008;

[51] Sobre o Plano "Avança Brasil", ver <http://www.abrasil.gov.br>.
[52] Segundo Rezende (2009), o Presidente Lula não quis correr riscos ao afrouxar os controles sobre os instrumentos (juros elevados e aperto fiscal), que garantiam a estabilidade do real.

REZENDE, 2009). Além disso, o Governo Lula conservou a descentralização política da gestão pública (recomendação "desde cima" e "desde baixo"), mas substituiu a visão *municipalista* pela visão *intermunicipalista*. Em suma, a territorialização passou a ter papel ativo na esfera da ação federal.

Esse novo paradigma do planejamento público trouxe novos conceitos, como "território", "identidade", "*pacto* territorial", "governança social", "redes sociais de cooperação", etc., fortalecendo a ação da intervenção pública nos espaços de maior demanda social, em geral, os espaços rurais. Isso mostra que, apesar do Governo Lula se preocupar em manter as políticas neoliberais (no domínio "macro"), a orientação estratégica do Governo Federal combinou igualmente esforços para o arrefecimento da pobreza e da fome, o combate à exclusão social, e a diminuição das desigualdades regionais (BRASIL, 2005d; PERICO, 2009). Deve-se registrar, ainda, que tais ações federais incluíam não apenas questões econômicas e sociais, mas também de infraestrutura.

Na prática, o PPA 2004-2007 foi o primeiro planejamento a contemplar "múltiplas dimensões" – social, econômica, regional, ambiental e democrática. Isso resultou em três "macro-objetivos", 30 desafios, 374 programas e 4.300 ações (PERIDO, 2009; REZENDE, 2009). Tudo isso buscava potencializar o desenvolvimento de longo prazo, com inclusão social, expansão do consumo de massa, desconcentração de renda, reequilíbrio regional, etc.[53] Isso revelou que o Governo Federal (talvez pela primeira vez, e diferentemente dos antigos programas de desenvolvimento, principalmente do período militar) passou a dar atenção às localidades com maior vulnerabilidade socioeconômica, maior concentração de pobreza, maior risco ambiental, etc.

Nesse contexto, os espaços rurais ganharam prioridade, em virtude de concentrarem uma grande parte da pobreza nacional e das circunstâncias de maior necessidade geográfica e humana (situações de menor IDH). Ou seja, o combate à pobreza rural converteu-se no principal objetivo da ação federal, resultando em variados programas nacionais (BONNAL, 2008). Para garantir a execução das estratégias territoriais, logo em 2003, o Governo Lula criou a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O desígnio da SDT era guiar a estratégia de

[53] Sobre o PPA 2004-2007, ver <http://www.planobrasil.gov.br>.

desenvolvimento, propagandeando as virtudes da territorialização, bem como as linhas gerais para a sua implementação (ORTEGA, 2008).

Assim sendo, a SDT consolidou a visão territorial como metodologia de planejamento governamental, traçando os critérios da ação pública, desde a formulação, com base na identificação das demandas pelos cidadãos, até a avaliação dos resultados das políticas. A expectativa era de que o olhar sobre o território facilitasse a ação sobre as desigualdades, superando os entraves ao desenvolvimento econômico e social (PAMPLONA, 2011, p. 30) e, portanto, materializando o tão desejado "Brasil para Todos". Além disso, a SDT definiu o conceito de território, a fim de nortear igualmente as ações públicas:

> [...] O conceito de território como "um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais [...] e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial" [...] (BRASIL, 2005d, p. 7-8).

Tendo o território como eixo central da ação, a SDT buscou apoiar as organizações sociais e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na participação da construção de um desenvolvimento sustentável. Segundo Ortega (2008, p. 160), a abordagem territorial permitiu não apenas fortalecer a interlocução entre os poderes públicos e os atores sociais, mas propiciou a maior articulação dos diferentes níveis de governo. Essa gestão multiescalar possibilitou a *otimização* da oferta das políticas, orientando os recursos para uma demanda mais bem qualificada, atendendo às especificidades regionais e as múltiplas prioridades do gasto (GUIMARÃES, 2010; MACEDO, 2011). O resultado foi à perpetuação da descentralização das ações políticas.

Além disso, a territorialização permitiu suplantar antigas limitações do desenvolvimento brasileiro: eliminou a simples abordagem setorial; superou a dicotomia rural-urbano; e substituiu a restrita escala municipal e a ampla escala estadual (FAVARETO, 2009; ORTEGA, 2008). De acordo com Favareto (2009), é possível encontrar (na Era Lula) 59 programas governamentais com componentes da abordagem territorial. Entretanto, destacam-se apenas três programas: os CONSADs, os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania. É importante notar que os três programas surgem durante os dois mandatos

do Presidente Lula, o que significa dizer, que são delineados não apenas no PPA 2004-2007, mas também no PPA 2008-2011.

Os primeiros programas territoriais foram organizados ainda em 2003, com base em estudos realizados pelo MDA, em parceria com o IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura). É dessa fonte que surge o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios (PRONAT), articulando o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS) com os numerosos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Na prática, a SDT instituía os Consórcios Intermunicipais que, por sua vez, formavam os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER), com a finalidade de preparar o PTDRS, documento com a realidade social e econômica e as necessidades prioritárias do território (ORTEGA, 2008).

Sob essa orientação geral, a SDT constituiu, inicialmente, 40 territórios rurais, sendo que, em 2007, já totalizavam 164 territórios rurais, envolvendo, aproximadamente, 2.393 municípios (ver Figura 2). A SDT reorganizou ainda o CONDRAF (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Reforma Agrária e Agricultura) e a linha de financiamento do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). No caso do PRONAF, a "modalidade Infraestrutura e Serviços" mudou sua unidade de atendimento, passando a ser liberado somente na esfera intermunicipal. Paralelamente aos Territórios Rurais, o Governo Federal organizou (associado ao "Programa Fome Zero") os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Social (CONSADs)[54].

Os CONSADs (ver Figura 2) visavam promover o desenvolvimento local em áreas periféricas do país – com foco na segurança alimentar e nutricional e na geração de trabalho e renda. Foram formados 40 CONSADs, localizados nas 26 unidades da Federação, beneficiando cerca de 570 municípios e uma população de quase 10 milhões de habitantes (ORTEGA, 2007, 2008). Sobre a operacionalização dos CONSADs, é importante observar que:

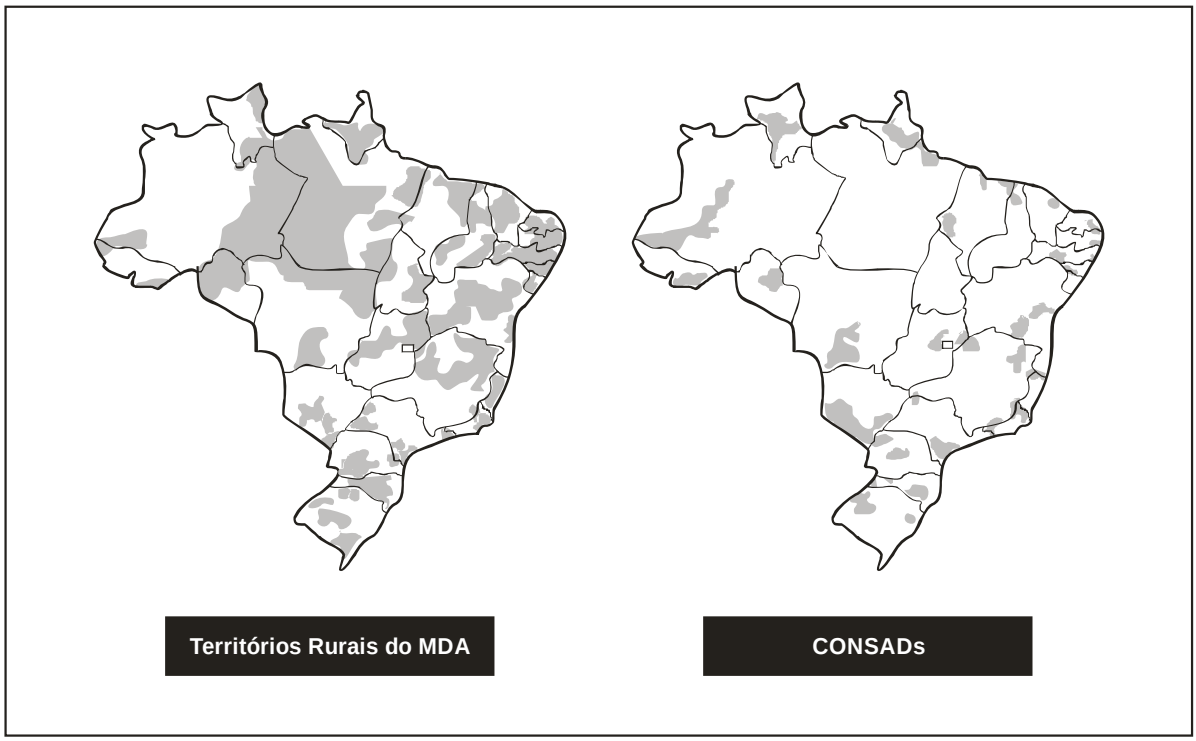
> A implementação [...] vem sendo feita com uma organização centrada num órgão de deliberação máxima, com características de Fórum e órgãos de nível decisório gerencial e operacional. As decisões [...] no Fórum devem dar origem a um Plano de Ação que se transforme num

[54] Os CONSADs surgiram de pesquisas da FAO, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), e do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Sobre os limites e potencialidades dos CONSADs, ver Ortega (2007).

> plano para o desenvolvimento territorial integrado. O Fórum constitui-se, dessa maneira, numa instância máxima de participação e deliberação, com participação de dois terços de representantes da sociedade civil e um terço do poder público local (ORTEGA, 2007, p. 287).

Com essa composição, os Fóruns dos CONSADs procuravam reduzir o poder político local tradicional, rompendo com velhas práticas clientelistas. A proposta era fortalecer a cooperação entre o poder público e a sociedade civil, para discutir, planejar e implantar ações públicas de melhoria das condições de vida das populações (ORTEGA, 2007). Essa perspectiva almejava superar as tradicionais políticas e ações compensatório-emergenciais, dinamizando a economia dos territórios. Ou seja, os CONSADs abrangiam também projetos e ações estruturantes, visando ao fortalecimento e à modernização de cadeias produtivas da agricultura familiar, à geração de emprego e renda, e por fim, à redução da insegurança alimentar e da fome.

Figura 2 – Territórios Rurais do MDA e CONSADs



Fonte: ORTEGA (2008, p. 242-243).

Entre 2003 e 2005, o Governo Federal preparou também uma "Política Nacional para o Desenvolvimento Regional" (PNDR). A proposta era promover

estratégias de reversão das desigualdades regionais e explorar potenciais de desenvolvimento endógeno existentes nas diversas realidades locais. A PNDR destacava o conceito de *mesorregião*, escala menor do que a *macrorregião*, qualificando os espaços em quatro tipos: de alta renda (renda mais elevada), estagnadas (renda mediana e variação do PIB pouco significativa), dinâmicas (renda baixa e variação do PIB significativa), e de baixa renda (renda baixa e variação do PIB pouco significativa). Desta maneira, buscava-se fomentar as regiões com medidas de infraestrutura, financeiras e tecnológicas.

Apesar de a PNDR ser liderada pelo Ministério da Integração Nacional, sua articulação era consequência de uma política interministerial, incluindo ainda outros entes da Federação (PAMPLONA, 2011). Na prática, isso levou à fundação de novas entidades regionais de desenvolvimento que substituíram as antigas instituições, como a SUDAM, para a Amazônia, a SUDENE, para o Nordeste, e a SUDECO, para o Centro-Oeste. Tais instituições foram recriadas a partir de 2007, fortalecendo a estratégia multiescalar (em contraposição ao enfoque macrorregional tradicional) e a visão multidimensional (valorizando a diversidade econômica, social, cultural e ambiental). A PNDR era fomentada com recursos do Orçamento Geral da União e dos Fundos Constitucionais.

Todavia, a despeito do grande avanço que a PNDR representaria para a superação da desigualdade, a política enfrentou (e enfrenta) grandes desafios para sua consolidação, especialmente, em razão da pouca disponibilidade de recursos do OGU, e da não aprovação da criação do FNDR (Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional) (MACEDO, 2011). Dessa maneira, boa parte das ações foram executadas com recursos oriundos das emendas parlamentares. De acordo com Pamplona (2011, p. 29-30), a PNDR "parece não ter avançado na medida das suas intenções quanto às diretrizes de integração [com outros órgãos] [...], tendo ficado restrita ao relacionamento com prefeituras e órgãos estaduais [...]". Em suma, a falta de articulação comprometeu a PNDR.

Além das dificuldades na PNDR, o Governo Federal encontrou também obstáculos na consolidação dos Territórios Rurais e dos CONSADs, em razão, principalmente, da dispersão das ações e programas ministeriais. Em outras palavras, não existia coordenação interministerial para orientar as diferentes ações públicas, resultando, assim, numa sobreposição de ações federais. Um

passo importante para ajustar essa articulação foi dado no começo de 2008, com a criação do Programa Territórios da Cidadania (TCs). A ideia era juntar as ações de ministérios e órgãos federais, levando de uma só vez e de maneira integrada, as políticas públicas (PAMPLONA, 2011, p. 33). Na prática, os TCs eram uma forma de avançar e ampliar o foco do PRONAT.

Os TCs eram, naquele momento, juntamente com o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), os *carros-chefes* do PPA 2008-2011. Ambos eram âncoras do segundo mandato de Lula, que se iniciou em 2007. Para Favareto (2009), apesar dos avanços, a dicotomia entre rural e urbano, entre combate à pobreza e dinamização econômica parece se repetir. Enquanto os TCs eram para o Brasil interiorano e rural; o PAC era para o Brasil urbano e dinâmico. Nos TCs, as ações estavam concentradas em investimentos sociais, visando à promoção da cidadania e ao combate à pobreza. Já no PAC, as ações estavam concentradas em infraestrutura, tecnologia e competitividade. Apesar dessas diferenças, ambos os programas se completavam no PPA 2008-2011.

Em relação ao PAC, podemos dizer que o programa resgatou as antigas preocupações do Governo Federal com as taxas de crescimento do PIB. Esse programa anunciava destravar a economia brasileira mediante investimentos em infraestrutura, estímulo ao crédito e financiamento, aumento do emprego e melhoria das condições de vida da população, etc. (MACEDO, 2011, p. 39). Apesar de ser um programa extenso, o PAC tinha, na infraestrutura urbana, o foco primordial de seus investimentos, em especial, nos setores da logística (11,6%), energia (54,4%), e infraestrutura social e urbana (34%)[55]. O objetivo era elevar o PIB na ordem de 5% ao ano. Além disso, o programa incluía um pacote de medidas fiscais, estimulando os investimentos privados.

De acordo com Macedo (2011, p. 43), o PAC era muito extenso para ser apenas uma iniciativa do Governo Federal, exigindo, assim, parcerias com os investidores privados, e uma articulação constante entre os entes federativos (estados e municípios). Ou seja, o PAC reconhecia a insuficiência isolada dos investimentos públicos ou privados, propondo uma lógica combinação entre ambos. Para o Governo Lula, o PAC significava uma "mudança de concepção dos investimentos públicos", rompendo barreiras e limites regionais. É nesse

[55] Foram estimados R$ 503 bilhões em investimentos (MACEDO, 2011).

sentido que o PAC se aproxima mais do ideal "novo-desenvolvimentista", do que da visão keynesiana (MACEDO, 2011). Enfim, o governo acreditava que o PAC permitiria retomar o controle da *nau* Brasil (SICSÚ, 2007).

Em relação aos TCs (ver Figura 3), a proposta do programa era reduzir as desigualdades em territórios denominados deprimidos. Boa parte dos TCs foram constituídos a partir dos Territórios Rurais, levando em consideração os seguintes critérios de seleção:

> [...] possuir os menores IDH; maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; maior concentração e populações quilombolas ou indígenas; maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; maior organização social; pelo menos um território por estado da Federação (ORTEGA, 2008, p. 170).

A arquitetura dos TCs era inovadora, fortalecia o enfoque territorial e mobilizava cerca de 20 ministérios[56]. As ações do programa estavam (e estão, pois o programa permanece em execução) divididas em sete eixos: Diretos e Desenvolvimento Social; Infraestrutura; Apoio à Gestão Territorial; Educação e Cultura; Organização Sustentável da Produção; Ações Fundiárias; e Saúde, Saneamento e Acesso à Água. Dentro destes eixos, foram definidas 180 ações públicas, nas áreas econômica, social e de infraestrutura. Do ponto de vista orçamentário, foram gastos R$ 12 bilhões, em 2008; R$ 19 bilhões, em 2009; e quase R$ 26 bilhões, em 2010 (MARTINS, 2010). É importante lembrar que em 2008, foram criados 60 TCs, e, em 2009, mais 60, inteirando 120 TCs.

Na área econômica, os TCs acentuam o apoio às atividades produtivas e à comercialização dos produtos agropecuários, à produção de biodiesel e à regulação fundiária. Na área social, as ações concentram-se em educação e cultura, saúde e documentação das mulheres e dos trabalhadores rurais. No que diz respeito à infraestrutura a lista é mais longa: abastecimento d´água, construção de habitação e de estradas, realização de trabalhos de topografia, extensão do licenciamento ambiental, planos de desenvolvimento sustentável em assentamentos, e, também, generalização da eletrificação rural (BONNAL,

[56] São eles: Desenvolvimento Agrário e INCRA; Desenvolvimento Social; Saúde; Educação; Integração Nacional; Trabalho e Emprego; Meio Ambiente; Cidades; Minas e Energia; Secretaria de Políticas para as Mulheres; Secretaria da Promoção a Igualdade Racial; Secretaria de Aquicultura e Pesca; Justiça e FUNAI; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cultura; Secretária-Geral; Planejamento; Secretaria de Relações Institucionais; Casa Civil; etc. (FAVARETO, 2009, p. 18; ORTEGA, 2008, p. 170-171).

2008, p. 1-2). Diferentemente dos Territórios Rurais, todas as ações nos TCs ocorrem de maneira articulada horizontal e verticalmente.

Figura 3 – Territórios da Cidadania

Fonte: ORTEGA (2008, p. 244).

Na perspectiva horizontal, os TCs são articulados e integrados em nível do Governo Federal, guiando a participação de diversos ministérios e órgãos públicos. Na perspectiva vertical, o Comitê Gestor Nacional (comandado pelo MDA) articula-se com os Comitês de Articulação Estaduais que, por sua vez, intermedeiam as relações com os Colegiados Territoriais. Ao mesmo tempo, os Colegiados Territoriais articulam-se com os representantes da sociedade civil local e das três esferas de governo (nacional, estadual e municipal), em uma composição paritária (ORTEGA, 2008). Todavia essa estrutura participativa, com a presença de diferentes esferas de poder e segmentos sociais, por si só, já implica dificuldades na gestão local do programa.

Em virtude da complexidade estrutural e operacional dos TCs, é muito cedo para avaliarmos a profundidade das mudanças no desenvolvimento. Só o tempo dirá se tal evolução será capaz de corrigir as históricas dificuldades sociais e econômicas do Brasil (BONNAL, 2008). Além do mais, o PAC *patina* em obstáculos financeiros – restrições orçamentárias – e técnicos, atrasando importantes investimentos. Em suma, tanto os TCs, como o PAC, encontram dificuldades em fomentar o processo de desenvolvimento. A partir de 2011, o novo Governo, sob o comando de Dilma Rousseff, deu prosseguimento aos programas, mesmo diante das dificuldades, fortalecendo, sobretudo, a lógica da territorialização do planejamento governamental.

3.2 Planejamento, Regionalização e Políticas Territoriais na Bahia

Nesta seção, recuperamos a evolução do planejamento na Bahia, desde a sua origem e estruturação, em 1930, até a recente adoção da abordagem territorial, em 2007. Entre 1930-1964, a Bahia viveu o período mais intenso do planejamento, destacando-se a elaboração do Plandeb, que influenciou as ações governamentais até 1980. Com o golpe militar, acabou a experiência do planejamento na Bahia. Até 1988, a Bahia esteve dependente dos interesses federais, geralmente, vinculados à industrialização. Com a redemocratização, a Bahia retornou a planejar, mas, desta vez, condicionada às necessidades do capital privado. Paralelamente, aconteceram avanços no *recorte* geográfico do Estado, desde as regiões urbanas até os Territórios de Identidade.

3.2.1 Origem e Estruturação do Planejamento

O Estado da Bahia se projetou como um dos pioneiros na organização das estruturas voltadas para o planejamento do desenvolvimento (SPINOLA, 2003). Muito antes dos trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, ou da criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (ou GTDN), os baianos já discutiam sobre o retrocesso econômico do Estado nas primeiras décadas do século XX (SPINOLA, 2009). O planejamento, na Bahia, foi *fruto* do esforço das classes burguesas em aprofundar o conhecimento da

realidade econômica baiana. O objetivo era entender os entraves econômicos e políticos que impediam a passagem da "velha" Bahia agrária para a "nova" Bahia urbana e industrial (GUIMARÃES, 1982).

No plano administrativo, a preocupação com o planejamento na Bahia teve início na década de 1930, na interventoria de Juracy Magalhães. Com a cooperação de Ignácio Tosta Filho, foi elaborado o Programa de Autarquias, o qual instituía o sistema de defesa e fomento da produção agrícola (SPINOLA, 2009a). Nesse período, surgiam ainda, o Instituto de Cacau da Bahia (1933) e o Instituto Bahiano do Fumo (1935). Os dois foram criados a partir de crises nas culturas, que se refletiram na estrutura econômica estadual. A estrutura do planejamento baiano contou ainda com o apoio do Instituto de Economia e Finanças da Bahia[57] (1937), que viria a ser o núcleo do ensino de economia na Bahia (SPINOLA, 2003). No plano político,

> [...] a Constituição Estadual de 1947, em seu art. 115, já previa a criação do Conselho Estadual de Economia e Finanças – CEE o que ocorreu através da lei 155 de 31.12.1948, com amplas atribuições nas áreas de planejamento e de incentivos ao desenvolvimento. Entretanto, a CEE nunca foi instalado (SPINOLA, 2003, p. 107).

Em 1949, o Governo de Octávio Mangabeira elaborou, também com o auxílio de Ignácio Tosta Filho, um "Plano de Ação Econômica para o Estado da Bahia". Conforme Spinola (2009, p. 253), esse plano "na prática, resultou na reestruturação do ICB[58], e em um conjunto de recomendações para obras de infraestrutura [...] assim como o projeto de criação do Banco da Produção [...]". A ideia era que o Banco da Produção substituísse o Instituto Central de Fomento Econômico da Bahia[59]. No entanto, nessa ocasião muitas propostas não foram adiante, incluindo a criação do Banco da Produção, em razão de interferências e interrupções provocadas pelos vastos efeitos da economia de guerra (SPINOLA, 2009a, p. 4).

---

[57] Segundo Pedrão (2000, p. 7), o Instituto de Economia e Finanças da Bahia (IEFB) era uma sociedade civil criada, em 1937, por um grupo de economistas baianos, que manteve uma sede com uma biblioteca e manteve uma revista, dirigida por Daniel Quintino da Cunha. Em 1955, foi ativado por Rômulo Almeida. Entre 1955 e 1963, recebeu contribuições de Anibal Villela, John Friedmann e Armando Mendes. De 1960 a 1962, foi dirigido por Manoel Pinto de Aguiar. Suas operações foram praticamente encerradas em 1963.

[58] Ou seja, o Instituto de Cacau da Bahia.

[59] O Instituto Central de Fomento Econômico da Bahia (ICFEB), uma espécie de banco que, depois, se transformou no Banco de Fomento do Estado da Bahia (Banfeb) e, em seguida, no Banco do Estado da Bahia (Baneb).

Entretanto o planejamento, na Bahia, teve início apenas no Governo de Antônio Balbino, entre 1955 e 1959. Nesse período, ocorreu a integração dos esforços do Governo do Estado da Bahia, da Universidade Federal da Bahia e do Instituto de Economia e Finanças da Bahia (IEFB), no sentido de instituir o Conselho de Desenvolvimento Econômico da Bahia (Condeb) e a Comissão de Planejamento Econômico da Bahia (CPE). A CPE ganhou muita relevância em virtude do seu objetivo de: diagnosticar a economia baiana; arquitetar os programas e projetos; e institucionalizar o planejamento estadual (SPINOLA, 2009). Foi a CPE que estabeleceu o Programa de Recuperação Econômica da Bahia e o Plano de Desenvolvimento da Bahia (Plandeb).

Apesar do importante apoio de Rômulo Almeida, que criou e presidiu a CPE, em 1955, outras personalidades destacaram-se na elaboração de ideias para o planejamento estadual, como Manoel Pinto de Aguiar, Edgard Santos, Américo de Oliveira, Ignácio Tosta Filho, Ignácio Rangel, Milton Santos, Luís de Aguiar Costa Pinto, Miguel Calmon Sobrinho, etc. (PEDRÃO, 2000, p. 6-7; SPINOLA, 2009a, p. 4). Essa ampla e contundente colaboração permitiu que a CPE tivesse uma longa história na estrutura administrativa do Estado. Em face dos bons resultados alcançados, a CPE sofreu inúmeras transformações institucionais[60] até 1995, quando se transformou, na então, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (BAHIA, 2006).

Apesar da longa história, é importante registrar que foi sob a liderança de Rômulo Almeida, entre 1955 e 1963, que o planejamento estadual ficou *corporificado* na CPE. A atuação de Rômulo Almeida à frente da CPE refletia suas concepções e seus posicionamentos, na esfera federal (em virtude de ter sido assessor do segundo Governo Vargas), favoráveis a um desenvolvimento modernizante e de "base nacional", com fortes vinculações com a SUDENE, e o Banco do Nordeste. Assim, o objetivo de Rômulo Almeida era desenvolver a economia baiana mediante a elevação da renda *per capita* e sua manutenção de forma estável, compatível com a natureza dos recursos e os interesses da economia nacional.

[60] Entre 1959 e 1995, a CPE passou de Comissão para Fundação (1959), de Fundação para Departamento de Geografia e Estatística (1966), de Departamento para Centro de Pesquisa e Estudos (1979), de Centro de Pesquisa e Estudos para Centro de Estatísticas e Informações (1983). Por fim, em 1995, transformou-se em Superintendência. Sobre a evolução da CPE e sua institucionalização, ver Bahia (2006, p. 6-7).

O primeiro documento elaborado pela CPE foi um ofício do Governador Antônio Balbino para o, então, Presidente Juscelino Kubitschek (em 1956). O documento era uma exposição de motivos sobre a situação de desequilíbrio em que se encontravam as finanças do Estado, asseverando que tal situação poderia trazer sérios problemas para a manutenção da Federação Brasileira, uma vez que isso não ocorria somente com a Bahia, mas com a maioria dos Estados do Nordeste (SOUZA, 2008, p. 66). As recomendações eram de uma reforma cambial com a eliminação do confisco, além de um financiamento de (dois) bilhões de cruzeiros para o setor de transporte e comunicação e o setor industrial (SPINOLA, 2003, p. 107-108).

Além disso, a CPE enumerou os principais fatores de retardamento da economia baiana, como a baixa produtividade do capital e a dependência da agricultura exportadora. Os estudos assinalavam para uma diversificação da produção e uma ampliação dos mercados internos, como *via segura* para um desenvolvimento sustentável. Esses estudos preliminares ficaram conhecidos como *As Pastas Cor de Rosa*[61]. Essas *Pastas* foram organizadas entre 1954 e 1955, apreciando questões relativas aos grandes setores econômicos, como o setor de transportes e comunicações, energia, agricultura e abastecimento (o mais extenso e abrangente), indústria, finanças, etc. Segundo Spinola (2009, p. 261), essas *Pastas* é que foram os termos de referência do Plandeb.

Essas *Pastas* foram elaboradas num período de efervescência em nível nacional por causa da divulgação e da execução dos Planos de Metas de JK. Entretanto a região Nordeste era, paralelamente, arrasada por uma das mais intensas secas do século XX – desembocando num *colossal* processo regional de migração rumo ao Sudeste (SOUZA, 2008). Na Bahia, as *Pastas* tentavam amenizar os efeitos da crise climática, impedindo prováveis agravamentos no "enigma baiano", termo cunhado pelo ex-Governador Octávio Mangabeira, para descrever a decadência da economia baiana. Diversos autores baianos, como Pinto de Aguiar e Clemente Mariani, delinearam *diagnósticos* variados para explicar as razões dos problemas estruturais da economia baiana.

Por exemplo, para Pinto de Aguiar, as causas da decadência na Bahia vêm dos aspectos passados, entre os quais são marcantes a subcapitalização

[61] Sobre *As Pastas Cor de Rosa*, ver Spinola (2009, p. 261-272).

e o retardamento técnico. Além disso, o predomínio da economia primária no PIB (deixando a economia estadual dependente da sazonalidade das safras e das flutuações dos preços exteriores), a restrita capacidade de poupança e o reduzido estímulo aos investimentos geravam constantes instabilidades na economia baiana (AGUIAR, 1972). Já para Clemente Mariani, os primórdios da decadência baiana encontram-se na perda de importância do açúcar e na adoção pelo Governo Federal de uma política cambial desfavorável para com os interesses do Estado da Bahia (MARIANI, 1977).

Mesmo diante dos vários esforços em resolver os principais problemas baianos, o Governo de Antônio Balbino acabou não resolvendo, praticamente, nada, utilizando boa parte dos órgãos de planejamento para fins políticos. A partir de 1959, o novo governo, de Juracy Magalhães, instituiu prontamente, sob a supervisão de Rômulo Almeida, o Plano de Desenvolvimento da Bahia (Plandeb). Conforme Pedrão (2000, p. 7), o planejamento da Bahia "apareceu como contraponto, na perspectiva estadual, dos planos federais". Neste caso, o Plandeb foi a "expressão mais autêntica do planejamento regional baiano", influenciando as ações governamentais até a década de 1980 (SOUZA, 2008, p. 66; SPINOLA, 2003, 2009).

Segundo Spinola (2009a, p. 5), muitas das sugestões do Plandeb foram implementadas gradativamente na Bahia, à medida que a sociedade local se modernizava, e sempre que existia o respaldo coincidente de programas e de projetos do Governo Federal e/ou de correspondência com os interesses do capitalismo nacional e internacional. É importante notar que o Plandeb "não foi aprovado pela Assembleia Legislativa", enfrentando reações desfavoráveis dentro da própria equipe do Governo Juracy Magalhães.

> [...] Outras justificativas são dadas as dificuldades encontradas na realização do Plandeb: atitude defensiva de outros setores estaduais que julgavam que poderia existir uma interferência dos órgãos do planejamento em seus setores; a ideia de que o planejamento viesse a ser obrigatório e de que tal instrumento era "coisa de comunista"; e problemas na coordenação política (SOUZA, 2008, p. 68).

Isso resultou na fragmentação dos projetos do Plandeb, prejudicando a viabilidade técnica e política do plano. Na prática, o Plandeb não deu certo, e, conforme Spinola (2003, p. 108), era necessário "mudar" a cultura do povo e das suas classes dirigentes. Em suma, o idealismo dos planejadores baianos

sempre foi pragmático, e de natureza indicativa. Mesmo diante dos inúmeros problemas, o Plandeb foi mais do que um simples plano, com propostas que ultrapassavam a duração de um mandato governamental e com um escopo bastante avançado "para uma sociedade atrasada, conservadora, ignorante e reacionária, como era a baiana daquele tempo" (SPINOLA, 2009, p. 273). Ou seja, o Plandeb era um amplo projeto de promoção do desenvolvimento.

O Plandeb considerava a adoção de projetos integrados na agricultura, indústria e comércio, além de infraestrutura física e urbano-social (sobre as principais diretrizes do Plandeb, ver o Quadro 2). A grande importância deste plano é que com ele nascia a preocupação consistente de promover profundas mudanças na economia e na sociedade baiana, passando da velha sociedade oligárquica para a nova sociedade capitalista. Mesmo contemplando todos os principais setores da economia, o Plandeb buscava alterar a estrutura básica da economia estadual por meio de uma industrialização intensa. A ideia era a integração econômica com a região Sudeste, mediante o desenvolvimento de empresas dedicadas à produção dos bens intermediários (SOUZA, 2008).

Segundo Spinola (2003, p. 109), é interessante observar que o Plandeb foi elaborado na mesma época em que a equipe de Celso Furtado desenvolvia o relatório do GTDN para a região do Nordeste. Mesmo que contemporâneos, os planos eram fundamentalmente diferentes na essência, principalmente no que diz respeito às estratégias industriais. Enquanto o GTDN propunha um modelo autônomo (buscando repetir no Nordeste o modelo do Sudeste) e de substituição de importações; o Plandeb procurava estabelecer um modelo de integração ao desenvolvimento do próprio Sudeste, além de criar um parque de transformação de produtos finais que promovesse um efeito *linkage* que internalizasse, convenientemente, a industrialização na Bahia.

Entretanto ambos os planos, o relatório do GTDN e o Plandeb, não prosperaram na efetivação dos programas propostos. No caso da Bahia, além do já referido fracasso do Plandeb, o Estado passou de simples exportador de *commodities* agrícolas para exportador de *commodities* industriais. Em suma, a industrialização na Bahia ocorreu parcialmente, basicamente, a partir das matérias-primas já conhecidas no Estado, e que seriam transformadas em bens intermediários para atender à demanda do Sudeste (SPINOLA, 2003, p.

109). Essas e outras divergências do Plandeb – em relação aos programas do Governo Federal, prejudicaram a estrutura de fomento do plano, sobretudo, sua sustentação financeira em verbas federais.

Quadro 2 – As Principais Diretrizes do Plandeb

O Plandeb foi organizado durante o Governo de Antônio Balbino (1955-1959), mas apenas implementado no Governo de Juracy Magalhães (1959-1963). Foi a expressão máxima do afloramento intelectual decorrente do extraordinário *background* formado, na Bahia, por uma elite de pensadores que estudaram e discutiram o "enigma baiano". O plano compôs-se de 15 capítulos, precedidos de uma parte introdutória, com uma exaustiva e minuciosa análise da economia baiana – projetando atividades para o período de 1960-1963. Em sua concepção, o Plandeb estabeleceu as seguintes diretrizes: a) estar em consonância com a Operação Nordeste (denominação para as ações governamentais voltadas para o Nordeste no período JK); b) promover a geração de emprego e renda, e as necessidades de educação e assistência sanitária; e c) desenvolver ao máximo as possibilidades apresentadas pelos recursos naturais, industriais e humanos. Essas diretrizes buscavam gerar desenvolvimento simultâneo na agricultura, na indústria, no comércio e nos serviços, mediante o incremento nos investimentos e na sua maior produtividade (maior relação produto-capital). Além disso, o plano previa o aumento do poder aquisitivo da população, via melhoria do abastecimento e da consequente redução dos custos dos alimentos – um problema crônico da Bahia, desde os tempos coloniais. No setor público, o plano deveria compreender: a realização de projetos básicos de transportes e comunicações, de recursos variados de energia, facilidades urbanas fundamentais, principalmente água, localização industrial e habitação; sistema integrado de organização da economia agrícola e do abastecimento alimentar e de expansão programada dos serviços de pesquisas; ampliação da fronteira agrícola, através de colonização das terras úmidas ou de fácil irrigação; desenvolvimento, pela Petrobrás, de um programa de utilização das possibilidades industriais e dos estímulos econômicos resultantes desse segmento; um programa de educação; um programa de assistência sanitária; prioridade para a localização de uma usina siderúrgica – bem como facilidades para a fixação de indústrias metalúrgicas diversas, mecânicas, de materiais de construção, embalagens, etc., indicadas na Bahia pela localização de matérias-primas e outros fatores. Na perspectiva industrial, o Plandeb visava: promover a articulação de um processo de industrialização, a partir da formação de um polo de crescimento constituído de indústrias interdependentes, completando com a indústria de mineração e de petróleo; à formação de um setor agroindustrial moderno; apoio às empresas existentes, mediante a modernização e capitalização daquelas que possuíssem capacidade de competir no mercado nacional; e formação de quadros especializados para os segmentos modernizantes da economia regional.

Fonte: SPINOLA (2009, p. 272-339).

Ainda no Governo de Juracy Magalhães, foi estabelecido o Conselho de Desenvolvimento Industrial (em 1961), com o desígnio de pesquisar e aplicar incentivos fiscais às indústrias. A partir de 1963, o novo Governo de Antônio Lomanto Júnior buscou retomar os temas da "política econômica estadual" e do "planejamento regional", inclusive discordando dos vícios oligárquicos do municipalismo do Governo Estadual. Para isso, nomeou Milton Santos como responsável pela CPE. Milton Santos propôs não a ruptura com o paradigma

clássico, mas uma possível tentativa de atualização e de adoção conjunta de critérios econômicos e geográficos. Contudo suas propostas não avançaram, tendo em vista o golpe militar de 1964 (SPINOLA, 2009).

3.2.2 O Planejamento no Pós-1964

Com o golpe militar de 1964, acabou a experiência do planejamento na Bahia. Com a perda de autonomia dos Estados, o máximo que os dirigentes estaduais passaram a apresentar foram programas de governo, declarações de intenções, nem sempre exercidas, muitas vezes, de inspiração federal. A partir daí, o planejamento baiano também se limitou a potencializar as ações e decisões do Governo Federal (SPINOLA, 2009). Durante o regime ditatorial, que dominou o país durante 22 anos, foi decisiva a habilidade de articulação e negociação das lideranças baianas nos altos escalões decisórios do país, o que contribuiu para gerar um relativo desenvolvimento econômico durante o final da década de 1960, e toda a década de 1970 (SPINOLA, 2003).

No período ditatorial, a Bahia foi dirigida por um governador eleito, em 1963, Antônio Lomanto Júnior, e mantido no cargo sob a tutela militar, e outros três governadores nomeados: Luís Viana Filho (1967-1971); Antônio Carlos Magalhães (ACM) (1971-1975 e 1979-1983); e Roberto Santos (1975-1979). Do período que vai de 1983 até 2012, a Bahia teve seis governadores: João Durval (1983-1987); Waldir Pires (1987-1991); ACM (1991-1994); Paulo Ganem Souto (1995-1998 e 2002-2007); César Rabello Borges (1998-2002); e, Jaques Wagner (2007-2010 e o mandato em andamento). Segundo Spinola (2009, p. 341-342), nesse longo período, diversas diretrizes implementadas emanaram do Plandeb, à medida que eram oportunamente convenientes.

Entre 1963-1967, o Governo de Antônio Lomanto Júnior enfrentou um período extremamente difícil, tanto no plano político, quanto no econômico. Mesmo com a gestão conturbada pelo golpe militar de 1964, foi concretizada, em 1966, a reforma administrativa do Estado. Essa importante atualização e modernização da máquina administrativa permitiu o aparecimento de outros órgãos importantes, como a Secretaria da Indústria e Comércio, o Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia e o Centro Industrial de Aratu (ou CIA).

Juntos, esses três órgãos formavam um sistema institucional, que objetivava uma ação mais eficaz no fomento à industrialização da Bahia.

> [...] cabia à secretaria tratar da formulação política do processo de desenvolvimento industrial, ao CIA, a oferta e administração de áreas dotadas de infraestrutura, com geração das externalidades [...] a atração de novos investimentos, e ao Banco de Desenvolvimento, a concessão de financiamento de longo prazo com recursos próprios ou mediante operações de repasse (SPINOLA, 2009, p. 345).

Entre 1967-1971, o Governo de Luís Viana Filho solidificou os esforços iniciados na gestão anterior na área industrial e comercial, além de elaborar um conjunto de estudos básicos para o desenvolvimento industrial da Bahia nos períodos seguintes. Entre os estudos e projetos elaborados:

> [...] a) Desenvolvimento integrado do Recôncavo baiano: estratégias e termos de referências; b) Desenvolvimento da indústria petroquímica no Estado da Bahia, projeto que foi decisivo nos esforços mobilizados para a implantação do Complexo Petroquímico de Camaçari; c) Desenvolvimento integrado da área metropolitana de Salvador; d) Plano integral de educação e cultura; e) Anteprojeto do Centro de Informática da Bahia; f) Projeto do Centro de Processamento de Frutos Tropicais; g) Projeto do Centro de Pesquisas em Engenharia Sanitária do Nordeste; h) Financiamento do Porto de Aratu; i) Projeto de incremento da produção de alimentos; j) Projeto da Central de Abastecimento de Salvador; k) Plano diretor; l) Planejamento geral do sistema de esgotos sanitários da Cidade do Salvador; m) Projeto de erradicação da febre aftosa; n) [...] desenvolvimento integrado do Nordeste baiano [...]; o) Programa de industrialização do interior, que culminou com a criação dos distritos industriais do interior em 1974, nas cidades de Jequié, Ilhéus, Juazeiro e Vitória da Conquista [...] (SPINOLA, 2009, p. 360).

Porém, entre todos os projetos, o Governador Luís Viana Filho dedicou especial atenção à consolidação do CIA, à implantação da Usina Siderúrgica da Bahia, ao fomento da industrialização no interior e ao início das obras do Complexo Petroquímico da Bahia. Enfim, esses projetos decretaram o fim da fase *agroexportadora* e o início do período industrial na economia baiana. Na prática, iniciou-se a gradativa mudança na base do PIB estadual. Tudo isso só foi possível graças a uma sólida aliança com o grupo militar nacionalista e a tecnocracia da Petrobras, que via com simpatia a criação de um Complexo Petroquímico no Nordeste (SPINOLA, 2009). Note que a ênfase é unicamente industrial, e concentradora em torno dos distritos industriais.

O primeiro Governo de ACM, de 1971 a 1975, caracterizou-se por uma agressiva ação executiva, objetivando concretizar os projetos herdados das

gestões anteriores (SPINOLA, 2009, p. 384). Ou seja, o Governo de ACM não rompeu nenhum projeto anterior, permitindo a continuidade de importantes planos e a consolidação de quadros técnicos habilitados para a sua execução. Nessa ocasião, o plano prioritário do Governo Estadual era a implantação e o desenvolvimento do Complexo Petroquímico (de Camaçari). A expectativa econômica (e também política) era grande em torno desse projeto, que deveria criar condições de incremento de uma atividade *motriz* de grande dinamismo, superando, posteriormente, as limitações setoriais.

Os dados do PIB, entre 1975 e 1985, parecem indicar que as opções do Governo ACM foram apropriadas – já que o Estado obteve no referido período as mais altas taxas de crescimento[62] (BAHIA, 2006). Segundo Spinola (2009), esse sucesso encontrou turbulência, já que o Governo Estadual enfrentou uma intensa resistência política, por parte de outros estados (Rio de Janeiro, Sergipe e Rio Grande do Sul) e, especialmente, por parte de São Paulo. Nesse contexto, o *marketing* do Governo ACM concentrou-se no forte argumento da desconcentração industrial e na correção dos graves desequilíbrios regionais. Em outras palavras, a Bahia soube conquistar o apoio militar, especialmente, do General Geisel que, nessa ocasião, era o presidente da Petrobras.

Entre 1975-1979, o Governo de Roberto Santos, num *estilo* diferente de ACM, também acelerou os projetos iniciados nos governos anteriores. Em suma, o Governo de Roberto Santos manteve a prioridade na petroquímica, mantendo até mesmo a equipe estadual que já estava à frente do projeto. No que tange ao Complexo Petroquímico (de Camaçari), foram realizadas as obras básicas de infraestrutura física, compreendendo o sistema viário, o sistema de proteção ambiental (criação da Cetrel), o terminal de *granéis líquidos* do Porte de Aratu e a infraestrutura urbano-social do município de Camaçari. O final dos anos 1970 marcou não somente a consolidação da industrialização, mas o fim da época dos grandes projetos na Bahia.

A década de 1980 foi marcada pelo esgotamento do modelo nacional de desenvolvimento, em virtude de uma série de fenômenos adversos, como a crise internacional do petróleo e as altas dos juros internacionais. No Brasil, esse período turbulento foi assinalado pelo arrefecimento dos investimentos

[62] Nesse período, o crescimento econômico era uma tendência nacional e internacional.

públicos, hiperinflação, agitação política, etc. Neste cenário adverso, ficaram impraticáveis quaisquer esforços de planejamento (SPINOLA, 2009). Ou seja, na década perdida, não havia grandes obras, mas alguns pequenos projetos que, na prática, eram muito mais propaganda política, do que ações públicas de fato. Deste modo, tanto ACM (1979-1983), como João Durval (1983-1987) e Waldir Pires (1987-1991) pouco fizeram neste período.

No segundo Governo de ACM (1979-1983), a única atividade relevante foi à elaboração do documento de "Diretrizes e Metas", que estabelecia como prioridade concretizar o núcleo industrial dinâmico na Região Metropolitana de Salvador (RMS) e interiorizar o desenvolvimento estadual. Apesar de boas intenções, o segundo Governo de ACM resultou em muito mais propaganda – de que "a Bahia vai bem" – do que de ações relevantes (SPINOLA, 2009). Com a economia nacional *mergulhada* numa profunda recessão econômica, ficou difícil para João Durval (1983-1987) governar o Estado, restando-lhe apenas incentivar ações para o desenvolvimento municipal. A ideia era convencer os municípios de que eles eram os responsáveis pelo desenvolvimento local.

Entre 1987-1991, o Governo de Waldir Pires continuou, em virtude da crise nacional e internacional, incapaz de realizar qualquer planejamento ou projeto de investimento. A partir desse momento, principiava um ideológico esvaziamento do Estado, com o surgimento da onda neoliberal que dominou o mundo na década seguinte. Ficam ainda evidentes, em razão das crises, os *efeitos colaterais* do longo e desigual processo de industrialização, resultando numa injusta concentração espacial e social da renda. A continuada atenção do Estado ao setor industrial e aos espaços urbanos prejudicou uma ampla "camada da população" baiana, que permaneceu, apesar do desenvolvimento econômico, numa situação de extrema pobreza[63].

A partir dos anos 1990, o Governo passou a trabalhar, casuisticamente, em programas que as tendências dos mercados indicassem possibilidades de crescimento econômico, elegendo a iniciativa privada como responsável pelas atividades a serem desenvolvidas pelo Estado (SPINOLA, 2003, p. 101). Nesse período, o terceiro Governo ACM (1991-1994) materializou o modelo político-econômico liberal, com ênfase para a atuação dos setores privados, cabendo

[63] No início dos anos 1990, a pobreza na Bahia era igual à de 20 anos atrás (SPINOLA, 2009).

ao Governo atuar apenas como agente promotor, não mais como *executor* de grandes projetos estaduais. Apesar da conjuntura recessiva, o Governo ACM conseguiu reativar a máquina administrada, recuperando o foco industrial, e, consequentemente, o início de um novo estágio de crescimento.

Agora o objetivo era a implantação de um parque automotivo na Bahia. A primeira tentativa ocorreu com a Ásia Motors – em 1996, sob o Governo de Paulo Souto (1995-1997), que, nitidamente, deu prosseguimento aos esforços iniciados pelo último Governo de ACM. Contudo a crise asiática (de 1997) se incumbiu de "jogar por terra o sonho baiano" (SPINOLA, 2009). Além disso, o Governo de Paulo Souto deu prosseguimento ao processo de *saneamento* das finanças e da máquina administrativa estadual, buscando criar as melhores condições para o ingresso da Bahia na nova era de estabilização econômica e de abertura comercial. Infelizmente, mais uma vez, as políticas sociais foram esquecidas ou relegadas a um segundo plano nas ações governamentais.

Entre 1998-2002, foi a vez de César Borges governar a Bahia. Também sob a tutela de ACM, o objetivo do Governo de César Borges era fortalecer as políticas de captação de investimentos, utilizando os recursos para a criação de vantagens competitivas, isto é, ampliação da infraestrutura, políticas de incentivos fiscais, qualificação da mão de obra e modernização do sistema de transporte. Essas medidas procuravam promover a integração estadual[64], fortalecendo a ligação "leste-oeste" e "norte-sul". Nessa ocasião, o Governo da Bahia incentivou a criação de novos polos de desenvolvimento, nas áreas de: agroindústria, agropecuária, mineração, indústria, comércio e turismo. Mas o fato de maior destaque veio a ser a instalação da Ford, em 2001[65].

> Ao século XXI caberá assistir ao desfecho do projeto Ford e de outros projetos atraídos para a Bahia na segunda metade do século XX. Se eles já permitem desenhar-se em partes da cidade do Salvador, vitrine do Estado, uma paisagem moderna de riqueza urbana, não apagam, desta mesma paisagem, imensas manchas de miséria e pobreza incrustada em seu território (SPINOLA, 2009, p. 439).

O segundo Governo de Paulo Souto (2003-2007) foi uma *cópia* clara do Governo de César Borges. A proposta era preservar o escopo das estratégias,

---

[64] Infelizmente, a história revela que a integração estadual não ocorreu, pois a dinamização foi setorial e dentro das cidades-líderes, polarizando ainda mais o desenvolvimento.

[65] Enfim, após o fracasso da Ásia Motors (em 1996), o Governo da Bahia conseguiu implantar o tão desejado Complexo Automotivo *Amazon* (SPINOLA, 2009).

visando potencializar os fluxos de capitais, de mercadorias e de pessoas, nos selecionados eixos de desenvolvimento (SOUZA, 2008). Apesar das tentativas de corrigir as desigualdades sociais e econômicas, ficou visível que as regiões mais pobres prosseguiam relegadas e sem uma proposta de desenvolvimento regional. A lógica neoliberal corroborou a lógica concentradora, priorizando exclusivamente a reprodução do capital. Ou seja, o desenvolvimento estadual ficou condicionado às necessidades e às conveniências do capital privado, nacional e internacional (SOUZA, 2008, p. 108).

3.2.3 O Planejamento Territorial da Bahia

A primeira regionalização do Estado da Bahia aconteceu na década de 1940, quando o Conselho Nacional de Geografia (CNG) dividiu, na ocasião, o Brasil em cinco regiões, e criou 228 zonas fisiográficas, sendo que 16 "zonas" ficavam no Estado da Bahia[66]. O critério geográfico para o *recorte* constituía-se no aspecto dos municípios apresentarem afinidades econômicas e sociais. Em 1958, o geógrafo Milton Santos recomendou outra regionalização para o Estado da Bahia, baseada nas regiões urbanas[67]. Essa "divisão regional seria mais funcional e menos estática". Assim, a Bahia teria nove regiões urbanas: Ilhéus e Itabuna; Feira de Santana; Senhor do Bonfim; Vitória da Conquista; Jequié; Juazeiro; Alagoinhas; Jacobina; e Salvador (ver o Quadro 3).

Em 1966, a Bahia implantou as regiões administrativas. Essa "divisão buscava descentralizar a administração pública", mediante a constituição de sedes urbanas que desempenhariam o papel de centros regionais. Tais sedes abrigariam agências, órgãos e funções administrativas nas diversas áreas da atuação governamental (ver Figura 4 – A). Mas essa descentralização acabou não acontecendo. Logo depois, em 1967, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) adotou o conceito de regiões homogêneas ou microrregiões homogêneas, sendo a homogeneidade do espaço, aspectos naturais, sociais e econômicos, o critério do *recorte* geográfico. Na Bahia, o IBGE instituiu 26 microrregiões homogêneas, sendo:

---

[66] Sobre as 16 zonas fisiográficas da Bahia, ver IBGE (1949).
[67] A divisão proposta por Milton Santos influenciou os estudos de regionalização da Bahia ao longo de toda a segunda metade do século XX (SPINOLA, 2003, p. 116).

> 1) Chapada do Alto Rio Grande; 2) Chapadões do Rio; 3) Baixo Médio do S. Francisco; 4) Médio do S. Francisco; 5) Chapada Diamantina Setentrional; 6) Chapada Diamantina Meridional; 7) Serra Geral da Bahia; 8) Senhor do Bonfim; 9) Piemonte da Diamantina; 10) Corredeiras do São Francisco; 11) Sertão de Canudos; 12) Serrinha; 13) Feira de Santana; 14) Jequié; 15) Planalto de Conquista; 16) Pastoril de Itapetinga; 17) Sertão de Paulo Afonso; 18) Agreste de Alagoinhas; 19) Litoral Norte Baiano; 20) Salvador; 21) Recôncavo; 22) Tabuleiros de Valença; 23) Encosta do Planalto de Conquista; 24) Cacaueira; 25) Interiorana do Extremo Sul da Bahia; e 26) Litorânea do Extremo Sul da Bahia (MIDLEJ, 2004, p. 231).

Entretanto, o Governo da Bahia – via CPE – optou (em 1968) por adotar 16 microrregiões programadas: 1) Recôncavo; 2) Extremo Sul; 3) Litoral Sul; 4) Feira de Santana; 5) Barreiras; 6) Nordeste; 7) Serrinha; 8) Lapa; 9) Vitória da Conquista; 10) Jequié; 11) Juazeiro; 12) Barra; 13) Irecê; 14) Andaraí; 15) Brumado; e 16) Jacobina (XAVIER; MELLO E SILVA, 1974). Conforme Souza (2008, p. 69), "[...] esta divisão possuía alguns inconvenientes devido a não delimitação clara das metodologias [...], assim como a ausência de aspectos funcionais [...]". Na década de 1970, acontecia uma nova mudança no padrão de intervenção estatal, em virtude da centralização de poder, subordinando às políticas estaduais as diretrizes do Governo Federal.

Nesse contexto, o Governo de ACM estabeleceu, em 1973, o "Projeto de Regionalização Administrativa"[68], utilizando os estudos: "Zonas de Influência Urbana", de Milton Santos (de 1958); Regiões Administrativas da Bahia (de 1966); Centralidade (de 1968)[69]; e Regiões Funcionais Urbanas (de 1972)[70]. Esse "Projeto" formou 17 regiões administrativas (sendo 17 centros e 25 sub-centros), conforme apresentado no Quadro 4. Essa nova regionalização levou, também, em consideração, as chamadas "regiões especiais", isto é, as regiões instituídas para a "organização judiciária" e para as "secretarias" de Estado –

---

[68] Este projeto foi resultado de uma parceria entre a CPE, a Universidade Federal da Bahia e a recém-criada (1971) Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC). Vale lembrar que, na época, esses órgãos tinham sua atuação limitada, tanto devido ao federalismo, como a importante ligação entre o Governador do Estado e o Regime Militar, sendo que os projetos de planejamento estadual eram respaldados ou inseridos dentro da lógica estratégica do Governo Federal (SOUZA, 2008, p. 71).

[69] O estudo de "Centralidade" (do IBGE) criou, na Bahia, nove regiões, sendo: 1) Salvador; 2) Alagoinhas; 3) Feira de Santana; 4) Jacobina; 5) Senhor do Bonfim; 6) Juazeiro-Petrolina; 7) Jequié; 8) Ilhéus-Itabuna; e 9) Vitória da Conquista (XAVIER; MELLO E SILVA, 1974).

[70] Em 1972, o IBGE organizou as "Regiões Funcionais Urbanas", constituindo, na Bahia, 22 regiões urbanas: Salvador; Feira de Santana; Ilhéus-Itabuna; Senhor do Bonfim; Vitória da Conquista; Alagoinhas; Juazeiro; Paulo Afonso; Itaberaba; Jacobina; Barreiras; Guanambi; Valença; Serrinha; Itapetinga; Jequié; Bom Jesus da Lapa; Brumado; Caetité; Ipiaú; Barra; e Xique-Xique (MIDLEJ, 2004, p. 233).

compreendendo as: regiões de saúde; regiões policiais; regiões educacionais; regiões fiscais; e comarcas jurídicas.

Quadro 3 – Regiões Urbanas (1959)

Regiões Urbanas	Características Principais	Áreas de Influência
Ilhéus e Itabuna	Sua constituição deve-se, inicialmente, à produção do cacau e ao papel desempenhado pelo Porto de Ilhéus. Importância da implantação da rede rodoviária beneficiando Itabuna.	De Camamu a Belmonte, pelo litoral. Para oeste: Macarani, Itapetinga, Iguaí, Ibicuí, Poções, Encruzilhada e Itambé.
Feira de Santana	Importância de entrocamento rodoviário e da feira de gado. A cidade como ponto de contato de diferentes zonas geoeconômicas.	Parte da zona fisiográfica do Recôncavo, de Feira de Santana, da encosta da Chapada Diamantina, de Jequié e do Nordeste.
Jequié	Variedade dos quadros fisiográficos e geoeconômicos. Importância da chegada da estrada de ferro Nazaré-Jequié como "porto de terra".	Jaguaquara, Santa Inês, Ubaíra, Itaquara, Jequiriça, Mutuípe, Itiruçu, Maracás, Boa Nova, Ipiaú, Poções, Ubatã.
Juazeiro	Centro de transportes (navegação fluvial, ferroviário). Juazeiro como entreposto de Salvador e Recife.	A mais extensa de todas as regiões fisiográficas de Barreiras, do Sertão do S. Francisco, do Médio S. Francisco e do Baixo Médio S. Francisco e mais os seguintes municípios de outras zonas.
Vitória da Conquista	Organização do espaço a partir de rodovias.	Zonas fisiográficas de Conquista e da serra geral e também os seguintes municípios: Boa Nova e Poções, Encruzilhada, Itambé, Itapetinga, Ibicuí e Iguaí.
Alagoinhas	Antigo centro ferroviário	Eixo da Viação Férrea Leste Brasileiro – VFFLB e de rodovias que cortam Irará, Serrinha, Catu, Pojuca, Mata de S. João, Camaçari, em direção norte até Ribeira do Pombal e Tucano.
Senhor do Bonfim	Centro rodoferroviário	Através da ferrovia: Jaguarari, Itiúba, Queimadas e Santaluz, e Campo Formoso, Pindobaçu, etc.
Jacobina	Importante variedade da produção agrícola. Fraqueza dos transportes.	Até Irecê e Morro do Chapéu. Macajuba, Mairi, Itaberaba, Mundo Novo, Riachão do Jacuípe, Coité, Pindobaçu, Saúde.
Salvador	Além de ser uma metrópole regional, exerce também funções típicas de capital regional.	Recôncavo (inclui Valença, Cairu, Taperoá, Nilo Peçanha, Ituberá, Gandu).

Fonte: SPINOLA (2003, p. 116-117).

O “Projeto de Regionalização Administrativa” levava em consideração o critério do caráter funcional para o *recorte* geográfico, fundamentando-se nas seguintes bases: funcionalidade do espaço; perspectiva de desenvolvimento; viabilidade do transporte interno; dinamismo econômico, etc. Esses critérios buscavam *demarcar* os centros urbanos capazes de abrigar a nova estrutura governamental, criada com o objetivo de descentralizar os serviços oferecidos pelo Estado. Como resultado direto, temos a criação das Diretorias Regionais de Saúde e de Educação, e das Circunscrições Regionais de Trânsito. Porém há de se ressaltar, que tal regionalização é extremamente funcionalista, não abordando questões referentes aos desequilíbrios estaduais.

Quadro 4 – Projeto de Regionalização Administrativa (1973)

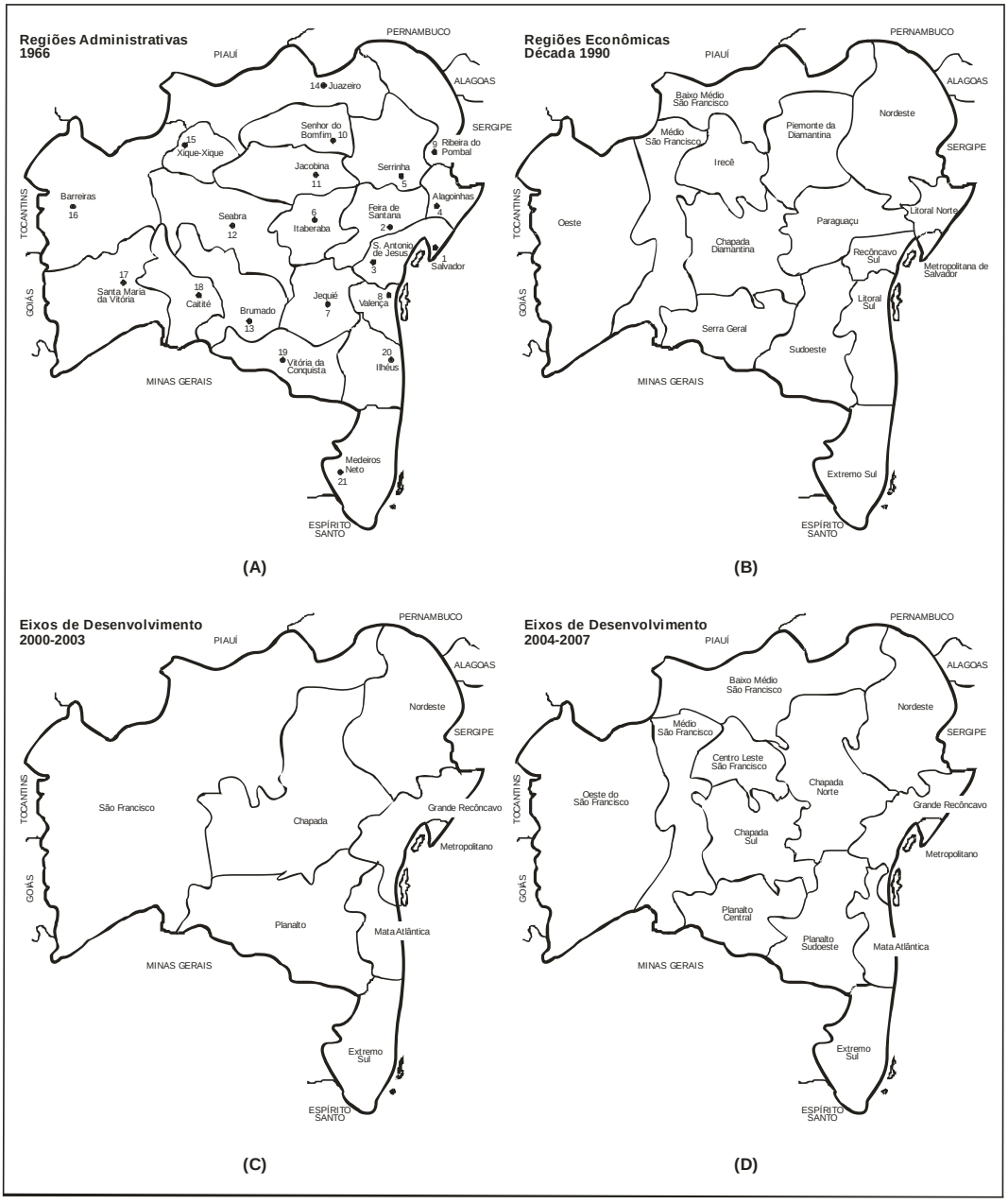
Região	Centro	Sub-Centro	Região	Centro	Sub-Centro
01	Barreiras	-	10	Serrinha	E. da Cunha
02	Santa M. da Vitória	Bom J. da Lapa	11	Feira de Santana	-
03	Irecê	Barra Xique-Xique	12	Jequié	Ipiaú Jaquaquara
04	Caetité	Guanambi Caculé	13	Itapetinga	-
05	Juazeiro	S. do Bonfim Remanso	14	Alagoinhas	Esplanada Cícero Dantas
06	Jacobina	Miguel Calmon	15	Salvador	Valença Santo A. de Jesus
07	Itaberaba	Ibotirama Seabra	16	Itabuna/Ilhéus	Canavieiras Camacã
08	V. da Conquista	Brumado Poções Cândido Sales	17	Itamaraju	Medeiros Neto Itanhém
09	Paulo Afonso	Jeremoabo			

Fonte: SOUZA (2008, p. 74).

Na década de 1980, o Governo da Bahia alterou, outra vez, a estrutura de planejamento regional. Portanto, foi reunido (em 1989) um grupo técnico para a realização de uma revisão no *recorte* geográfico estadual. O resultado é

que as multiplicidades de divisões regionais, que serviam de base para a atuação de diferentes órgãos governamentais, refletiam a desorganização das ações do Estado, prejudicando a eficácia da descentralização dessas mesmas ações (SOUZA, 2008). Somam-se a isso, as transformações socioeconômicas, do final dos anos 1980, que teriam *imprimido* uma nova "particularidade" ao Estado da Bahia, exigindo do Governo Estadual um novo conjunto de ações regionalizadas (focadas na iniciativa empresarial).

Figura 4 – Evolução do *Recorte* Geográfico na Bahia



Fonte: BAHIA (2002, 2007d); DESENBAHIA (1999, 2000); SPINOLA (2003).

Em 1991, outra divisão regional foi organizada pelo Governo Estadual, as “Regiões de Influência Urbana”. Nesta regionalização, foram estabelecidos 26 centros urbanos - Salvador, Alagoinhas, Feira de Santana, Santo Antônio de Jesus, Valença, Itapetinga, Itabuna-Ilhéus, Teixeira de Freitas, Eunápolis, Ipiaú, Vitória da Conquista, Jequié, Itaberaba, Serrinha, Ribeira do Pombal, Paulo Afonso, Senhor do Bonfim, Guanambi-Caetité, Ibotirama, Santa Maria da Vitória, Seabra, Juazeiro, Jacobina, Irecê, Brumado e Barreiras. Todavia esse *recorte* geográfico não passou de uma modernização das antigas regiões administrativas, com critérios ineficientes e precários, sendo logo substituído pelas “Regiões Econômicas” (SOUZA, 2008; SPINOLA, 2003).

Na Figura 4 – B, é possível notar os limites territoriais das 15 “Regiões Econômicas”, baseadas no conceito do espaço contínuo, polarizado por uma cidade de maior porte, tendo por característica uma ou diferentes atividades produtivas que identificam e determinam o potencial da região. A proposta é nortear a iniciativa privada quanto as melhores oportunidades produtivas, dentro da realidade socioeconômica do Estado, extrapolando, assim o simples caráter do planejamento público (SPINOLA, 2003). Entretanto vale lembrar que tal divisão regional apresentava apenas uma visão econômica, causando uma intensa seletividade territorial[71]. Em resumo, tal divisão serviu somente para delimitar as áreas que receberiam mais investimentos.

O resultado da seletividade territorial, decorrente da regionalização, foi o crescimento dos desequilíbrios sociais e econômicos inter-regionais, no final da década de 1990. Em resposta, ao avanço dos problemas socioeconômicos, e ao processo de abertura da economia brasileira, o Governo da Bahia adotou, em 1999, a divisão regional dos “Eixos de Desenvolvimento”[72]. Foram criados oito “Eixos de Desenvolvimento” (ver Figura 4 – C), que buscavam valorizar os territórios, estimulando suas aptidões produtivas e competitivas por meio de investimentos seletivos, que elevassem as vantagens competitivas. Apesar de considerar as ações sociais um *subproduto* do desenvolvimento, essa política regional revalorizou as ações do Estado (SOUZA, 2008).

---

[71] A seletividade territorial favoreceu, exclusivamente, as regiões econômicas localizadas nas extremidades do território baiano, excluindo do processo de desenvolvimento e crescimento as regiões econômicas localizadas nas áreas centrais (semiárido) do Estado.

[72] Essa política se inspirou nos “Eixos Nacionais de Desenvolvimento”, já descritos na seção 3.1.3 – Instabilidade Macroeconômica e Políticas de Estabilização.

Em 2003, o Governo do Estado da Bahia confirmou o uso dos "Eixos de Desenvolvimento". Porém realizou uma mudança, em relação a 1999, criando cinco novos eixos, que, somados aos oito eixos anteriores, totalizaram treze "Eixos de Desenvolvimento", conforme evidenciado na Figura 4 – D. No Plano Plurianual 2004–2007, o Governo da Bahia fortaleceu os critérios e os motivos de adotar tal regionalização, definida a partir de vias estruturais de circulação e alocação de investimentos da economia regional, nacional e internacional (SOUZA, 2008). Assim sendo,

> A abertura das fronteiras [...] para a produção e a comercialização em escala mundial tem contribuído para adensar caminhos e criar outros novos, articulando os fluxos inter-regionais aos fluxos locais. Tal estratégia tem levado as políticas públicas e privadas a adotarem critérios espaciais de investimentos, destacando-se os grandes eixos de circulação [...]. A adoção de qualquer política no âmbito estadual não pode deixar de contemplar esses critérios de espacialidade [...]. Cabe observar que as diretrizes nacionais atuam nos aspectos macroestruturais, deixando um leque de manobras para que os Estados e Municípios possam reforçar sua capacidade de atrair investimentos [...]. Por isso, é importante que haja compatibilidade espacial entre os planos plurianuais dos Estados e da União, com vistas a aferir vantagens na aplicação dos recursos para as duas esferas de Governo [...]. Nesse sentido, os eixos constituem espaços potenciais de desenvolvimento [...] não devendo ser confundido com uma regionalização estática e baseado na homogeneidade dos fluxos internos. Seus limites são aproximações de territórios que realçam a articulação econômica sob a forma de redes, identificando as rotas e os pontos de articulação [...] (BAHIA, 2003 p. 20-21).

Por fim, em 2007, com a posse de Jaques Wagner, o Governo da Bahia organizou os Territórios de Identidade, em vigor até o presente momento. O abandono dos "Eixos de Desenvolvimento" e das "Regiões Econômicas" é um reconhecimento de que tais formas de regionalização possuem falhas graves, sobretudo, em relação ao seu desempenho social.

> No que pese o seu potencial econômico e os avanços verificados, o Estado não tem conseguido transformar este desempenho em melhoria das condições de vida de sua população. Assim, o desempenho social do Estado, traduzido em variáveis e indicadores como renda e escolaridade, tem se mostrado muito *aquém* do que poderia ser obtido a partir do seu potencial econômico e dos investimentos públicos realizados (BAHIA, 2007d, p. 45).

A ideia era superar as limitações do desenvolvimento baiano, mediante a adoção de um novo modelo de desenvolvimento, construído a partir de um novo paradigma, que fosse capaz de assegurar a redução das desigualdades,

tanto em termos econômicos, quanto em termos sociais (BAHIA, 2007d). Isso mostra que as diretrizes governamentais deveriam priorizar as regiões mais deprimidas e carentes na distribuição dos investimentos públicos e privados. Nesse contexto, o Governo da Bahia acolhe as diretrizes propostas pelo MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) quanto ao processo do planejamento territorial, e sua capacidade de se adequar a situações específicas e replicar com efetividade os desafios do vasto território baiano.

Figura 5 – Territórios de Identidade da Bahia

Fonte: BAHIA (2007b).

Mas o Governo da Bahia vai além, adotando as políticas territoriais e os Territórios de Identidade, como instrumento de planejamento do Estado. Assim sendo, realiza alguns ajustes conceituais e metodológicos, aceitando e superando algumas características adotadas pelo MDA. Uma evidência desta territorialização é a criação da CET (Coordenação Estadual dos Territórios de

Identidade), vinculada a Secretaria de Planejamento da Bahia, e responsável pelo diálogo da sociedade civil organizada com as instituições públicas. Essa orientação estava evidente no PPA 2008-2011.

> A convicção de que o desenvolvimento [...] requer que o planejamento inclua a dimensão territorial na sua formulação e implementação orientou a elaboração do PPA 2008-2011. Esta diretriz determinou que os investimentos incluídos no PPA fossem sempre desdobrados por Território, exceto naquelas situações em que não era ainda possível a distribuição nos diversos Territórios das metas físicas e financeiras programadas para cada ação (BAHIA, 2007d, p. 60).

A adoção da abordagem territorial tinha também o intuito de propiciar uma melhor articulação entre as ações executadas pelo Governo da Bahia e as desenvolvidas pelo Governo Federal (no território baiano). Ou seja, a ideia era integrar os programas, permitindo um maior aproveitamento de recursos e de ações (BAHIA, 2007d). Dessa maneira, o Governo da Bahia organizou 26 territórios (ver Figura 5), sendo que alguns, como o Território do Sisal, eram geograficamente idênticos aos estabelecidos pelo Governo Federal (mediante, os Territórios Rurais, CONSADs e TCs), reconhecendo, em seu planejamento territorial, a existência de espaços constituídos a partir da especificidade dos arranjos sociais, culturais e econômicos (FAVARETO, 2009, p. 21).

Segundo Favareto (2009, p. 8), o exemplo da Bahia é o mais eloquente e avançado do Brasil, na adoção do enfoque territorial. O efeito positivo pode ser percebido pelo reconhecimento de autoridades e instituições, públicas e privadas, nacionais e estrangeiras, de que a Bahia é referência no *approach* territorial como estratégia de gestão e planejamento público (BAHIA, 2007c). Entretanto é importante ressaltar que o processo de territorialização é muito recente, com ajustes em curso[73] – e cuja integração de fato (dentro do próprio Governo da Bahia) ainda não é concreta[74]. Em suma, a abordagem territorial apresenta não apenas soluções para os problemas do desenvolvimento, mas traz, igualmente, novos desafios para a gestão pública (FAVARETO, 2009).

[73] Em 2011, o Governo da Bahia fortaleceu a territorialização do planejamento estadual com a contratação de Agentes de Desenvolvimento Territorial (BAHIA, 2011c).
[74] Na Plenária da CET, ficou visível que o Governo da Bahia ainda não conseguiu unificar os interesses das Secretarias de Estado em torno da territorialização.

4 O TERRITÓRIO DO SISAL NA BAHIA

Neste capítulo, apresentamos as características geográficas, históricas, demográficas, sociais e econômicas do Território do Sisal na Bahia, além de delinear a infraestrutura urbana/rural, e os serviços básicos disponíveis. Na primeira seção, notamos o contexto geográfico-regional, focando a dimensão territorial, o clima, o ecossistema, as ocorrências minerais, a aptidão agrícola das terras e os recursos hídricos. Na segunda seção, reavemos os elementos históricos que contribuíram para a construção da identidade política, social, econômica e cultural do Território do Sisal. Assim, apreciamos as principais transformações regionais, que criaram riquezas, que fixaram populações, e que desenvolveram a economia local.

Na terceira seção, analisamos as características demográficas e sociais do Território do Sisal, com ênfase: na evolução e ocupação rural e urbana da população; no emprego formal e na renda familiar; na educação; na saúde; e nos principais indicadores sociais. Na quarta seção, expomos a rede urbana de influência, a infraestrutura de transporte, energia elétrica, saneamento e abastecimento d´água, serviços postais e bancários. Enfim, na quinta seção, consideramos a evolução do PIB Municipal, dando destaque às atividades agropecuárias e industriais. Além disso, expomos a pauta de exportação, as finanças públicas municipais (receitas/despesas orçamentárias), e os dados do Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE).

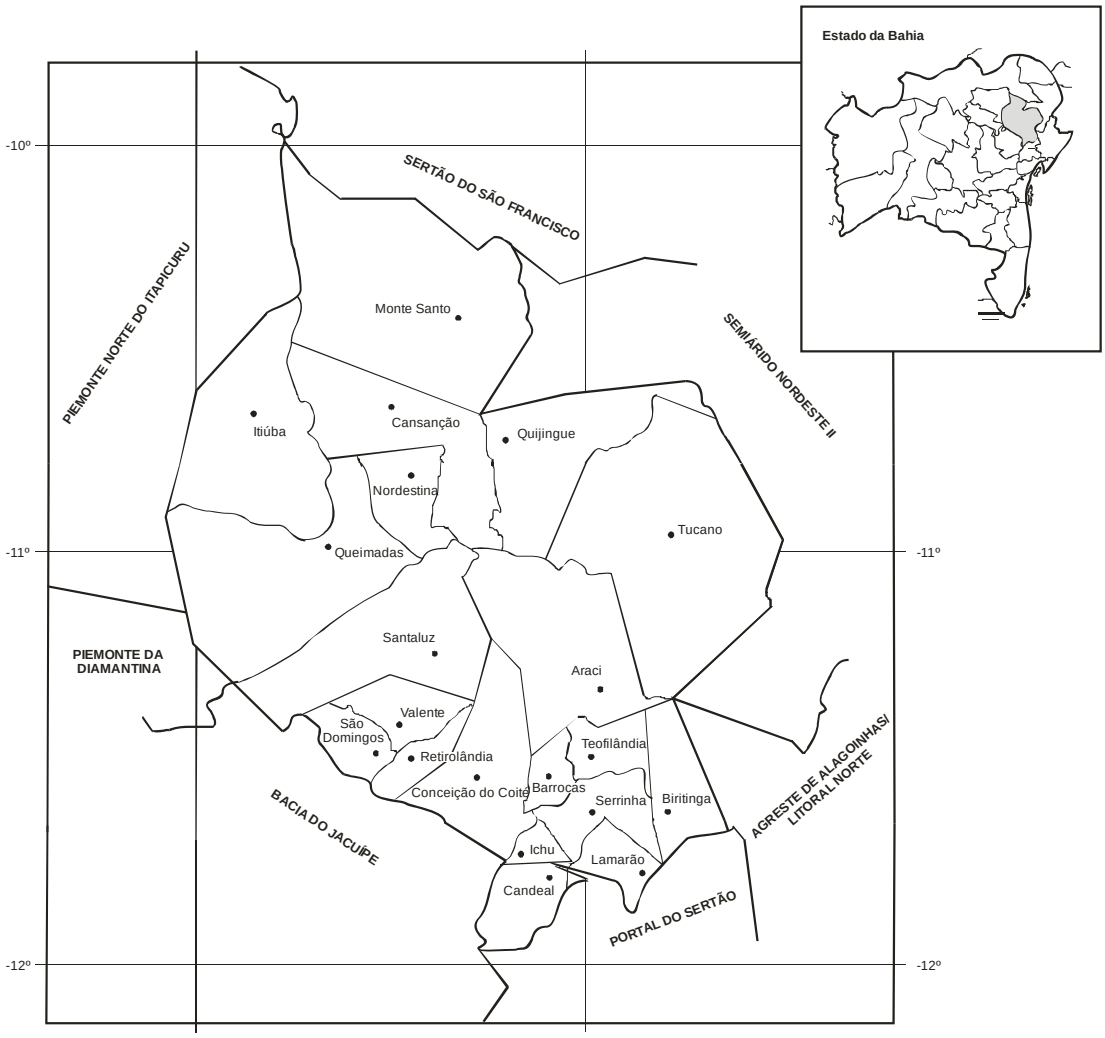
4.1 Delimitação Territorial e Caracterização Geográfica

O Território do Sisal está localizado no semiárido[75] baiano, abrangendo vinte municípios: Araci, Barrocas, Biritinga, Candeal, Cansanção, Conceição do Coité, Ichu, Itiúba, Lamarão, Monte Santo, Queimadas, Retirolândia, São Domingos, Quijingue, Nordestina, Santaluz, Serrinha, Teofilândia, Tucano e Valente (ver Figura 6). No total, o Território do Sisal ocupa uma área de 3,6% da área total do Estado da Bahia, que é de 564.692,66 km² (BAHIA, 2007a).

[75] Sobre os critérios de delimitação do semiárido, ver Brasil (2005a, 2005b, 2005c).

Ou seja, o Território do Sisal tem uma extensão territorial de 20.454,32 km², com nove municípios com área superior a 1.000 km², sete com área de 300 km² a 1.000 km², e quatro com área inferior a 300 km². Em outras palavras, o território é caracterizado por municípios geograficamente grandes.

Figura 6 – Delimitação do Território do Sisal



Fonte: BAHIA (2007a).

Na Tabela 1, podemos constatar que os nove maiores municípios (com área superior a 1.000 km²) correspondem a 81,7% da área total do Território do Sisal. Dos nove maiores municípios, destacam-se três municípios – Monte Santo (3.285,17 km²), Tucano (2.801,29 km²) e Queimadas (2.097,67 km²), que, juntos, representam 39,9% da *superfície* do Território do Sisal. Boa parte dos municípios, com exceção de Queimadas, Quijingue, Cansanção, Itiúba,

Monte Santo e Nordestina, estão a menos de 300 km de Salvador (capital da Bahia). Suas coordenadas geográficas (na Tabela 1) localizam o Território do Sisal no Nordeste Baiano (na Figura 5, é possível notar o contexto geográfico-regional).

Tabela 1 – Informações Geográficas do Território do Sisal, por Municípios – 2011

Município	Latitude (Sul)	Longitude (Oeste)	Altitude da Sede (m)	Área (km²)	Distância de Salvador (km)
Araci	-11°20'00"	38°58'00"	272	1.524,07	217
Barrocas	-11°31'40"	39°04'40"	360	188,11	198
Biritinga	-11°37'00"	38°48'00"	249	430,60	171
Candeal	-11°48'29"	39°07'09"	240	455,28	171
Cansanção	-10°40'02"	39°29'57"	395	1.319,50	338
Conceição do Coité	-11°33'50"	39°16'58"	440	1.086,22	207
Ichu	-11°44'55"	39°11'32"	280	127,97	182
Itiúba	-10°41'30"	39°51'13"	377	1.730,79	372
Lamarão	-11°47'00"	38°54'00"	315	356,00	182
Monte Santo	-10°26'16"	39°19'58"	489	3.285,17	359
Nordestina	-10°49'21"	39°25'37"	370	470,92	340
Queimadas	-10°58'42"	39°37'35"	295	2.097,67	300
Quijingue	-10°45'09"	39°12'33"	352	1.271,07	337
Retirolândia	-11°29'42"	39°24'32"	325	203,79	226
Santaluz	-11°15'21"	39°22'29"	370	1.597,20	257
São Domingos	-11°27'56"	39°31'34"	310	265,38	245
Serrinha	-11°39'51"	39°00'27"	379	568,41	180
Teofilândia	-11°29'19"	38°59'52"	430	317,98	199
Tucano	-10°57'47"	38°47'12"	209	2.801,29	265
Valente	-11°24'44"	39°27'43"	358	356,90	237

Fonte: BAHIA, 2011d.

Em relação ao clima, o Território do Sisal apresenta uma temperatura média anual entre 23,6ºC e 24,9ºC, com pluviosidade anual entre 485,7mm (em Cansanção) e 942,4mm (em Barrocas). Essa precipitação pluviométrica é periódica e irregular, concentrando 70% das chuvas em apenas dois ou três meses do ano (entre novembro e junho). Em outras palavras, o território não

tem estações climáticas bem definidas (BAHIA, 2011d; CODES SISAL, 2010). Essas características climáticas, associadas ao contexto geográfico-regional e à baixa hipsometria/altitude (ver Tabela 1)[76], classificam o Território do Sisal no tipo climático semiárido[77]. As únicas exceções são os municípios de Ichu, Barrocas, Lamarão e Serrinha, considerados subúmido a seco[78].

Essas condições climáticas adversas dificultam a atividade produtiva e a sobrevivência da população, sobretudo, em longos períodos de estiagem, quando os índices pluviométricos caem para 200mm e 400mm. Nestes níveis pluviométricos, o armazenamento de água e, praticamente todas as atividades agropecuárias são inviabilizados. Em média, os longos períodos de estiagem se repetem a cada 12 anos, e duram entre dois e cinco anos (CODES SISAL, 2010). Nesse contexto, o principal bioma do Território do Sisal é a *caatinga* e seu tipo singular de vegetação *xerófila tropical*, com um conjunto de árvores e arbustos espontâneos, densos, baixos, retorcidos, leitosos, de aspecto seco, de folhas pequenas e caducas (CODES SISAL, 2010).

Esse ecossistema tem como principais espécies: o umbuzeiro, o caroá, a barriguda, o algodoeiro-de-seda, o icó, o licuri, a baraúna, a camaratuba, o faveleiro e o pau ferro, e diversas espécies de cactáceas como o xique-xique, a palma, o cabeça-de-frade e o mandacaru. É essa complexa diversidade que garante a vida animal e humana, possibilitando que as populações supram, por exemplo, suas "necessidades de vestimenta, alimentação, medicamentos, energia e habitação" (CODES SISAL, 2008, p. 22). Por isso, a vegetação (ou o ecossistema semiárido) tem uma grande importância simbólico-cultural, que se identifica com a sobrevivência do *sertanejo*, revelando a enorme relação entre o homem e a natureza (CODES SISAL, 2006, 2008).

O solo no Território do Sisal é, predominantemente, raso, sílico-argiloso, seco, quase sem *humos*, pedregoso e pobre em nutrientes básicos. Associado as limitações climáticas criam um substrato geológico cristalino, rico em sais, e que tornam as águas *salobras*[79], de sabor desagradável para os humanos e

[76] Uma elevada hipsometria pode favorecer temperaturas mais *amenas*.
[77] Na Bahia, o tipo climático semiárido representa cerca de 77,6% do território. No Brasil, o semiárido baiano corresponde a 45% do semiárido brasileiro (CODES SISAL, 2010, p. 21).
[78] Apesar dos municípios de Ichu, Barrocas, Lamarão e Serrinha serem considerados do tipo climático subúmido a seco – são igualmente incluídos no semiárido (BAHIA, 2007g).
[79] Apesar do alto teor de *salinidade*, o solo é também rico em cálcio e potássio.

para os animais. No entanto, em momentos de longa seca, a utilização da água *salobra* é inevitável e obrigatória (CODES SISAL, 2010).

> O *substrato geológico cristalino* [...] ocupa uma vasta área, torna-se o responsável pelo teor de sais, que dissolvidos pelas águas de origem pluvial incorpora-se às aguas superficiais e subterrâneas, fato que se agrava com a elevada evaporação da água no solo, motivada pelas altas temperaturas existentes [...] (CODES SISAL, 2006, p. 13).

Em relação às ocorrências minerais, o território possibilita a exploração e/ou extração de: areia, cromo, ouro, pedra de revestimento, cascalho, rocha ornamental, argila, arenoso, pedra para construção e quartzo *hialino* (BAHIA, 2011d). Entretanto a ocorrência mais relevante é a de ouro, no município de Santaluz. O projeto "Ouro C1-Santaluz" prevê, a partir de dezembro de 2012, a produção de 243,35kg/mês de ouro. Essa será (quando se iniciarem as operações) a maior mina de ouro a céu aberto da Bahia, ocupando uma área de 450 ha. A expectativa é de que a mina tenha uma vida útil de 9,5 anos. Para a Yamana Gold, multinacional canadense que realizará a exploração, os investimentos estão estimados em R$ 323,3 milhões (VILLELA, 2011)[80].

Em relação à aptidão agrícola das terras, é predominante no Território do Sisal a aptidão regular para lavouras. Essa categoria apresenta limitações moderadas para a produção sustentada, requerendo um preciso e adequado manejo dos recursos de solo e água, para evitar a degradação e, no limite, a *desertificação* (BAHIA, 2007h). Tais limitações reduzem a produtividade e os benefícios do uso das terras, além de restringir as variedades de cultivo, no caso do Território do Sisal, mais apropriadas para os cultivos de "sequeiros" tradicionais ou *tecnificados*. Enfim, é importante ressaltar que o Território do Sisal não possui qualquer unidade de conservação[81] (ou seja, APAs, Reservas Naturais, Parques e Florestas Nacionais, entre outros).

4.1.1 Hidrografia e Recursos Hídricos

O Território do Sisal tem como principal fonte de recursos hídricos (de *superfície*) o Rio Itapicuru, *banhando* os municípios de Nordestina, Tucano,

[80] Além disso, a previsão é de que a mina gere cerca de 1.200 empregos diretos e indiretos, e quase R$ 2 milhões/mês em impostos para o município de Santaluz (VILLELA, 2011).
[81] Sobre as unidades de conservação da Bahia, ver Bahia (2011).

Queimadas, Santaluz, Araci, Itiúba e Cansanção. Entretanto o Rio Itapicuru atende a 13 municípios do Território do Sisal. Os demais municípios usam as bacias hidrográficas do Rio Paraguaçu (10 municípios), do Rio Inhambupe (5 municípios) e do Recôncavo Norte (1 município)[82]. Além dos rios principais, o Território do Sisal usufrui os recursos hídricos de 18 rios secundários[83], e 41 riachos/ribeirões temporários (BAHIA, 2007i, 2011d). Além disso, o território utiliza a capacidade de armazenamento de diversas barragens, represas e açudes públicos, construídos para amenizar a escassez de água.

Na Figura 7, podemos observar a disposição geográfica das "barragens, represas e açudes" públicos do Território do Sisal. No total, são 22 unidades, com capacidade de armazenar 277 milhões de m³ de água (BAHIA, 2011). Na década de 1970, eram apenas 11 unidades, com capacidade de 230 milhões de m³ de água (BAHIA, 1973). Ou seja, apesar da quantidade de "barragens, represas e açudes" públicos dobrarem, a capacidade de armazenamento só cresceu, nos últimos 40 anos, cerca de 20% (em m³). Isso revela que a região não tem novas grandes obras de infraestrutura hídrica, desde 1955, quando foi concluída a unidade de "Araci", com capacidade de 65 milhões de m³. Em suma, as novas obras hídricas são de pequeno porte[84] (BAHIA, 1973).

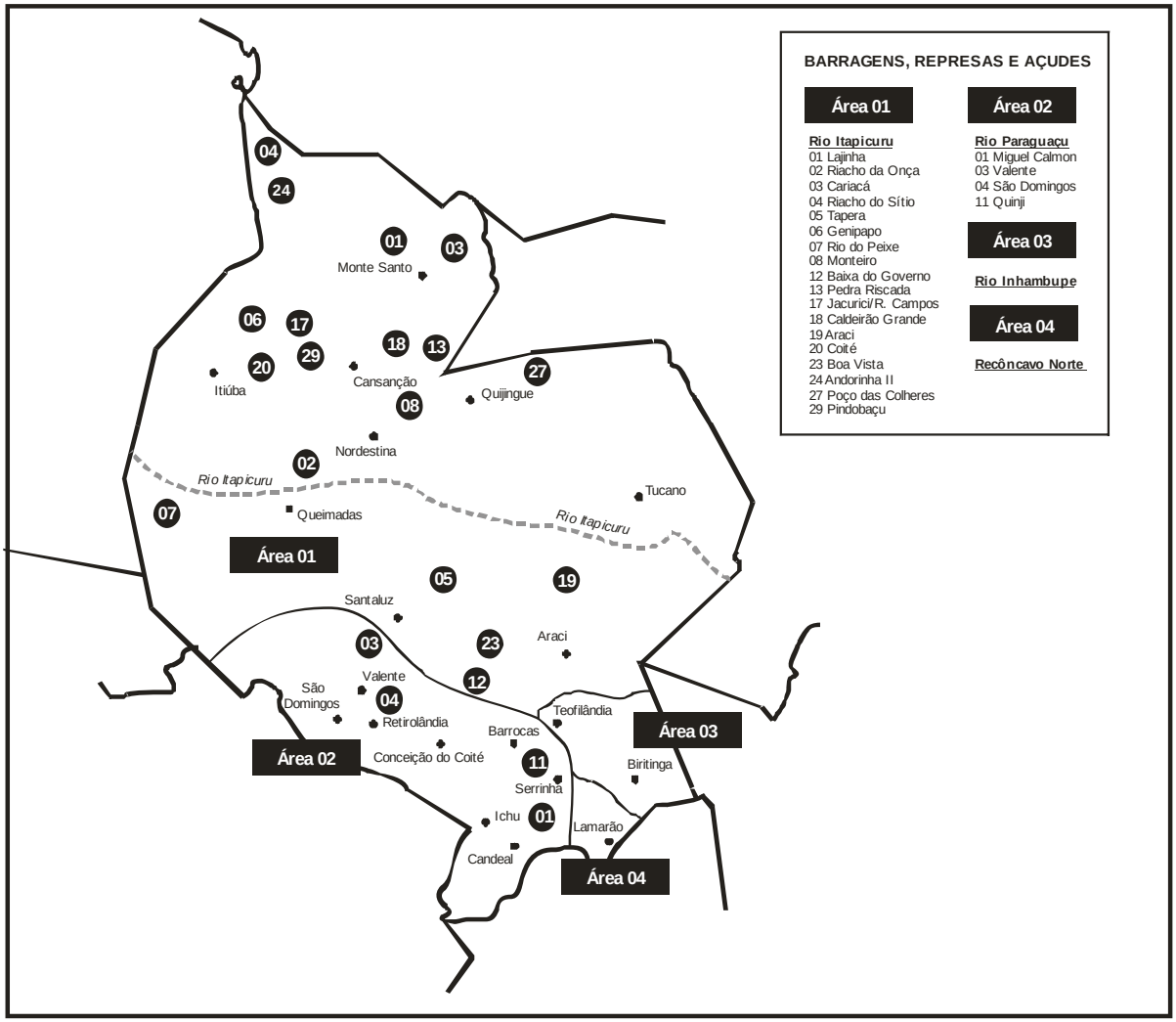
Desde 1948, a maior estrutura de armazenamento hídrico do Território do Sisal é a "Barragem de Rômulo Campos", nos municípios de Cansanção e Itiúba, com capacidade de 146 milhões de m³ de água, ou seja, cerca de 52% da capacidade total de armazenamento do território (BAHIA, 1973, p. 57-58). As demais "barragens, represas e açudes" possuem capacidade inferior a 16 milhões de m³, sendo que 5 unidades (Coité, Laginha, Boa Vista, Riacho do Sítio e Miguel Calmon) armazenam menos de um milhão de m³ de água. Nas últimas duas décadas, surgiram, ainda, um considerável número de cisternas (domésticas e de produção) e poços públicos e privados que complementam a capacidade de armazenamento de água no território[85].

---

[82] Alguns municípios como, por exemplo, Barrocas, Conceição do Coité, Lamarão e Serrinha, utilizam duas ou mais bacias hidrográficas para suprir suas necessidades hídricas.
[83] Rio Poço Grande, Rio Pau a Pique, Rio Quererá, Rio Toco, Rio Salitre, Rio Jacurici, Rio do Peixe do Baixo, Rio Jacuípe, Rio Sucuriúba, Rio do Veludo, Rio Quijingue, Rio Cana Brava, Rio do Peixe, Rio Matão, Rio Cariacá, Rio Cancela, Rio Garrote e Rio Maceté (BAHIA, 2011d).
[84] Em geral, com capacidade inferior a um milhão de m³ de água (BAHIA, 2011).
[85] Não é possível estimar a quantidade e a capacidade total das cisternas e poços, já que não existe uma coordenação ou controle do poder público na sua execução.

Se dividirmos a capacidade total de armazenamento de água, de 277 milhões de m³, pela população total, de 582 mil habitantes, teremos uma disponibilidade média de 475 m³/hab. No entanto, a disponibilidade média real é menor, pois raramente as barragens, represas e açudes atingem sua capacidade máxima ao longo do ano. Ou seja, a disponibilidade de água "por habitante" é, naturalmente, inferior a 475 m³. Isso coloca o Território do Sisal ao lado de países como Quênia (590m³/hab.), Tunísia (530m³/hab.) e Israel (470m³/hab.). Para a ONU, "a água é considerada escassa [em um território] quando a disponibilidade mínima chega a 1.000 m³ de água por pessoa, por ano [...]" (CODES SISAL, 2010, p. 22-23).

Figura 7 – Recursos Hídricos do Território do Sisal



Fonte: BAHIA (2007i). Adaptado pelo Autor.

Além da baixa pluviosidade anual, do elevado teor de *salinidade* e da reduzida capacidade de armazenamento, a escassez de água no Território do Sisal é resultado direto das ineficientes políticas públicas implementadas ao longo dos últimos 80 anos. Desde a década de 1930, a seca é uma "condição necessária para a manutenção do domínio político nas mãos das elites". Por isso, as políticas públicas de "construção de represas e escavação de poços" sempre estiveram dirigidas às áreas particulares dos fazendeiros, privando (e privatizando) boa parte do volume de água (CODES SISAL, 2010, p. 23). Em síntese, a "indústria da seca" em nada contribuiu para reduzir a pobreza e a exclusão social, permanecendo, até hoje, como "moeda de troca".

4.2 Aspectos Históricos

A história do Território do Sisal está diretamente vinculada ao período colonial brasileiro, quando os primeiros colonizadores portugueses chegaram ao semiárido baiano e nordestino, em meados do século XVI (CODES SISAL, 2010, p. 24). Para ocupar o vasto território, "a pecuária extensiva foi um dos instrumentos [mais] utilizados [...]", pela sua "capacidade de penetração pelo interior adentro e pelos baixos custos", "chegando à Região do São Francisco no século XVIII" (CODES SISAL, 2010, p. 24-25). Para os historiadores, essa estratégia não foi *fincada* isoladamente, mas em conjunto com outros tipos de práticas políticas e econômicas que perduram até os dias atuais.

> [...] dos tempos coloniais herda-se a cultura latifundista [latifúndio], o assistencialismo e paternalismo com suas configurações diversas, e uma forte visão mítico-religiosa de mundo, reforçada, já em épocas mais recentes (período da República Velha), pelo *coronelismo,* que constrói todo o arcabouço político [...] (CODES SISAL, 2006, p. 8-9).

Entretanto foi somente no final do século XIX, para início do século XX, que a ocupação, em muitas localidades *interioranas,* se concretizou (CODES SISAL, 2006). Foi nesse período, e por essa região que o lendário Lampião e o beato Antônio Conselheiro arregimentaram seguidores, "deixando um rastro de façanhas e medo, que até hoje pulsam na 'memória coletiva' do povo". O *cangaço* e o *messianismo* – fenômenos regionais emblemáticos – compõem a singularidade, o misticismo e a *baianidade* de um território "sofrido", marcado

por paisagens ásperas, ressequidas e pedregosas, por onde passeiam os bodes e os jumentos, os mais eloquentes representantes da verdadeira (e simbólica) fauna nordestina (ALVES, 1981; CODES SISAL, 2008).

Em outras palavras, desde o final do século XIX, a sobrevivência no Território do Sisal é difícil e *penosa*, sobretudo, em virtude das secas e das carências de recursos naturais, econômicos e sociais. Ou seja, é verdadeira a imagem apresentada por Euclides da Cunha (em *Os Sertões*) e por Graciliano Ramos (em *Vidas Secas*), de um sertão com "solos ressequidos", "carcaças de animais" e "migrantes com *trouxas* sobre a cabeça" (CODES SISAL, 2010). O tempo e o espaço não só forjaram a personalidade e a identificação cultural do povo *sisaleiro*, como igualmente arrebataram a autoestima do *sertanejo*, com elevada pobreza e penúria. Isso revela que os mesmos recursos escassos que geram infortúnio garantem igualmente as condições mínimas de vida.

Esse paradigma adquiriu novos contornos a partir da década de 1930, quando a cultura do sisal[86] (ver Figura 8 e Quadro 5) "operou uma profunda transformação social, criando riquezas, fixando populações, desenvolvendo a economia [...] criando enfim, uma civilização nova onde, dantes, só reinava a descrença e a desolação" (MARQUES, 1978, p. 2-3). Por tudo isso, o sisal foi considerado a "planta *redentora"*, recuperando econômica e socialmente, um vasto território que vivia em "extremo *pauperismo*", com sua população *flagelada* pela pobreza e sujeita periodicamente aos êxodos rurais. A cultura do sisal alcançou papel de destaque, na Bahia, entre 1938-1969, estimulada pelo Governo Landulpho Alves e pelas condições favoráveis do mercado.

Em 1940, o Governo da Bahia organizou "um plantio de 12 milhões de mudas de sisal", mas "foram plantadas apenas 2 milhões". Paralelamente, ao estímulo do plantio em larga escala, o Governo importou a primeira máquina desfibradora, de fabricação americana, da marca *Irene*, com capacidade de produção de 3.000kg de fibra em 10 horas de trabalho (MARQUES, 1978, p. 19). Assim sendo, "[...] o sisal foi dilatando as suas fronteiras, invadindo todo o nordeste baiano" (MARQUES, 1978, p. 20). A partir desse período, a região

[86] Foi Horácio Urpia Júnior que, em 1903, introduziu as primeiras mudas de sisal na Bahia. Porém as mudas de sisal só chegaram ao sertão baiano em 1910, sendo que a expansão da cultura foi lenta, levando cerca de 36 anos para que ocorresse a primeira plantação racional em Santaluz e Valente. Ou seja, nada de significativo ocorreu com o sisal até o ano de 1936. Sobre a introdução do sisal na Bahia, ver Marques (1978, p. 11-31) e Penna (1987).

passou a ser denominada, em razão da extração do sisal, adquirindo várias nomenclaturas, como: Região Sisaleira ou do Sisal, *Sisalândia* (RICCI, 2007), e, mais recentemente, Território do Sisal.

Figura 8 – A Cultura do Sisal

Fonte: Filipe Prado Macedo da Silva (em 12/07/2011).

No final da década de 1940, teve início a exportação do sisal, com 96% da produção voltada para o mercado externo. Enfim, o sertão baiano possuía (pela primeira vez na história) condições mínimas e efetivas de integração ao mercado estadual, nacional e internacional (NASCIMENTO, 2003). Em 1950, o Brasil e a Bahia já figuravam numa posição de destaque[87], no que tange à produção mundial de sisal. Conforme o Sindifibras (2005), em 1951, o Brasil assumiu "a vice-liderança na produção mundial". Nesse período, a expansão da produção do sisal ganhou força em razão das políticas de industrialização

[87] Além da Bahia, a produção de sisal teve rápida expansão na Paraíba e no Rio Grande do Norte. A Paraíba liderou a produção de sisal até o início da década de 1950.

implantadas no país – favorecendo a adoção de processos de mecanização do desfibramento, por meio da *máquina paraibana* (CODES SISAL, 2006).

Com o fim do processo de desfibramento manual, e com a substituição da máquina *Irene*, "a década de 1960 se revelou uma das mais promissoras no cultivo do sisal na Bahia" (ALMEIDA, 2006, p. 136), provocando um *boom* entre os agricultores de diversas regiões do sertão nordestino. Nessa ocasião, cerca de 27 municípios baianos aderiram à extração do sisal como estratégia de sobrevivência para a população rural (ALVES, 2005). Para Almeida (2006, p. 137), "o sisal aparece nos distintos discursos, oficiais e não-oficiais, como uma saída para as populações rurais pobres [...]". A alta do preço do sisal no mercado internacional fez o produto ser considerado o "'ouro verde' do sertão nordestino[88]" (FUNDAÇÃO CPE, 1989; PENNA, 1987).

Entre 1946-1973, a produção de sisal na Bahia cresceu de 234 t/ano, para 133.992 t/ano (MARQUES, 1978, p. 30-31). Ou seja, uma expansão de 57.161% na produção, em apenas 27 anos. Nessa época, destacavam-se os municípios de Conceição do Coité, Santaluz e Monte Santo. A partir de 1975, "a cultura do sisal entra em crise, tendo sua produção reduzida – até 1997 – em quase 60%" (FUNDAÇÃO CPE, 1989). Esse declínio aconteceu em função da entrada no mercado de "substitutos sintéticos" (fios de polipropileno), da concorrência de produtos (de sisal) africanos, do *boom* exagerado da oferta em relação à demanda, e do fechamento das fábricas europeias que usavam fibras de sisal como matérias-primas (ALMEIDA, 2006; ALVES, 2005)[89].

A decadência da cultura do sisal revelou não apenas "novos problemas econômicos", como, igualmente, novos problemas sociais. Apesar de grande demandante de mão de obra, a expansão da produção do sisal foi marcada pela permanência da propriedade desigual e da distribuição assimétrica dos benefícios (ALMEIDA, 2006). Mesmo apoiando-se na produção em "pequenas e médias propriedades rurais" (CODES SISAL, 2006), "[...] quem produz não ganha, quem ganha exporta [...]" (PENNA, 1987, p. 48).

> Nesse sentido, o sisal, enquanto possibilidade de melhores condições de vida para os camponeses, tem um papel ambíguo. De um lado,

[88] Neste período, "um quilo de sisal comprava um quilo de carne" (PENNA, 1987, p. 41).
[89] Alguns autores, como Marques (1978) e Bahia (1991), justificam que a queda da produção de sisal na Bahia esteve atribuída também ao atraso tecnológico e a baixa produtividade.

> como uma das estratégias de reprodução do patrimônio familiar; de outro, um empreendimento gerador de expropriação-exploração e de inúmeras relações de dependência [...] (ALMEIDA, 2006, p. 142).

Quadro 5 – A Cultura do Sisal

O sisal é uma planta *semixerófila* – originária de Yucatán (México) – eminentemente tropical e subtropical, suportando secas prolongadas e elevadas temperaturas. Pertence ao gênero *Agave*, que engloba um grupo bem-definido de plantas de "consistência herbácea" e "escapo floral saliente", que pode atingir 12 ou mais metros de altura. No mundo, o sisal é a espécie de *Agave* mais extensivamente cultivada. Na Bahia, o cultivo do sisal também é realizado de forma extensiva – sendo a tecnologia empregada bastante rudimentar. O preparo do solo (ou roçagem) é manual, não existindo qualquer tipo de mecanização, adubação química e tratos culturais. O sisal prefere solos silicosos, sílico-argilosos, soltos e profundos, dotados de bom teor de calcário. A densidade do plantio pode ser em fileiras simples (2m x 1m) ou em fileiras duplas (3m x 1m), a depender do tipo de consórcio adotado com a pecuária bovina, caprina e ovina, ou com o milho, feijão, mandioca, etc. O corte do sisal, tal como o plantio, é realizado sem técnicas, sendo uma das etapas mais importantes do cultivo. O primeiro corte da folha do sisal acontece a partir do 3º ano de vida. A idade média da planta é de 12 anos. A folha do sisal está ligada diretamente ao tronco, podendo render entre 50 e 70 folhas (de 90 a 120 cm) por corte. O corte é feito manualmente, com uma pequena foice/faca, rente ao tronco. O transporte das folhas cortadas para o local do desfibramento é feita em geral por jumentos – capazes de transportar cerca de 200 folhas de sisal por viagem. Para atingir o "estágio de fibra", a folha do sisal passa por um processo rudimentar e complexo de beneficiamento. O desfibramento (beneficiamento) da folha do sisal ocorre por meio de um "raspador" adaptado a um pequeno motor com capacidade média de processar até 300 kg/dia. O "motor de sisal" ou *máquina paraibana* é, ainda hoje, a principal desfibradora dos campos de sisal na Bahia. A operação de desfibramento apresenta baixa capacidade operacional (entre 150 e 200 kg de fibra seca em 10 horas de trabalho), produz grande desperdício de fibras (em média 25% das fibras contidas na folha) e, sobretudo, envolve um número elevado de pessoas (em média, 8 trabalhadores) para a sua operacionalização, aumentando, assim, os custos de produção. Daí a fibra é transportada para tanques com água limpa, onde deverá ser imersa durante a noite (8-12 horas) para a limpeza. Ao amanhecer, as fibras são levadas para secagem, em grandes varais – por exposição ao sol – durante 8 a 10 horas. Depois, a fibra é transportada para as cidades (para as batedeiras) onde é batida, escovada, classificada e enfardada, obedecendo à classificação das fibras por *classes* (mediante o comprimento) e *tipos* (qualidade, estágio de maturação, cor, brilho, maciez, limpeza, teor de umidade e resistência). Finalmente, a fibra é enviada (enfardada) para as indústrias, onde se obtém produtos como: o *baler twine* (cordas, cordéis, barbantes), *binder twine* (fios agrícolas), tapetes, entre outros. Além disso, a fibra de sisal possibilita outros aproveitamentos como: bucha (para estoparia, além da possibilidade de fabricação de papel), *mostro* ou caldo (em forma de melaço para a fabricação de pectina, sapronina, álcool industrial, forragem animal, etc.) e o bagaço (também para a fabricação de papel). Utiliza-se, também, a fibra de sisal para a fabricação de cabos marítimos, artigos para vestuário, calçados, artesanatos, estofaria e revestimento automotivo, entre outros.

Fonte: BAHIA (1991); FUNDAÇÃO CPE (1989); SILVA; BELTRÃO (1999).

Em outras palavras, os efeitos positivos da extração do sisal estiveram muito *aquém* das expectativas proclamadas na década de 1940. A relação de "expropriação-exploração" mostrou que o cultivo do sisal está subordinado a um sistema produtivo perverso e de "comercialização *oligopólica"*. Ou seja, o sisal não era somente o "ouro verde", mas era também a "fibra da servidão" (ALMEIDA, 2006; BAHIA, 1991, p. 22). Em suma, a baixa remuneração e as

péssimas condições de trabalho fizeram do sisal um "vilão social", apesar de sua enorme importância econômica, para uma região com poucas opções de sobrevivência e renda. Na prática, quem não se sujeitava à servidão do sisal ficava sem alternativas de ocupação e renda (BAHIA, 1991).

Em relação ao sistema produtivo, "embora a *máquina paraibana* tenha modernizado de forma significativa o setor [...]", alterou também "as relações de trabalho", criando uma relação *patrão-empregado* até então desconhecida, "[...] a figura do 'trabalhador do motor'". Antes, o *farracheiro* desfibrava o seu próprio sisal, agora o "trabalhador do motor" desfibrava o sisal de terceiros, em terras de terceiros, criando, em muitos casos, uma relação trabalhista, que, na prática, "não existia ou ignorava totalmente a legislação" (CODES SISAL, 2006, p. 8). Além do "trabalhador do motor", diferentes trabalhadores rurais passaram a trabalhar, sem direitos trabalhistas, em propriedades de terceiros, a fim de complementar a renda familiar (ALVES, 2005).

Além disso, a *máquina paraibana* submeteu os trabalhadores a riscos constantes de vida, exigindo habilidade e destreza no processo produtivo. Ou seja, "o trabalho no desfibramento do sisal era inseguro e insalubre" (ALVES, 1981; BAHIA, 1991; FUNDAÇÃO CPE, 1989; PENNA, 1987, p. 45-46).

> No desfibramento, essa situação se acentua, pois além dos riscos de mutilação quase sempre provocadas pelo caráter resinoso e pegajoso das fibras, [...], pode ocorrer à inalação de substâncias prejudiciais à saúde [...] (ALMEIDA, 2006, p. 141).

Sobre a comercialização, com a crise da cultura do sisal, ficou evidente que o produtor agrícola não participava de qualquer etapa comercial, ficando limitado apenas à venda da fibra seca para intermediários. Até chegar à fase final de exportação ou industrialização, o produto passava por vários agentes de comercialização ou intermediários (BAHIA, 1991, p. 15). Para Alves (2005, p. 45), os exportadores ou as indústrias ficavam com, aproximadamente, 40% da receita bruta gerada pela fibra seca. Enquanto isso, os produtores rurais e os trabalhadores ficavam, na média, com 23% e 10%, respectivamente. É visível, portanto, que os *frutos* econômicos e sociais do cultivo do sisal estão concentrados nas *mãos* de intermediários e indústrias oligopolistas.

Com a crise do sisal, a combinação *explosiva* de preços baixos e pouco remunerativos aos pequenos produtores e trabalhadores rurais, eliminou um

significativo contingente populacional da região e da cultura do sisal (BAHIA, 1991). Isso significa que a crise local estimulou a migração, temporária ou definitiva, de trabalhadores rurais, para centros urbanos regionais (Feira de Santana), estaduais (Salvador) ou nacionais (São Paulo e Rio de Janeiro), em busca de melhores condições de vida. Nesse período, as mudanças realizadas na economia sisaleira, como a política de preços mínimos adotada a partir de 1970, foram circunscritas aos setores de exportação e de industrialização, não favorecendo os pequenos produtores (FUNDAÇÃO CPE, 1989).

Em outras palavras, a descrença e a desolação, tão predominantes nos anos anteriores a 1930, retomavam a autoestima do *sertanejo*, com pobreza e penúria. O acirramento da espoliação no campo foi o *estopim* para novas práticas de mobilização e inspiração de alternativas organizativas e políticas na região (FERREIRA; MOREIRA, 2009). Com o auxílio da Igreja Católica, a sociedade civil iniciou sua luta ainda, na década de 1960, com a formação do Movimento de Organização Comunitária (MOC)[90], mas só ganhou visibilidade nos anos 1980, com a institucionalização de várias organizações coletivas[91], como a APAEB (Associação dos Pequenos Agricultores do Estado da Bahia) e os STRs (Sindicatos dos Trabalhadores Rurais) (ALMEIDA, 2006).

Tais conquistas foram impulsionadas pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), organizadas com base na *filosofia* da Teologia da Libertação[92]. As CEBs mobilizavam os trabalhadores do campo "[...] contra a concentração fundiária e de capital [...]", além de impulsionar as ideias de democratização das relações sociais sobre os problemas criados pela violência, pela censura e pela ditadura (IOKOI, 1996, p. 67). Em síntese, o auxílio da Igreja Católica suplantava o suporte político[93], sendo o principal canal de comunicação das populações rurais locais (FERREIRA; MOREIRA, 2009). No caso do Território

---

[90] Sobre o MOC, ver <http://www.moc.org.br>.

[91] Antes de 1980, existiram outras *instâncias participativas* como: a Convenção Nacional do Sisal (1952), a Câmara de Fibras Vegetais (1952), a Câmara de Comércio do Sisal (1964) e a Associação dos Produtores de Sisal da Bahia (1975). O detalhe é que tais *instâncias* eram de *caráter econômico* e com lideranças *ligadas* à elite industrial (FUNDAÇÃO CPE, 1989).

[92] Conforme Moraes e Coletti (2006, p. 95), "[...] a Teologia da Libertação, foi um movimento progressista da Igreja Católica, difundido a partir da década de 1960, sobretudo na América Latina, que, associando os preceitos cristãos a questões políticas e sociais, defende a luta por justiça social [...]". Sobre a Teologia da Libertação, ver Iokoi (1996, p. 29-71).

[93] Foi marcante a presença da Comissão Pastoral da Terra (CPT) em torno das mobilizações para exigir do Estado a aplicação do Estatuto da Terra (1964) e do Estatuto do Trabalhador Rural (1962) (CODES SISAL, 2010; MORAES; COLETTI, 2006, p. 96).

do Sisal, a mobilização da Igreja Católica foi conduzida, na década de 1970, por três padres italianos que atuavam na Paróquia Sagrada Família[94].

Foi do Território do Sisal que partiu, em 1979, a primeira mobilização de trabalhadores rurais no Estado da Bahia, pós-1964, para "[...] reivindicar do Governo do Estado medidas contra o fisco, que castigava os agricultores no momento da comercialização dos seus produtos" (CODES SISAL, 2010, p. 12). Dessa articulação, surgiu a APAEB, "[...] com atuação regional de defesa econômica e ação sociopolítica" (SANTOS, 2009, p. 7). Alguns anos depois, a APAEB foi *municipalizada*[95] (CODES SISAL, 2010). Nesse período, a APAEB-Valente tornou-se um centro de experimentação tecnológica e aprendizagem, deslocando-se da simples preocupação inicial com a comercialização de bens para o beneficiamento e a exportação do sisal (SANTOS, 2009, p. 7).

Entre 1980 e 1990, "as mobilizações, reivindicações e organizações da sociedade civil" multiplicaram-se no Território do Sisal. Nesse período, "duas lutas foram simbólicas – a luta contra a mutilação dos trabalhadores rurais e contra o trabalho infantil" (ALMEIDA, 2006; FERREIRA; MOREIRA, 2009). A sociedade civil organizou-se igualmente para lutar pelos direitos trabalhistas dos trabalhadores do sisal. Mesmo sem sucesso[96], o movimento expôs para o mundo que "[...] era comum o não cumprimento mínimo da lei trabalhista" no que "[...] se refere à carteira assinada, salário mínimo, contribuições para a previdência social, férias, fim de semana remunerado, tratamento de saúde e outros [...]" (BAHIA, 1991, p. 19-20).

Sobre a luta contra a mutilação dos trabalhadores rurais, em 1985, as reivindicações ganharam visibilidade, "quando o Presidente Sarney, proibiu o funcionamento das *máquinas paraibanas* sem o dispositivo de proteção [...]" (PENNA, 1987, p. 45). Apesar deste avanço, o objetivo do movimento "era em favor da aposentadoria" dos trabalhadores "que haviam perdido dedos, mãos e antebraços" no desfibramento do sisal[97] (ALMEIDA, 2006, p. 142). A ideia era mostrar que "[...] os trabalhadores mutilados achavam-se completamente

---

[94] Localizada no município de Valente/BA.
[95] Em 1980, a APAEB criou postos em Araci, Ichu, Feira de Santana, Serrinha e Valente. O *foco* era regular o preço do sisal no mercado interno (FUNDAÇÃO CPE, 1989).
[96] Até hoje, os trabalhadores do sisal *padecem* com o descumprimento das leis trabalhistas.
[97] Nesse período, surgiu o "Movimento dos Mutilados do Sisal" (CODES SISAL, 2010, p. 12). Estimavam-se em mais de 10 mil os trabalhadores mutilados (ALMEIDA, 2006, p. 142).

desamparados pela legislação trabalhista", ou seja, a intenção era convencer o Governo Federal de que a perda de um membro comprometia a capacidade de trabalho (ALVES, 2005; BAHIA, 1991, p. 19). Em suma,

> Os trabalhadores vinculados ao setor *sisaleiro* [...] [estavam] sujeitos aos seguintes riscos, atinentes à segurança e saúde do trabalhador: biológicos (problemas respiratórios [...]); ergonômicos (doenças do aparelho locomotor e *tenossinovite*); físicos (exposição às intempéries, picadas de animais peçonhentos e ferimentos decorrentes da ponta da folha do sisal e de instrumentos cortantes – foices e facões); e mecânicos (acidentes [...] causados pelas máquinas desfibradoras [ou *máquinas paraibanas*]) (ALVES, 2005, p. 46-47).

Em relação à luta contra o trabalho infantil, "estimavam-se cerca de 60 mil crianças trabalhando no sisal e nas pedreiras". Por isso, "[...] as crianças eram impedidas de frequentar a escola e submetidas a formas degradantes de trabalho" (CODES SISAL, 2010, p. 12). Nesse contexto, "o trabalho infantil era um recurso utilizado pelas famílias para garantir sua sobrevivência [...]", além de um fator cultural, "[...] segundo a qual 'criança' que não trabalha cresce preguiçosa e vagabunda" (OIT BRASIL, 2003, p. 119-120). Da articulação da sociedade civil com o poder público e os organismos multilaterais (UNICEF e OIT), surgiram as primeiras propostas de erradicação do trabalho infantil[98], concebidas a partir de 1994, e implementadas até o final dos anos 1990.

Apesar das inúmeras mobilizações, reivindicações e lutas, a década de 1990 foi marcada por uma crise econômica de proporções *gigantescas*, que aprofundaram as condições de pobreza e *miserabilidade* na região sisaleira (ALMEIDA, 2006). Conforme Alves (2005, p. 37), apenas em meados de 2002, é "[...] que a economia [no Território do Sisal] começou a apresentar 'sinais' de recuperação [...]", "[...] em virtude de uma elevada demanda por sisal, devida à preocupação com a preservação ambiental e o crescimento da preferência de produtos naturais [...]"[99]. A partir de 2003, o Território do Sisal passou a ser influenciado por políticas territoriais, possibilitando que a sociedade civil tivesse "em suas mãos os seus destinos" (FERREIRA; MOREIRA, 2009).

---

[98] As primeiras propostas contra o trabalho infantil foram implementadas, no município de Retirolândia, mediante o Projeto "Bode-Escola". Esse projeto contribuiu, posteriormente, para a elaboração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (OIT BRASIL, 2003).

[99] Em 2002, a China entrou no mercado de fibras de sisal como "comprador", influenciando o preço da fibra, que passou de R$ 0,42/kg para R$ 1,10/kg (ALVES, 2005).

4.2.1 Evolução Administrativa

Os municípios do atual Território do Sisal resultaram, indiretamente, da capitania da Bahia de Todos os Santos[100]. Essa capitania foi doada, em 5 de Abril de 1534, ao donatário Francisco Pereira Coutinho[101]. No entanto a sua posse efetiva ocorreu apenas, em 1536, quando veio para o Brasil, trazendo familiares, amigos e colonos. Inicialmente, o donatário se estabeleceu numa pequena vila de europeus, que já existia na baía de Todos os Santos. Em seguida, ele "fundou a Vila do Pereira [...] no outeiro [...] denominado Santo Antônio da Barra [onde hoje é a Ladeira da Barra] [...]", erguendo uma casa-forte. Os limites da capitania da Bahia de Todos os Santos iam "da margem do rio São Francisco (ao norte) até o Farol da Barra" (TAVARES, 1969).

Em 1548, ocorreu o primeiro desdobramento da capitania hereditária da Bahia de Todos os Santos, quando o rei Dom João III decidiu destinar a capitania para a sede do Governo Geral, resultando na criação da cidade do Salvador (em 1549). Em seguida, a capitania da Bahia de Todos os Santos originou os municípios de Barra (Prov. Régia, de 05/12/1752), de Água Fria (Carta Régia, de 28/04/1727), de Jaguaripe (Ordem Régia, de 23/04/1697), de Cachoeira (Ordem Régia, de 09/01/1698), de Jacobina (Carta Régia, de 05/08/1720) e de Jandaíra e Itapicuru (Resolução Régia, de 23/04/1727). Resumidamente, foram oito municípios originários da capitania da Bahia de Todos os Santos (BAHIA, 2011d; TAVARES, 1969).

Para o Território do Sisal, é essencial observarmos os desdobramentos seguintes dos municípios de Jacobina, Itapicuru e Água Fria. Isso quer dizer que os municípios do atual Território do Sisal se emanciparam, diretamente ou indiretamente, destes três municípios originários da capitania da Bahia de Todos os Santos. Assim, dos 20 municípios que, presentemente, compõem o Território do Sisal, seis foram criados no século XIX, e quatorze no século XX, sendo que os municípios de Monte Santo e Tucano são os mais velhos (ambos de 1837), e o município de Barrocas o mais recente (de 2000). Neste cenário,

[100] No Território da Bahia, foram doadas cinco capitanias – Bahia de Todos os Santos (1534), Porto Seguro (1534), Ilhéus (1534), Itaparica (1556) e Recôncavo (1566) (TAVARES, 1969). É dessa divisão territorial que se originam todos os vindouros desdobramentos municipais do Estado da Bahia (BAHIA, 2010, 2011d).
[101] Sobre as capitanias hereditárias, ver Tavares (1969).

vejamos a seguir, em ordem cronológica, como ocorreu à evolução municipal ou administrativa do Território do Sisal (BAHIA, 2011d).

Tudo começou em 1837, quando a Lei Provincial 51 (de 21/03/1837) fundou, a partir de Itapicuru[102], os municípios de Monte Santo e Tucano. Cinco anos após, em 1842, surgiu o município de Irará[103] (Resolução 173, de 27/05/1842), oriundo do município de Água Fria. Em 1876, o município de Serrinha, via Resolução Provincial 1.609 (de 13/06/1876), emancipou-se de Irará. Em 1884, surgiu o município de Queimadas, pela Resolução Provincial 2.454 (de 20/06/1884), originário do município de Senhor do Bonfim[104] (que foi estabelecido em 01/07/1797 – via Carta Régia – procedente de Jacobina). Seis anos depois, em 1890, surgiram mais dois novos municípios, Araci (em 13/12/1890) e Conceição do Coité (em 18/12/1890) (BAHIA, 2010).

Ambos, Araci e Conceição do Coité, foram criados via Ato Estadual. O município de Araci se emancipou de Serrinha. Enquanto isso, o município de Conceição do Coité se separou do município de Riachão do Jacuípe[105] (que foi criado pela Lei Provincial 1.823, de 01/08/1878, oriundo do município de Jacobina). No século XX, os desdobramentos municipais foram ainda mais intensos, totalizando 14 emancipações. Em 1935, surgiram os municípios de Itiúba, pelo Decreto Estadual 9.322 (de 18/01/1935), e de Santaluz, pelo Decreto Estadual 9.601 (de 18/07/1935), ambos constituídos a partir do município de Queimadas. Em 1958, criaram-se mais dois novos municípios, Cansanção e Valente (BAHIA, 2010, 2011d).

O município de Cansanção se emancipou de Monte Santo (mediante a Lei Estadual 1.018, de 12/08/1958). Enquanto isso, o município de Valente se emancipou, via Lei Estadual 1.016 (de 12/08/1958), de Conceição do Coité. Quatro anos depois, em 1962, surgiram mais sete novos municípios, Quijingue, Candeal, Biritinga, Teofilândia, Lamarão, Retirolândia e Ichu. O município de Quijingue se emancipou de Tucano, via Lei Estadual 1.640 (de

---

[102] Do município de Itapicuru emanciparam-se os municípios de Ribeira do Pombal, Tucano, Conde, Crisópolis, Monte Santo, Rio Real, Nova Soure, Olindina e Jeremoabo (BAHIA, 2010).
[103] Do município de Irará emanciparam-se os municípios de Santanópolis, Pedrão, Serrinha, Coração de Maria e Ouriçangas (BAHIA, 2010).
[104] Do município de Senhor do Bonfim emanciparam-se os municípios de Andorinha, Campo Formoso, Queimadas e Jaguarari (BAHIA, 2010).
[105] Do município de Riachão do Jacuípe emanciparam-se os municípios de Gavião, Candeal, Ichu, Pé de Serra, Conceição do Coité, Capela do Alto Alegre e Nova Fátima (BAHIA, 2010).

15/03/1962). Já os municípios de Biritinga (mediante a Lei Estadual 1.684, de 23/04/1962), Lamarão (mediante a Lei Estadual 1.737, de 20/07/1962) e Teofilândia (mediante a Lei Estadual 1.685, de 23/04/1962) se separaram do município de Serrinha (BAHIA, 2010).

Ainda, em 1962, os municípios de Candeal (via Lei Estadual 1.683, de 23/04/1962) e Ichu (via Lei Estadual 1.766, de 30/07/1962) se emancipam do município de Riachão do Jacuípe. Por fim, o município de Retirolândia se emancipou de Conceição do Coité, pela Lei Estadual 1.752 (de 27/07/1962). Em 1985, surgiu o município de Nordestina, mediante a Lei Estadual 4.449, de 09/05/1985, proveniente do município de Queimadas. Em 1989, foi à vez do município de São Domingos, que se emancipou do município de Valente, via Lei Estadual 5.005 (de 13/06/1989). Finalmente, em 2000, o município de Barrocas se separou do município de Serrinha, via Lei Estadual 7.620 (de 30/03/2000) (BAHIA, 2010, 2011d).

4.3 Características Demográficas e Sociais

Nesta seção, apresentamos as características demográficas e sociais do Território do Sisal. Para facilitar a leitura, dividimos a seção em cinco partes. Na primeira, analisamos os aspectos demográficos, sua evolução e ocupação rural e urbana, nos últimos 50 anos. Na segunda, observamos a composição do emprego formal, a renda e a importância dos programas assistenciais no rendimento familiar. Na terceira, delineamos a estrutura educacional e seus principais indicadores escolares. Na quarta, descrevemos a infraestrutura de saúde, e a ocupação dos profissionais de saúde. Enfim, na quinta *subseção*, consideramos os principais indicadores sociais, a fim de confirmar o elevado risco social ainda predominante no Território do Sisal.

4.3.1 Demografia

Nos últimos 50 anos, a população do Território do Sisal cresceu 141%, passando de 241 mil habitantes em 1960, para 582 mil habitantes em 2010. No mesmo período, a população da Bahia cresceu 134%, ou seja, 7% menos

que o crescimento demográfico do Território do Sisal[106] (BAHIA, 1961, 2011). Apesar dessa diferença, a participação do Território do Sisal na população da Bahia continuou estável, em cerca de 4,1%. Na Tabela 2, podemos notar que ocorreu um arrefecimento no ritmo de crescimento populacional do Território do Sisal. Entre 1960-1970, a população cresceu 43%. A partir daí, a taxa de crescimento populacional caiu para 32%, entre 1970-1980; para 15%, entre 1980-1991; e para 4%, entre 1991-2000.

Tabela 2 – Evolução da População do Território do Sisal, por Municípios – 1960-2010

Município	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Araci	17.580	23.752	35.219	45.341	47.584	51.636
Barrocas (1)	-	-	-	-	-	14.189
Biritinga (2)	-	10.055	11.445	14.620	14.641	14.833
Candeal (2)	-	9.881	14.112	10.728	10.121	8.895
Cansanção	12.893	18.899	24.700	30.903	31.947	32.923
Conceição do Coité	32.359	35.020	47.737	52.338	56.317	62.042
Ichu (2)	-	4.808	5.656	8.596	5.593	5.255
Itiúba	19.474	26.059	30.308	34.403	35.543	36.112
Lamarão (2)	-	6.352	6.541	10.275	9.523	9.027
Monte Santo	27.127	36.228	45.522	51.280	54.552	52.360
Nordestina (3)	-	-	-	9.315	11.800	12.398
Queimadas	17.648	23.096	30.579	23.162	24.613	24.583
Quijingue (2)	-	16.149	21.568	23.958	26.376	27.243
Retirolândia (2)	-	9.047	13.986	11.300	10.891	12.059
Santaluz	10.412	16.312	20.944	30.634	30.955	33.816
São Domingos (4)	-	-	-	10.276	8.526	9.221
Serrinha	56.750	47.683	66.530	76.013	83.206	77.285
Teofilândia (2)	-	12.449	15.966	21.570	20.432	21.484
Tucano	34.099	31.895	41.827	46.618	50.948	52.391
Valente	12.664	17.109	23.676	17.830	19.145	24.579
Total	**241.006**	**344.794**	**456.316**	**529.160**	**552.713**	**582.331**

Fonte: BAHIA, 1973, 1980, 1995, 2001, 2011d; IBGE, 1961, 1976.

(1) Surgiu em 2000. (2) Surgiu em 1962. (3) Surgiu em 1985. (4) Surgiu em 1989.

[106] Na Bahia, a população passou de 6 milhões de habitantes (em 1960) para 14 milhões de habitantes (em 2010) (BAHIA, 1961, 2011).

Entre 2000-2010, a taxa de crescimento populacional subiu levemente para 5%. Mesmo assim, a tendência geral foi de um crescimento demográfico decrescente ao longo dos últimos 50 anos[107]. É provável que isso tenha sido reflexo da crise do sisal nas décadas de 1980 e 1990, acelerando o processo migratório para centros regionais (Feira de Santana), estaduais (Salvador) ou nacionais (São Paulo e Rio de Janeiro) (CODES SISAL, 2010). Entre 1995 e 2000, o saldo migratório do Território do Sisal ficou negativo, em cerca de 8 mil habitantes. Boa parte dos municípios do Território do Sisal tiveram saldo migratório negativo, com exceção de Ichu, Valente, Santaluz e Nordestina, que registraram saldo migratório positivo (BAHIA, 2007f).

Em relação à distribuição da população, podemos observar – na Tabela 2 – que o Território do Sisal, desde a década de 1970, possui uma população extremamente concentrada. Em 2010, os cinco municípios mais populosos (população superior a 50 mil habitantes), Araci, Conceição do Coité, Monte Santo, Serrinha e Tucano, concentravam cerca de 50% da população total do Território do Sisal. Enquanto isso, os quatro municípios menos populosos (população inferior a 10 mil habitantes), Candeal, São Domingos, Lamarão e Ichu, concentravam cerca de 5% da população total do Território do Sisal. Nesse contexto, Serrinha é o município mais populoso com 77 mil habitantes, e Ichu o menos populoso com 5 mil habitantes[108].

Na Tabela 3, observamos que a população do Território do Sisal, desde a década de 1960, é *essencialmente rural*[109]. Apesar da intensa urbanização nos últimos 50 anos, principalmente entre 1980-2000, a população rural (na média) sempre foi superior à população urbana. Em 1960, a população rural do Território do Sisal correspondia a 84%, enquanto que a população urbana representava apenas 16%. Em 2010, a população urbana passou para 42% e a população rural, apesar de predominante, diminuiu para 58%. Em termos absolutos, isso demonstra que, em 1960, a população rural totalizava 201 mil habitantes e a população urbana 40 mil habitantes; em 2010, a população urbana era de 244 mil habitantes e a população rural 338 mil habitantes.

---

[107] Essa tendência também se verificou no crescimento populacional do Brasil e da Bahia.
[108] Sobre a proporção da população por grupos etários, ver Bahia (2001).
[109] Conforme Veiga (2003, p. 60-61), uma região pode ser considerada *essencialmente rural* quando mais de 50% da população vive em localidades rurais.

Tabela 3 – Evolução da População Urbana e Rural do Território do Sisal, por Municípios (em %) – 1960-2010

Município	1960		1980		2000		2010	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Araci	12,21	87,79	16,43	83,57	34,02	65,98	38,03	61,97
Barrocas (1)	-	-	-	-	-	-	40,12	59,88
Biritinga (2)	-	-	8,74	91,26	16,03	83,97	23,71	76,29
Candeal (2)	-	-	12,64	87,36	33,76	66,24	39,08	60,92
Cansanção	11,11	88,89	11,37	88,63	28,86	71,14	33,49	66,51
Conceição do Coité	15,82	84,18	32,05	67,95	49,76	50,24	58,47	41,53
Ichu (2)	-	-	19,18	80,82	47,61	52,39	64,03	35,97
Itiúba	14,73	85,27	15,37	84,63	24,94	75,06	26,86	73,14
Lamarão (2)	-	-	21,40	78,60	20,25	79,75	23,12	76,88
Monte Santo	5,92	94,08	6,60	93,40	13,25	86,75	16,89	83,11
Nordestina (3)	-	-	-	-	24,36	75,64	31,71	68,29
Queimadas	21,82	78,18	21,83	78,17	39,75	60,25	50,82	49,18
Quijingue (2)	-	-	2,36	97,64	18,55	81,45	23,43	76,57
Retirolândia (2)	-	-	13,59	86,41	50,26	49,74	55,78	44,22
Santaluz	28,16	71,84	30,84	69,16	58,04	41,96	61,51	38,49
São Domingos (4)	-	-	-	-	43,53	56,47	64,18	35,82
Serrinha	22,30	77,70	46,15	53,85	55,22	44,78	61,04	38,96
Teofilândia (2)	-	-	9,01	90,99	28,67	71,33	31,15	68,85
Tucano	12,42	87,58	19,24	80,76	36,50	63,50	41,89	58,11
Valente	17,53	82,47	29,42	70,58	49,68	50,32	54,89	45,11
Território do Sisal (5)	**16,21**	**83,79**	**18,60**	**81,40**	**35,42**	**64,58**	**42,01**	**57,99**

Fonte: BAHIA, 1980, 2001, 2011d; IBGE, 1961, 1976.

(1) Surgiu em 2000. (2) Surgiu em 1962. (3) Surgiu em 1985. (4) Surgiu em 1989. (5) Média.

Em termos absolutos e percentuais, a população urbana cresceu muito mais do que a população rural, entre 1960-2010. No entanto, é importante advertir que, apesar de 42,4% da população do Território do Sisal residirem em localidades urbanas[110], "boa parte da população urbana vive de 'atividades rurais' [...]" (CODES SISAL, 2010, p. 34). Segundo Veiga (2003, p. 31), essa *anomalia* no "grau de urbanização" é resultado do ultrapassado e incoerente

[110] Em geral, as localidades/zonas urbanas são prerrogativas das Câmaras Municipais, que improvisam delimitações a fim de recolher impostos municipais (VEIGA, 2003, p. 55).

método de divisão territorial[111], que classifica urbana toda sede de município (cidade), independentemente das características demográficas e funcionais. Nessa metodologia oficial, o Brasil atingiu 84,3% de urbanização em 2010, e a Bahia cerca de 72,7% de urbanização[112].

Ainda que o Território do Sisal seja *essencialmente rural* (na média), ao analisarmos, individualmente, os municípios, na Tabela 3, encontramos um equívoco óbvio entre a realidade e a metodologia oficial de divisão territorial. Dos 20 municípios que compõem o Território do Sisal, em 2010, oito tinham população urbana superior a 50%, ou seja, 40% dos municípios podiam ser considerados urbanos. Os casos mais curiosos são dos municípios de Ichu e São Domingos, ambos com 64% da população vivendo em zonas urbanas e, portanto, os mais urbanizados do Território do Sisal. O detalhe é que ambos possuem população inferior a 10 mil habitantes, pequena extensão territorial e dinâmica socioeconômica predominantemente rural.

Na *pesquisa de campo*, ficou evidente que os municípios de Ichu e São Domingos não podem ser considerados urbanos, mas *essencialmente rurais*. Por exemplo, Monte Santo, que tem 83,1% da população rural, é mais urbano do que Ichu e São Domingos[113]. Na prática, o único município com atributos urbanos é o de Serrinha. Em suma, o método oficial de divisão territorial não reflete adequadamente a realidade concreta (VEIGA, 2003). Se utilizássemos o parâmetro recomendado pela OCDE[114], de que uma localidade é urbana se tiver densidade demográfica superior a 150 hab./km², nenhum município do Território do Sisal poderia ser considerado urbano (VEIGA, 2003, p. 65). Na Tabela 4, é possível notar a densidade demográfica do Território do Sisal.

Em média, o Território do Sisal tem uma densidade demográfica de 40 hab./km² (em 2010). O crescimento da densidade demográfica foi intenso até

---

[111] Esse método de divisão territorial surgiu no Estado Novo pelo Decreto-Lei 311 de 1938.
[112] Equivocadamente, isso quer dizer que o Brasil e a Bahia são mais urbanos do que muitos países desenvolvidos, como Suécia, França e Estados Unidos (VEIGA, 2003, p. 60).
[113] Além da infraestrutura urbana precária, os municípios de Ichu e São Domingos carecem de serviços *tipicamente* urbanos, como restaurantes, hotéis/pousadas, supermercados, e até farmácias. Em ambos os municípios, boa parte do comércio e dos serviços são informais. No caso de Ichu, a situação é ainda mais precária, do ponto de vista logístico, em virtude de não existirem quaisquer vias de acesso pavimentadas para o município. Já em Monte Santo, a infraestrutura urbana é relativamente "mais completa", pois o município é *rota* de turismo religioso, apesar de grande parte da população viver em localidades rurais/povoados.
[114] A OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) é uma organização internacional formada por 34 países-membros. Sobre a OCDE, ver < http://www.oecd.org>.

1994, registrando de 1960 a 1994 um avanço médio de 200%. Entre 1994 e 2000, a densidade demográfica média arrefeceu suavemente, como reflexo da crise produtiva do sisal e do êxodo rural (CODES SISAL, 2010). Entre 2000 e 2010, a densidade demográfica média retornou a crescer. Se analisarmos, na Tabela 4, individualmente, os municípios do Território do Sisal perceberemos que, por exemplo, em 2010, 65% dos municípios tinham densidade inferior a 40 hab./km². Isso mostra "uma grande proximidade de ecossistemas pouco alterados pela ação humana" (VEIGA, 2003, p. 32-35).

Tabela 4 – Evolução da Densidade Demográfica do Território do Sisal, por Municípios (hab./km²) – 1960-2010

Município	1960	1975	1994	2000	2010
Araci	11,80	16,15	29,48	31,22	33,88
Barrocas (1)	-	-	-	-	75,43
Biritinga (2)	-	20,39	28,35	34,00	34,45
Candeal (2)	-	24,62	23,24	22,23	19,54
Cansanção	9,79	16,36	24,93	24,21	24,95
Conceição do Coité	28,87	48,24	67,00	51,85	57,12
Ichu (2)	-	34,87	67,08	43,71	41,06
Itiúba	11,24	18,71	22,16	20,54	20,86
Lamarão (2)	-	17,12	29,97	26,75	25,36
Monte Santo	8,38	12,76	16,71	16,61	15,94
Nordestina (3)	-	-	20,98	25,06	26,33
Queimadas	0,51	9,71	10,81	11,73	11,72
Quijingue (2)	-	8,60	11,83	20,75	21,43
Retirolândia (2)	-	43,20	48,03	53,44	59,17
Santaluz	6,12	11,27	19,91	19,38	21,17
São Domingos (4)	-	-	47,36	32,13	34,75
Serrinha	26,81	71,63	106,18	146,38	135,97
Teofilândia (2)	-	66,05	108,10	64,26	67,56
Tucano	7,85	14,93	20,38	18,19	18,70
Valente	17,81	24,60	33,67	53,64	68,87
Território do Sisal (5)	**12,92**	**27,01**	**38,75**	**37,69**	**40,71**

Fonte: BAHIA, 1973, 1995, 2001, 2011d; IBGE, 1961, 1976.

(1) Surgiu em 2000. (2) Surgiu em 1962. (3) Surgiu em 1985. (4) Surgiu em 1989. (5) Média.

4.3.2 Pessoal Ocupado e Renda

Historicamente, o Território do Sisal sempre foi caracterizado por uma elevada taxa de informalidade[115], em geral, em torno de 80,4% da População Economicamente Ativa (PEA), e por uma elevada taxa de desocupação[116], em torno de 46,6% da População em Idade Ativa (PIA). Na Tabela 5, fica visível a dificuldade do Território do Sisal em gerar empregos formais e a dependência demasiada dos empregos públicos, sobretudo, os relacionados ao município. Entre 1985 e 2009, a participação total da administração pública no pessoal ocupado no mercado formal subiu de 46,6% para 60,6%. Vale observar que, em 1995, a participação da administração pública atingiu incríveis 68,3% do total do mercado formal no Território do Sisal (BAHIA, 2001, 2011d).

Tabela 5 – Pessoal Ocupado no Mercado Formal de Trabalho, por Setor de Atividade Econômica, no Território do Sisal – 1985-2009

Setor de Atividade	1985	1995	2006	2009
Extrativa Mineral	182	55	637	722
Indústria de Transformação	1.362	551	4.390	4.590
Serviços Industriais de Utilidade Pública	-	-	14	21
Construção Civil	213	584	437	685
Comércio	1.269	1.144	3.771	4.766
Serviços	984	1.230	2.627	2.837
Administração Pública	3.623	8.264	18.191	21.687
Agropecuária, Extrativa Vegetal, Caça e Pesca	134	161	404	451
Total	**7.767**	**11.989**	**27.844**	**35.759**

Fonte: BAHIA, 2011d; Ministério do Trabalho e Emprego/RAIS.

Além disso, podemos destacar, na Tabela 5, o crescimento de 360%, de 1985-2009, do pessoal ocupado no mercado formal de trabalho[117]. Apesar dessa importante expansão, o mercado formal no Território do Sisal é muito limitado perante uma PIA (habitantes com mais de 10 anos) de cerca de 430

[115] Isso inclui os "empregados sem carteira assinada", "por conta-própria", "não remunerado em ajuda a membro do domicílio" e "trabalhadores na produção para o próprio consumo".
[116] Ou seja, a População Não Economicamente Ativa (BAHIA, 2001).
[117] No mesmo período (1985-2009), a população cresceu aproximadamente 27%.

mil habitantes. Ou seja, em 2009, apenas 8% da PIA tinham emprego formal no Território do Sisal (BAHIA, 2001, 2011d). Isso revela um mercado privado incipiente e incapaz de gerar *postos* formais de trabalho. Dos 20 municípios que compõem o Território do Sisal, somente quatro municípios (Conceição do Coité, Barrocas, Serrinha e Valente) registram mais empregos formais no mercado privado do que no setor público (em 2009) (BAHIA, 2011d).

Os demais municípios possuem uma demasiada participação do setor público no total do mercado formal de trabalho. Por exemplo, o setor público (em 2009) representava 80% do mercado formal em Araci; 81% em Biritinga; 89% em Monte Santo; 90% em Quijingue; 81% em Itiúba; 91% em Ichu; 80% em Queimadas; 87% em Candeal; 86% em Nordestina; 78% em Teofilândia; 83% em Cansanção; 80% em Tucano; e 95% em Lamarão (BAHIA, 2011d). Os dados da RAIS[118] revelam, ainda, que apesar de o Território do Sisal ser rural, a atividade *Agropecuária, Extrativa Vegetal, Caça e Pesca* gera somente 1,2% dos *postos* formais de trabalho (em 2009). No mesmo período, cerca de 23% dos empregos formais estavam concentrados no município de Serrinha.

Em relação à renda *per capita,* o Território do Sisal apresenta uma das piores médias salariais da Bahia, perdendo apenas para o Território do Velho Chico (BAHIA, 2007d). Além da elevada taxa de desocupação, que resulta em 46,6% da PIA sem rendimentos, cerca de 39,8% da PIA têm rendimentos de até um salário mínimo (BAHIA, 2001). Isso quer dizer que 86,4% da PIA vivem sem rendimentos ou com rendimentos precários. Dos 39,8% que vivem com rendimentos de até um salário mínimo, cerca de 61,1% vivem com ½ salário mínimo, e 38,9% vivem com ¼ do salário mínimo (BAHIA, 2007d, p. 61). Só 13,6% da PIA vivem com mais de um salário mínimo. Em suma, o Território do Sisal apresenta uma elevada incidência de pobreza (BAHIA, 2007d).

Por exemplo, no caso de Quijingue e Araci, cerca de 80% da população de ambos os municípios vivem com ½ salário mínimo. Além da baixa renda, o Território do Sisal é caracterizado por uma elevada concentração de renda, em que 19,5% da renda são apropriadas pelos 60% mais pobres, enquanto que 45,3% da renda são apropriadas pelos 10% mais ricos (CODES SISAL, 2010, p. 54). Nesse contexto, tem aumentado, substancialmente, a renda oriunda de

[118] Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

transferências governamentais, sobretudo, a partir de 2003, com a expansão do Programa Bolsa Família. Entre 1991-2000, a renda oriunda de programas assistenciais cresceu (na média) de 9,5% para 22,8% da população com mais de 50% da renda oriunda de transferências (BAHIA, 2008).

Tabela 6 – Situação do Programa Bolsa Família, no Território do Sisal – 2004-2010

Dados Gerais	2004	2006	2008	2010
Número de Famílias Beneficiárias	51.054	81.845	78.565	90.717
Valor Total dos Benefícios (R$)	3.608.772,00	5.689.069,00	7.344.912,00	9.363.430,00
Benefício Médio por Família (R$)	70,69	69,51	93,49	103,22

Fonte: BAHIA, 2011d; Ipeadata.

Nos últimos oito anos, o Programa Bolsa Família tornou-se o principal programa de transferência governamental no Brasil. No Território do Sisal, o número de famílias beneficiárias é significativo e crescente, ano após ano (ver Tabela 6). Em 2004, eram 51.054 famílias beneficiadas, com um rendimento médio de R$ 70,69. Em 2010, o número de famílias saltou para 90.717, com um rendimento médio de R$ 103,22. Isso significa um crescimento de 77,6% no número de famílias cadastradas, e um incremento de 46,1% no valor do benefício médio. Se considerarmos "cada família com quatro membros", isso representa um contingente populacional de 362.868 habitantes dependentes do Programa Bolsa Família no Território do Sisal[119] (CODES SISAL, 2010).

4.3.3 Educação

A situação da educação no Território do Sisal ainda é bastante crítica, "[...] *fruto* do descaso dos governos por toda a história" (CODES SISAL, 2010, p. 36). Não é por outro motivo que o tema da educação liderou a votação das prioridades no último PPA Participativo 2008-2011, com 34% das propostas

[119] Isso representa 62% da população (em 2010) do Território do Sisal. Dos vinte municípios que compõem o Território do Sisal, cinco municípios (Araci, Serrinha, Monte Santo, Tucano e Conceição do Coité) concentram cerca de 48,5% dos benefícios do Programa Bolsa Família (em 2010) (BAHIA, 2011d; CODES SISAL, 2010, p. 52-54).

pautadas na plenária do Território do Sisal (BAHIA, 2007d). A sociedade civil reconhece a *precariedade* da estrutura educacional local, demandando das autoridades públicas (municipais/estaduais/federais) ações e soluções para melhorar a qualidade do ensino, e a média de anos de estudo da população. Esse é um movimento em rebate aos indicadores educacionais (do Território do Sisal) *aquém* da média estadual e nacional (BAHIA, 2011d).

O Território do Sisal apresenta a terceira pior taxa de analfabetismo da Bahia[120]. Na média, o analfabetismo atinge 30,7% da população do Território do Sisal. As condições mais graves estão nos municípios de Araci, Quijingue e Monte Santo, onde o analfabetismo supera 40% da população, em cada um dos municípios (BAHIA, 2001). Se considerarmos o analfabeto funcional[121], a taxa média de analfabetismo sobe para 58,8% da população do Território do Sisal. Nessa condição, a situação mais crítica está no município de Quijingue, onde a taxa de analfabetismo funcional é de 72% da população (com mais de 10 anos) (BAHIA, 2007). Se adicionarmos a situação do domicílio, notaremos que a maior parcela do analfabetismo está no meio rural[122] (BAHIA, 2001).

Além da elevada taxa de analfabetismo, o Território do Sisal apresenta uma baixa média de anos de estudo da população. Enquanto a população da Bahia tem uma média de 4,6 anos de estudo[123], a população do Território do Sisal possui uma média de 3,2 anos de estudo[124]. As melhores médias estão nos municípios de Serrinha (com 4,2 anos de estudo), Valente (com 4,1 anos de estudo) e Ichu (com 4,5 anos de estudo). A pior média está no município de Monte Santo, onde a população tem apenas 1,8 anos de estudo. A parcela da população com mais de 12 anos de estudo não abrange 1% da população com

---

120 O Território do Sisal fica atrás apenas dos Territórios do Semiárido Nordeste II e Bacia do Paramirim (BAHIA, 2001, 2007, 2011). Além disso, a taxa de analfabetismo do Território do Sisal é 10,3% superior à taxa de analfabetismo da Bahia (BAHIA, 2001, 2007). É importante observar, também, que a taxa de analfabetismo no Território do Sisal tem caído ao longo das últimas duas décadas. Por exemplo, em 1991, o analfabetismo alcançava 45% da população do Território do Sisal (BAHIA, 1995, p. 128-131).

121 Analfabeto funcional é o termo utilizado para designar o indivíduo que não é analfabeto absoluto, nem possui o domínio pleno e versátil da leitura e da escrita. Em geral, possui a capacidade de decodificar "minimamente" as letras, mas, não desenvolve a habilidade de interpretação de textos (RIBEIRO, 1997, p. 145).

122 Na média, 36,5% da população rural do Território do Sisal é analfabeta (BAHIA, 2001).

123 A média da Bahia é muito inferior à média nacional que é de 7,5 anos de estudo. Sobre a média de anos de estudo do Brasil, ver <http://www.ibge.gov.br>.

124 Todos os municípios do Território do Sisal apresentam uma média de anos de estudo da população inferior à média estadual e nacional (BAHIA, 2001, 2007).

mais de 25 anos, revelando que o Território do Sisal registra uma enorme defasagem escolar[125] (BAHIA, 2007; CODES SISAL, 2010, p. 36-37).

Tabela 7 – Unidades Escolares, por Nível de Ensino, no Território do Sisal – 1968-2009

Nível de Ensino (1)	1968	1977	1993	2001	2009
Educação Infantil (2)	-	-	1.656	1.061	1.074
Ensino Fundamental (3)	634	1.406	1.623	1.656	1.292
Ensino Médio (4)	23	14	41	64	83
Ensino Superior	-	-	-	2	14
Total	**657**	**1.420**	**3.320**	**2.783**	**2.463**

Fonte: BAHIA, 1973, 1980, 1995, 2001, 2003, 2011d.

(1) Inclui todas as dependências administrativas (Federal, Estadual, Municipal e Particular).

(2) Ensino Pré-Escolar e Alfabetização. (3) Ensino Primário ou 1º Grau. (4) Ensino 2º Grau.

Em relação à infraestrutura educacional (ver Tabela 7), o Território do Sisal conta com 2.463 unidades escolares (em 2009). Nos últimos 40 anos, a infraestrutura educacional no Território do Sisal cresceu 274%, mesmo com o fechamento de 857 unidades escolares (ou 25%), entre 1993-2009, talvez como resultado da adoção das políticas neoliberais[126]. Nessa ocasião, a maior expansão foi da educação infantil. Enquanto isso, o ensino médio e o ensino superior avançaram muito pouco, mantendo uma participação inferior a 4% da infraestrutura educacional no Território do Sisal[127]. É importante lembrar que 95% da infraestrutura educacional pertencem ao poder público, ou seja, as unidades particulares são incipientes no Território do Sisal[128].

No Território do Sisal, o maior contingente estudantil está concentrado no ensino fundamental, ratificando a histórica defasagem escolar. Em 1977,

[125] No Território do Sisal, a defasagem escolar ocorre em todas as faixas etárias, sendo mais *grave* na população com 15 anos ou mais (CODES SISAL, 2010). Nesse grupo de idade (com 15 anos ou mais), a média é de 2,9 anos de estudo.

[126] A partir de 1993, as políticas neoliberais (ou seja, o ideológico esvaziamento dos Estados) foram adotadas pelo Governo Federal e pelo Governo da Bahia (SPINOLA, 2009).

[127] Historicamente, as unidades de ensino médio e de ensino superior sempre tiveram pouca *representatividade* dentro da infraestrutura educacional no Território do Sisal.

[128] Das unidades escolares que pertencem ao poder público, 91% são unidades concernentes aos municípios (do Território do Sisal) e 4% são unidades do Estado da Bahia. No Território do Sisal, não existem unidades escolares administradas pelo Governo Federal. As unidades escolares particulares representam 5% das unidades no Território do Sisal (em 2009).

as matrículas iniciais do ensino fundamental representavam 97,2% do total. Na Tabela 8, é visível que as matrículas iniciais no ensino fundamental não se convertem, posteriormente, em matrículas no ensino médio. Isso confirma a baixa média de anos de estudo da população do Território do Sisal. Ou seja, existe um desequilíbrio na relação entre as matrículas no ensino médio e no ensino fundamental[129]. Mesmo assim, o total das matrículas iniciais cresceu 620%, passando de 26 mil matrículas, em 1968, para 192 mil matrículas em 2009 (BAHIA, 1973, 2011d)[130].

Tabela 8 – Matrículas Iniciais, por Nível de Ensino, no Território do Sisal – 1968-2009

Nível de Ensino (1)	1968	1977	1993	2001	2009
Educação Infantil (2)	-	-	40.266	21.860	26.072
Ensino Fundamental (3)	23.647	70.447	103.363	187.146	136.720
Ensino Médio (4)	2.961	1.981	6.696	18.752	26.133
Ensino Superior	-	-	-	1.327	3.438
Total	**26.608**	**72.428**	**150.325**	**229.085**	**192.363**

Fonte: BAHIA, 1973, 1980, 1995, 2001, 2003, 2011d.

(1) Inclui todas as dependências administrativas (Federal, Estadual, Municipal e Particular).

(2) Ensino Pré-Escolar e Alfabetização. (3) Ensino Primário ou 1º Grau. (4) Ensino 2º Grau.

Tabela 9 – Corpo Docente, por Nível de Ensino, no Território do Sisal – 1968-2009

Nível de Ensino (1)	1968	1977	1993	2001	2009
Educação Infantil (2)	-	-	1.487	1.671	1.144
Ensino Fundamental (3)	856	2.363	5.478	7.378	6.224
Ensino Médio (4)	253	210	643	861	1.346
Total	**1.109**	**2.573**	**7.608**	**9.910**	**8.714**

Fonte: BAHIA, 1973, 1980, 1995, 2001, 2003, 2011d.

(1) Inclui todas as dependências administrativas (Federal, Estadual, Municipal e Particular).

(2) Ensino Pré-Escolar e Alfabetização. (3) Ensino Primário ou 1º Grau. (4) Ensino 2º Grau.

[129] Além da defasagem escolar, isso pode significar uma elevada taxa de evasão.

[130] A expansão das matrículas iniciais foi muito superior à expansão das unidades escolares. Além disso, das 192 mil matrículas iniciais (em 2009) somente 19,7% estavam nas unidades particulares. Ou seja, o ensino público (municipal e estadual) foi responsável por 80,3% das matrículas totais (BAHIA, 2001, 2003, 2011d).

Sobre o corpo docente (ver Tabela 9), o Território do Sisal possui 8.714 professores (em 2009), sendo 13,1% da educação infantil, 71,4% do ensino fundamental e 15,5% do ensino médio. Desde 1968, o ensino fundamental é responsável por concentrar boa parte do corpo docente no Território do Sisal, com destaque para 1977, quando 91% do total do corpo docente pertenciam ao ensino fundamental. Apesar disso, entre 1968 e 2009, o corpo docente, no Território do Sisal, cresceu cerca de 690%, mesmo diante de uma redução de 12% entre 2001-2009, talvez também "em resultado da adoção das políticas neoliberais"[131] (CODES SISAL, 2010). É importante lembrar ainda que 90,3% do corpo docente concernem ao ensino público (BAHIA, 2011).

Por fim, cabe frisar que, no Território do Sisal, o ensino profissional e o ensino superior têm – historicamente – uma estrutura limitada[132]. No ensino profissional, as opções de treinamentos e cursos estão limitadas ao setor de serviços, artesanato e comércio[133]. Em relação ao ensino superior, 14 dos 20 municípios têm faculdades e/ou universidades[134]. Boa parte (ou 90%) das instituições de nível superior, no Território do Sisal, são particulares, e estão voltadas para a educação à distância[135]. A única instituição pública *presente* no Território do Sisal é a Universidade do Estado da Bahia, com *campus* em Serrinha e Conceição do Coité. Apesar de 70% dos municípios (do Território do Sisal) possuírem ensino superior, a oferta de cursos é limitada[136].

4.3.4 Saúde

A infraestrutura de saúde (hospitais, leitos, etc.) é bastante precária no Território do Sisal (CODES SISAL, 2010), e *objeto* de inúmeras discussões na

[131] Entre 2001-2009, apenas o ensino médio ampliou o corpo docente (ver Tabela 9).
[132] A fim de reduzir a defasagem e a evasão escolar, o Governo da Bahia, juntamente com os municípios (do Território do Sisal) passaram a desenvolver (desde 2006) programas voltados para a educação de jovens e adultos (BAHIA, 2011). Esses programas já estão *presentes* em 85% dos municípios do Território do Sisal – integrando conhecimento *regular* (e básico), com conhecimento profissional *contextualizado* (em geral, voltado à agricultura familiar).
[133] São treinamentos/cursos na área de administração, escritório, gerência, higiene e beleza, artesanato, produção caseira, etc. Desde 1993, o SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial na Bahia) oferece treinamentos/cursos nos municípios de Serrinha, Conceição do Coité, Santaluz, Teofilândia, Cansanção e Retirolândia (BAHIA, 1995, 2011, 2011d).
[134] Sobre o cadastro da educação superior, ver <http://emec.mec.gov.br>.
[135] Isso significa dizer que a estrutura (local) física, humana e financeira é mínima.
[136] Em todo o Território do Sisal, são ofertadas apenas cinco opções de cursos: comunicação social; formação de professores; pedagogia; radialismo; e administração (BAHIA, 2011d).

elaboração dos Planos Plurianuais. Por exemplo, no PPA Participativo 2008-2011, o tema da saúde foi o segundo mais importante na pauta de propostas do Território do Sisal, ficando atrás apenas das propostas da educação. Além da infraestrutura precária, a saúde no Território do Sisal carece de diversas especialidades médicas/clínicas e de profissionais mais qualificados, capazes de atender aos casos de média/alta complexidade[137] (BAHIA, 2007d). Ou seja, o atendimento médico no Território do Sisal limita-se às consultas médicas e aos serviços ambulatoriais[138] (CODES SISAL, 2010, p. 39).

Tabela 10 – Hospitais e Leitos Existentes no Território do Sisal, por Municípios – 1970-2009

Município	1970		1998		2009	
	Hospitais	Leitos	Hospitais	Leitos	Hospitais	Leitos
Araci	-	-	2	63	2	80
Barrocas	-	-	-	-	1	29
Biritinga	-	-	-	-	1	14
Candeal	-	-	-	-	-	-
Cansanção	-	-	-	-	1	16
Conceição do Coité	1	16	4	133	6	204
Ichu	-	-	1	20	1	22
Itiúba	1	-	2	71	2	87
Lamarão	-	-	-	-	-	-
Monte Santo	-	-	1	60	1	60
Nordestina	-	-	-	-	1	24
Queimadas	-	-	1	30	2	53
Quijingue	-	-	1	19	1	23
Retirolândia	-	-	1	17	1	26
Santaluz	-	-	3	73	3	80
São Domingos	-	-	1	20	1	20
Serrinha	4	52	5	212	5	243
Teofilândia	-	-	-	-	1	25
Tucano	-	-	3	60	2	58
Valente	-	-	3	64	3	80
Total	**6**	**68**	**28**	**842**	**35**	**1.144**

Fonte: BAHIA, 1973, 1999, 2011, 2011d.

[137] Sobre os níveis de complexidade, ver <http://portalsaude.saude.gov.br/portalsaude/>.
[138] Os casos de média/alta complexidade são transferidos para Feira de Santana e Salvador.

Na Tabela 10, é possível observar o atinente aumento da infraestrutura hospitalar e da disponibilidade de leitos (em sua maioria, conveniados com o Sistema Único de Saúde). Na década de 1970, eram somente seis hospitais e 68 leitos, em três municípios (Conceição do Coité, Itiúba e Serrinha)[139]. Logo, em 2009, existiam 35 hospitais e 1.144 leitos, em 18 dos 20 municípios que compõem o Território do Sisal. Apenas os municípios de Candeal e Lamarão não dispõem de estabelecimentos hospitalares (BAHIA, 2011d). Apesar deste aparente avanço, a infraestrutura hospitalar no Território do Sisal ainda está muito longe de alcançar os *parâmetros mínimos* recomendados por órgãos ou autoridades nacionais e internacionais de saúde.

Por exemplo, a Organização Mundial da Saúde recomenda a existência de pelo menos 4 leitos para cada grupo de 1.000 habitantes. No Território do Sisal, só o município de Valente acata a tal recomendação, com 4,3 leitos por 1.000 habitantes (BAHIA, 2002). Os demais municípios (sendo que Lamarão e Candeal não contam com nenhum leito) possuem uma média de 1,8 leitos por 1.000 habitantes. Assim, a média do Território do Sisal é muito inferior à média da Bahia, que é de 2,3 leitos por 1.000 habitantes (BAHIA, 2002). Em razão do número reduzido de leitos, muitos pacientes são deslocados para os municípios mais próximos (Conceição do Coité ou Serrinha), ou transferidos para os grandes centros urbanos (Feira de Santana ou Salvador)[140].

Além disso, é importante destacar que cerca de 60% dos hospitais (ou seja, 21 estabelecimentos), em 2009, pertenciam à iniciativa privada. Apenas 14 hospitais pertenciam ao poder público[141], sendo que nenhum era dirigido pelo Governo Federal, ou pelo Governo da Bahia. Todos os hospitais públicos no Território do Sisal são geridos pelos municípios (BAHIA, 2011d). Além dos hospitais privados, o Território do Sisal dispõe de uma *rede particular* de 197 estabelecimentos de saúde, incluindo clínicas especializadas, de diagnose e terapia, laboratórios de análise, etc. (BAHIA, 2002). O município de Serrinha é o que mais concentra os estabelecimentos privados de saúde, com 37% das unidades existentes no Território do Sisal (em 2009).

---

[139] Em Araci, Biritinga, Candeal, Queimadas, Retirolândia, Santaluz, Teofilândia, Tucano e Valente existiam apenas estabelecimentos oficiais de saúde (BAHIA, 1973, p. 338-342).
[140] No Território do Sisal, as internações são apenas para os casos mais *simples* e pequenas cirurgias (como partos) (CODES SISAL, 2006, 2008, 2010).
[141] Em Conceição do Coité e São Domingos, todos os hospitais são privados (BAHIA, 2011).

Para amenizar as limitações da infraestrutura, os gestores estaduais e municipais têm ampliado a quantidade de equipes do Programa de Saúde da Família (PSF)[142]. No Território do Sisal, existem mais de 104 equipes do PSF, distribuídas nos 20 municípios, possibilitando um maior acesso aos serviços de saúde, sobretudo por parte da população rural. O objetivo das equipes do PSF é promover a manutenção da saúde da família, mediante a prevenção, a recuperação e a reabilitação de doenças frequentes e menos complexas. Esse modelo assistencial de saúde permite que o poder público diminua os custos e os investimentos hospitalares, já que o PSF reverte o *tradicionalismo* típico do atendimento emergencial[143] (CODES SISAL, 2010, p. 40-41).

Tabela 11 – Profissionais da Área de Saúde, por Tipo de Ocupação, no Território do Sisal – 1970-2009

Tipo de Ocupação (1)	1970 (2)	1998 (2)	2009 (2)
Agente de Serviço de Saúde/Atendente Rural	7	73	44
Assistente Social	-	4	5
Atendente de Enfermagem	16	40	15
Auxiliar de Enfermagem	9	110	130
Enfermeiro	1	19	16
Farmacêutico	-	10	11
Médico	30	65	49
Nutricionista	-	2	2
Odontólogo/Dentista	6	14	14
Outras Ocupações	43	38	25
Total	**112**	**375**	**311**

Fonte: BAHIA, 1973, 1999, 2011, 2011d.

(1) Em atividade nos estabelecimentos hospitalares. (2) Somente servidores estaduais.

Outro aspecto preocupante no Território do Sisal é o número reduzido de profissionais da área de saúde. Essa limitação atinge tanto a estrutura de

[142] O PSF surgiu, em 1994, como estratégia de *reorientação* do modelo assistencial de saúde, operacionalizado mediante a implantação de equipes *multiprofissionais* em unidades básicas de saúde. Cada equipe do PSF é responsável pelo acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em uma área geográfica delimitada, em geral, dentro dos limites de um município. Sobre o PSF, ver <http://portalsaude.saude.gov.br/portalsaude/>.

[143] Por meio de visitas domiciliares e ações educativas individuais e coletivas, o PSF combate na origem, várias doenças, como, por exemplo, dengue, malária, leishmaniose, etc.

saúde municipal, como a estrutura de saúde estadual, no Território do Sisal. Além das restrições financeiras, os municípios têm dificuldades em atrair os mais diversos tipos de profissionais de saúde – principalmente os médicos. Por exemplo, na Tabela 11, podemos verificar o número de profissionais da área de saúde, que atuam nos estabelecimentos hospitalares no Território do Sisal. Apesar de um considerável crescimento de 277%, entre 1970 e 2009, o total de profissionais da área de saúde (em 2009) persistiu insuficiente para as necessidades do Território do Sisal (CODES SISAL, 2010)[144].

Em síntese, a *precariedade* da infraestrutura dos serviços médicos e a falta de profissionais da área de saúde afetam negativamente a qualidade de vida da população no Território do Sisal[145]. Na prática, isso afeta claramente os indicadores de saúde, como, por exemplo, a expectativa/esperança de vida ao nascer[146], a mortalidade infantil[147], os casos de doenças transmissíveis[148], e o número anual de óbitos[149]. Embora o Território do Sisal tenha melhorado boa parte dos indicadores de saúde nos últimos 40 anos, muitos continuam *aquém* da média nacional e estadual, e muito longe de atingir os *parâmetros*

---

[144] Ou seja, no Território do Sisal não há atendimento de diversas especialidades médicas e clínicas, como, por exemplo, médico-neurologista (BAHIA, 2011d). As especialidades médicas e clínicas mais complexas são transferidas para os grandes centros urbanos (como Feira de Santana ou Salvador). Essa limitação *ocorre* na rede pública e na rede privada de saúde.

[145] Além dos *aspectos* ligados a saúde, a qualidade de vida da população depende do nível de renda, do saneamento básico, do acesso à água, dos índices de violência/criminalidade, do nível de poluição do ar, da coleta adequada do lixo, entre outros. Tais variáveis, no Território do Sisal, também são precárias (CODES SISAL, 2008, 2010).

[146] Em 1991, a expectativa de vida no Território do Sisal era de apenas 56 anos. Em 2000, a expectativa de vida ao nascer aumentou 7%, passando para 60 anos (BAHIA, 2001). Apesar de tal avanço, a expectativa de vida no Território do Sisal ainda está muito *aquém* da média nacional (72 anos) e da média estadual (64 anos). A esperança de vida no Território do Sisal é similar à de países africanos, como Senegal, Ruanda e Etiópia. Sobre a expectativa de vida, ver <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.

[147] A mortalidade infantil no Território do Sisal, também é similar à de países africanos, como Camarões e Suazilândia. Na década de 1990, a taxa de mortalidade infantil no Território do Sisal era de 88 crianças por 1.000 nascidos vivos. Em 2000, a mortalidade infantil caiu para 59 crianças por 1.000 nascidos vivos. Mesmo com a redução de 32%, a mortalidade infantil no Território do Sisal está muito superior à média nacional (20 crianças por 1.000 nascidos vivos) e à média estadual (46 crianças por 1.000 nascidos vivos) (BAHIA, 2001, 2002). Sobre a mortalidade infantil, ver <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.

[148] Várias epidemias já *assolaram* o Território do Sisal. Na década de 1970, a coqueluche era a doença que mais preocupava a população e os órgãos de saúde (BAHIA, 1973). Na década de 1990, a preocupação era com a hepatite (em 1999, cerca de 10% dos casos notificados na Bahia estavam no Território do Sisal) (BAHIA, 2001). Agora, a epidemia que mais preocupa é a dengue. Em 2009, foram notificadas, aproximadamente, 6.571 contaminações no Território do Sisal (BAHIA, 2011, 2011d; CODES SISAL, 2008, 2010).

[149] Em termos proporcionais à população, o número anual de óbitos permaneceu estável nos últimos 30 anos. Em outras palavras, não aconteceu "uma queda relativa" no número anual de óbitos (em média, 0,3% da população do Território do Sisal) (BAHIA, 1973, 2011d).

mínimos recomendados por órgãos ou autoridades nacionais e internacionais de saúde (BAHIA, 2001, 2011d; CODES SISAL, 2010).

4.3.5 Vulnerabilidade Social e Desenvolvimento Humano

A vulnerabilidade social ainda é um tema inquietante no Território do Sisal (CODES SISAL, 2010, p. 48). A pobreza e a exclusão social atingem boa parte da população, decorrentes da desnutrição, das condições precárias de moradia e saneamento básico, do *subemprego*, do desemprego e baixa renda, etc. Os indicadores sociais, como o Índice de Desenvolvimento Social e o Índice de Desenvolvimento Humano, comprovam que o risco social continua elevado no Território do Sisal, e em alguns dos municípios até pioraram, nos últimos 20 anos (BAHIA, 1999, 2007, 2008, 2011d). Por exemplo, entre 2002 e 2006, o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) do Território do Sisal subiu levemente, mas não o suficiente para mudar a realidade da população.

Ou seja, o IDS do Território do Sisal continua entre os piores da Bahia. Em 2002, o Território do Sisal ocupava a 24º posição, em relação aos demais territórios da Bahia[150] (BAHIA, 2011d). Em 2006, o IDS do Território do Sisal subiu para a 22º posição, registrando um índice de 4,95. Esse resultado está muito abaixo do IDS da Bahia (de 7,24) e do IDS do Brasil (de 8,11). Nem um município do Território do Sisal (ver Tabela 12) registra um IDS próximo das médias estadual e nacional (ALBUQUERQUE, 2008, p. 4). Se analisarmos os componentes[151] do IDS do Território do Sisal, notaremos que apenas o Índice do Nível de Educação (INE) é satisfatório[152]. Os outros componentes (IRMCH, INS e ISB) do IDS do Território do Sisal estão entre os piores da Bahia[153].

Na Tabela 12, podemos notar o IDS e seus componentes, entre 1998 e 2006, por municípios do Território do Sisal. Nesse período, o IDS piorou em nove municípios (Candeal, Cansanção, Itiúba, Monte Santo, Queimadas, São

[150] No total, a Bahia tem 26 Territórios de Identidade (ver Figura 5).
[151] O IDS é composto pelos seguintes indicadores – Índice do Nível de Educação (INE), Índice de Renda Média dos Chefes de Família (IRMCH), Índice do Nível de Saúde (INS) e Índice dos Serviços Básicos (ISB). Sobre a metodologia do IDS, ver <http://www.sei.ba.gov.br>.
[152] O INE do Território do Sisal está entre os dez melhores da Bahia (BAHIA, 2007).
[153] Em relação aos demais territórios da Bahia, o IRMCH (Índice de Renda Média dos Chefes de Família), o INS (Índice do Nível de Saúde) e o ISB (Índice dos Serviços Básicos) do IDS do Território do Sisal estão entre os cinco piores da Bahia (BAHIA, 2007, 2011d).

Domingos, Serrinha, Tucano e Valente), *depreciando*, assim, a sua posição em relação aos demais municípios da Bahia. O caso mais grave é do município de Monte Santo, que ocupa a 405º posição na classificação do IDS na Bahia[154] (BAHIA, 2007). Em Monte Santo, o componente mais precário é o IRMCH – um dos três piores indicadores municipais da Bahia. Além disso, o INS e o ISB do município de Monte Santo são os piores do Território do Sisal. Por fim, o pior INE do Território do Sisal é do município de Candeal.

Tabela 12 – Índice de Desenvolvimento Social do Território do Sisal, segundo seus Componentes, por Municípios – 1998-2006

Município	1998					2006				
	INS	INE	ISB	IRMCH	IDS	INS	INE	ISB	IRMCH	IDS
Araci	4,98	4,99	4,94	4,91	4,96	5,01	5,04	4,93	4,90	4,97
Barrocas	-	-	-	-	-	4,95	5,05	5,32	4,72	5,01
Biritinga	4,95	4,97	4,91	4,99	4,96	5,02	5,04	4,89	4,91	4,96
Candeal	4,97	4,99	4,95	4,95	4,97	4,96	4,92	4,95	4,93	4,94
Cansanção	4,97	4,97	4,95	4,92	4,95	4,95	5,01	4,96	4,91	4,95
Conceição do Coité	4,99	5,08	4,99	4,98	5,01	5,00	5,04	5,01	5,01	5,01
Ichu	5,05	5,13	5,00	4,95	5,03	5,12	5,20	5,14	4,96	5,11
Itiúba	4,98	4,95	4,95	4,97	4,96	4,95	4,95	4,92	4,95	4,94
Lamarão	4,97	4,91	4,92	4,91	4,93	4,96	4,99	4,91	4,91	4,94
Monte Santo	4,95	4,90	4,91	4,91	4,92	4,93	4,94	4,87	4,88	4,91
Nordestina	4,94	4,92	4,91	4,88	4,91	4,99	5,00	4,90	4,90	4,95
Queimadas	4,98	4,99	4,98	4,95	4,97	4,98	4,99	4,96	4,95	4,97
Quijingue	4,96	4,94	4,89	4,87	4,92	4,95	4,99	4,89	4,91	4,94
Retirolândia	5,01	5,08	4,99	4,93	5,00	5,04	5,02	5,03	4,96	5,01
Santaluz	5,02	5,01	5,01	5,01	5,01	5,01	5,04	5,01	4,98	4,99
São Domingos	5,02	5,02	5,03	4,96	5,01	5,01	4,99	5,10	4,92	5,00
Serrinha	5,06	5,10	5,05	5,06	5,07	5,07	5,04	5,03	5,06	5,05
Teofilândia	5,00	5,00	4,94	5,02	4,99	4,96	5,06	4,95	5,03	5,00
Tucano	5,01	4,95	4,99	4,96	4,98	5,00	4,94	4,96	4,94	4,96
Valente	5,08	5,04	5,05	4,97	5,04	5,07	5,00	5,08	4,98	5,03

Fonte: BAHIA, 1999, 2007, 2011d.

Notas: INS – Índice do Nível de Saúde; INE – Índice do Nível de Educação; ISB – Índice dos Serviços Básicos; IRMCH – Índice de Renda Média dos Chefes de Família.

[154] O Estado da Bahia tem 417 municípios (BAHIA, 2011, p. 53).

O melhor IDS do Território do Sisal é do município de Ichu. Após, vêm os municípios de Serrinha (com o IDS de 5,05) e Valente (com o IDS de 5,03). No *ranking* do IDS na Bahia, o município de Ichu está entre os 20 melhores, sendo que o INS é o 3º melhor da Bahia e o INE é o 5º melhor da Bahia. Já o melhor ISB do Território do Sisal é do município de Barrocas, cujo índice é o 3º melhor da Bahia. Em relação ao IRMCH, é óbvio que o melhor registro é do município de Serrinha, o maior *centro urbano-comercial* do Território do Sisal e, assim, o município que proporciona as melhores oportunidades de emprego e renda (BAHIA, 2011d). Em suma, são poucos os municípios do Território do Sisal que sobressaem no aspecto social.

Tabela 13 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) do Território do Sisal, por Municípios – 1991-2000

Município (1)	1991		2000	
	IDH-M	Classificação na Bahia	IDH-M	Classificação na Bahia
Araci	0,426	399	0,557	397
Biritinga	0,505	239	0,596	316
Candeal	0,528	146	0,610	251
Cansanção	0,470	344	0,538	409
Conceição do Coité	0,520	178	0,611	249
Ichu	0,568	59	0,675	50
Itiúba	0,465	353	0,574	379
Lamarão	0,478	316	0,608	258
Monte Santo	0,410	407	0,534	411
Nordestina	0,419	402	0,550	403
Queimadas	0,471	337	0,613	244
Quijingue	0,375	415	0,526	414
Retirolândia	0,520	179	0,625	196
Santaluz	0,523	168	0,646	117
São Domingos	0,531	140	0,624	201
Serrinha	0,567	62	0,658	83
Teofilândia	0,501	248	0,607	263
Tucano	0,472	334	0,582	361
Valente	0,539	119	0,657	85

Fonte: BAHIA, 2001, 2007.

(1) Não inclui o município de Barrocas, fundado em 30/03/2000 (BAHIA, 2010, 2011d).

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), o Território do Sisal, novamente, não apresenta resultados satisfatórios. Ainda que todos os municípios do Território do Sisal tenham registrado avanços no IDH-M entre 1991-2000, boa parte dos municípios continua *aquém* da média estadual (de 0,693) e da média nacional (de 0,718)[155]. Assim como no IDS, os municípios de Ichu, Serrinha e Valente apresentam os melhores registros, do IDH-M (ver Tabela 13). Em contrapartida, os municípios de Quijingue, Monte Santo, Cansanção e Nordestina (em sequência) possuem os piores índices de desenvolvimento humano do Território do Sisal (BAHIA, 2001, 2011d). Neste contexto, o IDH-M de Quijingue está entre os cinco piores da Bahia.

4.4 Infraestrutura e Serviços Básicos

Nesta seção, explanamos sobre a infraestrutura urbana e os principais serviços básicos disponíveis no Território do Sisal. Assim sendo, dividimos a seção em seis partes. Na primeira, avaliamos a configuração da rede urbana, levando em consideração a área (ou rede) de influência das cidades, ou seja, o "sistema hierárquico-funcional". Na segunda, descrevemos a infraestrutura de transportes, com destaque no modal rodoviário. Na terceira, analisamos o consumo de energia elétrica e a abrangência da rede na zona rural e urbana. Na quarta, apresentamos a *precariedade* da infraestrutura de saneamento e de abastecimento d´água. Por fim, na quinta e sexta *subseção,* discorremos sucintamente sobre o serviço postal e a estrutura bancária, respectivamente.

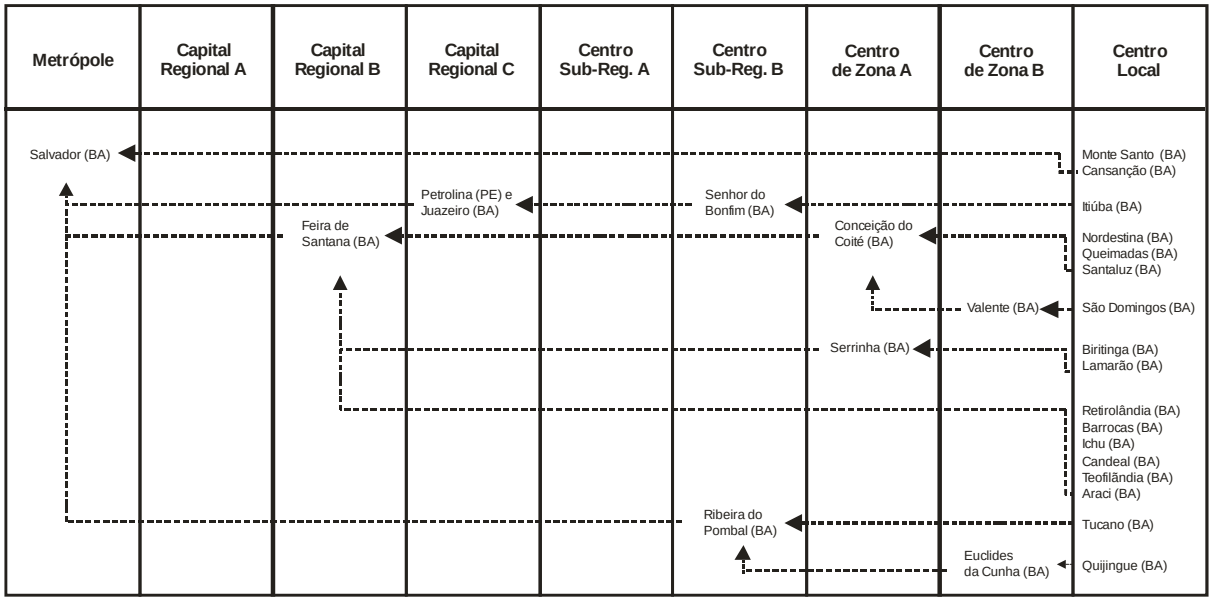
4.4.1 Rede Urbana

De acordo com Costa (2009), a rede urbana é um "sistema hierárquico-funcional" de articulações – econômicas, políticas, institucionais, culturais e sociais – que integram metrópoles, cidades médias e pequenas cidades, cada uma com seu potencial espaço de influência e suas conexões com contornos complexos e instigantes no tempo e no espaço. Na Figura 9, podemos notar a

[155] O IDH-M do Território do Sisal (de 0,600) é inferior ao IDH, por exemplo, da Palestina (de 0,641), uma notória e histórica zona de incessantes conflitos político-militares. Sobre o IDH, ver < http://hdr.undp.org/>.

configuração da rede urbana no Território do Sisal (em 2007). Há um notório predomínio de *centros locais*, cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do município, servindo somente seus habitantes (IBGE, 2008, p. 13). Ou seja, os municípios do Território do Sisal que desempenham a *função* de *centros locais* (ver Figura 9) abrangem reduzida área de influência[156].

Figura 9 – Região de Influência no Território do Sisal



Fonte: IBGE (2008, p. 54-58). Adaptado pelo Autor.

Dos 20 municípios que compõem o Território do Sisal, apenas *três* não são considerados como *centros locais*. O município de Valente é um *centro de influência*[157] para São Domingos. Na *pesquisa de campo*, foi possível ratificar tal categorização, ao observar que a população de São Domingos desfruta de inúmeros serviços e/ou produtos encontrados no município de Valente. Já o município de Conceição do Coité exerce influência[158] sobre os municípios de Valente, Nordestina, Queimadas e Santaluz. No mesmo nível, o município de Serrinha exerce *influência* sobre os municípios de Biritinga e Lamarão, dois pequenos municípios geograficamente próximos. Ambos, Conceição do Coité e Serrinha, são influenciados por Feira de Santana.

---

[156] Sobre a metodologia das regiões de influência das cidades, ver IBGE (2008, p. 129-140).
[157] Neste contexto, o município de Valente é um "Centro de Zona B" (IBGE, 2008).
[158] Na *pesquisa de campo*, ficou evidente que o município de Conceição do Coité exerce uma importante *função* de "centro comercial" para Valente, Nordestina, Queimadas e Santaluz.

Ainda, na Figura 9, é possível notar que os municípios de Retirolândia, Barrocas, Ichu, Candeal, Teofilândia e Araci são influenciados, diretamente, por Feira de Santana. Enquanto isso, os municípios de Itiúba, Quijingue e Tucano possuem *conexões urbanas* com os municípios de Senhor do Bonfim, Euclides da Cunha e Ribeira do Pombal, respectivamente. Já os municípios de Monte Santo e Cansanção possuem *articulações urbanas* com Salvador. É importante frisar, conforme a Figura 9, que, embora alguns municípios do Território do Sisal sejam influenciados por outros municípios, ou exerçam a função de centros urbanos de influência; todos os municípios do Território do Sisal estão na região de influência de Salvador como metrópole.

4.4.2 Sistema de Transportes

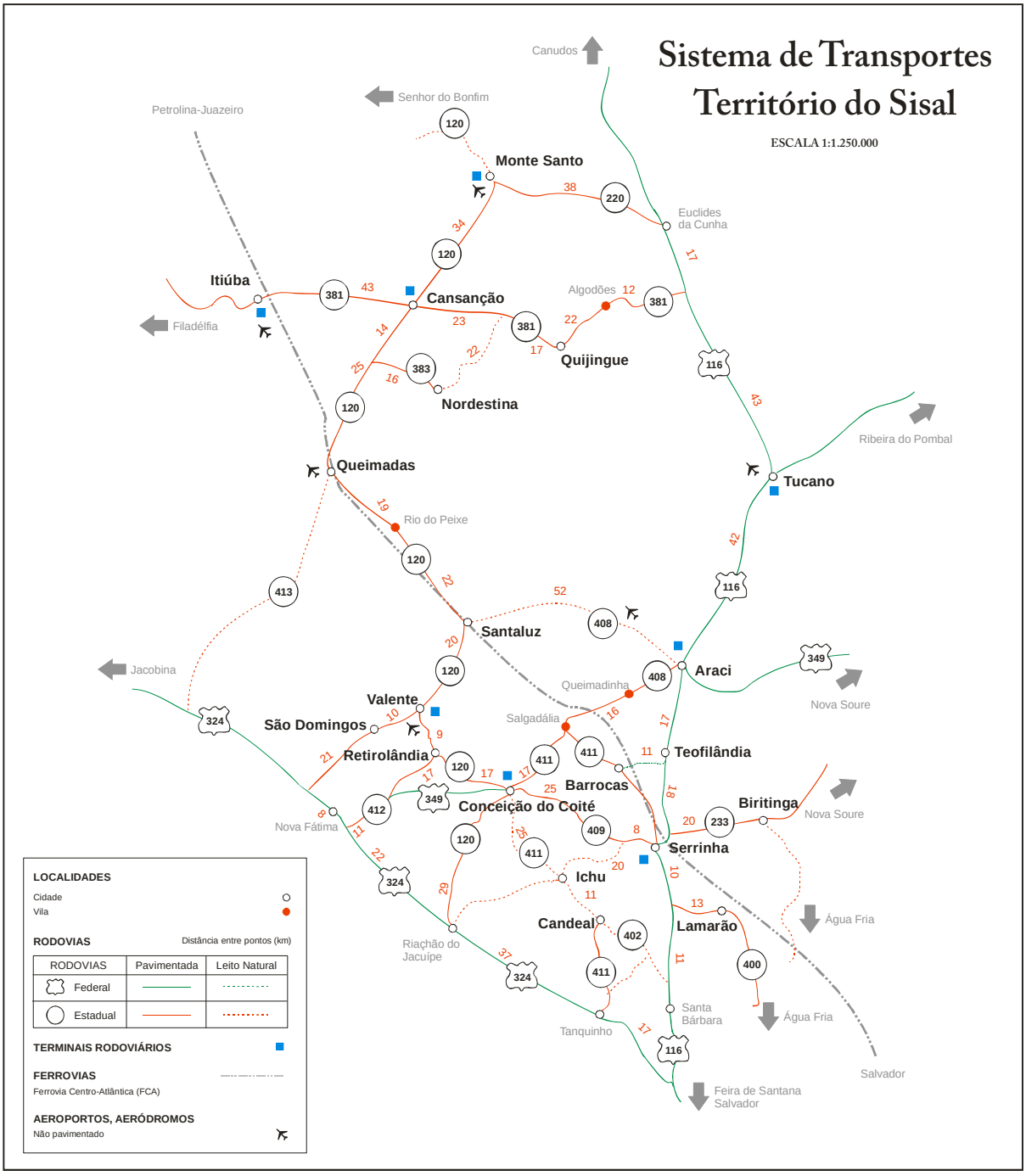
O transporte rodoviário é o único meio utilizado no Território do Sisal, para o deslocamento de pessoas e de mercadorias. Não existem outros meios de transporte acessíveis à população (CODES SISAL, 2010, p. 71). Apesar de terem seis pistas de pouso/decolagem (em Valente, Araci, Queimadas, Monte Santo, Itiúba e Tucano), o transporte aéreo é inexistente[159]. Ou seja, não há voos comerciais regulares, nem aeroportos, nem pistas pavimentadas. Sobre o modal ferroviário, existe uma via-férrea reservada apenas ao transporte de cargas (dos clientes) da Ferrovia Centro-Atlântica (FCA). Essa ferrovia (ver na Figura 10) é incipiente e não tem vagões para o transporte de passageiros[160]. O transporte aquático é inviável numa região com problemas pluviais[161].

Na Figura 10, podemos observar mais atentamente a infraestrutura de rodovias federais e estaduais que cortam em todos os sentidos o Território do Sisal. No total, são quatro rodovias federais (BR-116, BR-324, BR-407 e BR-349), e treze rodovias estaduais (BA-381, BA-120, BA-413, BA-408, BA-411, BA-416, BA-412, BA-220, BA-383, BA-409, BA-402, BA-233 e BA-400). Boa parte da *malha rodoviária* no Território do Sisal surgiu nos últimos 25 anos. Até a década de 1980, só existiam quatro rodovias pavimentadas: a BR-116, a

[159] As pistas de pouso/decolagem são utilizadas raramente para voos particulares.
[160] Atualmente, no Brasil, existem poucas linhas férreas destinadas à população. Em geral, os vagões estão concentrados no transporte de cargas.
[161] No Território do Sisal, não existem rios navegáveis. Além do mais, a posição geográfica do Território do Sisal (no interior do continente) impossibilita o transporte oceânico.

BR 324, a BA-120 e a BA-220 (BAHIA, 1972, p. 103). Nesse contexto, a BR-116 sempre foi a principal rodovia no Território do Sisal, desde a década de 1960, possibilitando conexões com o Sul e o Nordeste do Brasil[162].

Figura 10 – Sistema de Transportes no Território do Sisal



Fonte: BAHIA (2007e, 2010a). Adaptado pelo Autor.

[162] A BR-116 é também a principal rodovia brasileira – com 4.385 km de extensão – ligando a cidade de Fortaleza (no Ceará) a Jaguarão (no Rio Grande do Sul).

Em relação à manutenção das rodovias, a situação é muito precária em diversos trechos no Território do Sisal. O trecho pavimentado mais precário é o que dá acesso (BA-400) ao município de Lamarão[163]. Os demais trechos, considerados precários, como Serrinha/Salgadália (BA-411), Araci/Santaluz (BA-408), Retirolândia/BR-324 (BA-412), Araci/Conceição do Coité (BA 408), Queimadas/BR-324 (BA-413), Candeal/Ichu/Conceição do Coité (BA-411) e Quijingue/Cansanção/Nordestina (BA-381 e BA-383), permanecem no *leito natural* (ou seja, *rodovia de terra*). Além disso, os municípios do Território do Sisal carecem de terminais rodoviários – somente oito municípios (ver Figura 10) dispõem de tal infraestrutura (BAHIA, 2007e).

4.4.3 Energia Elétrica

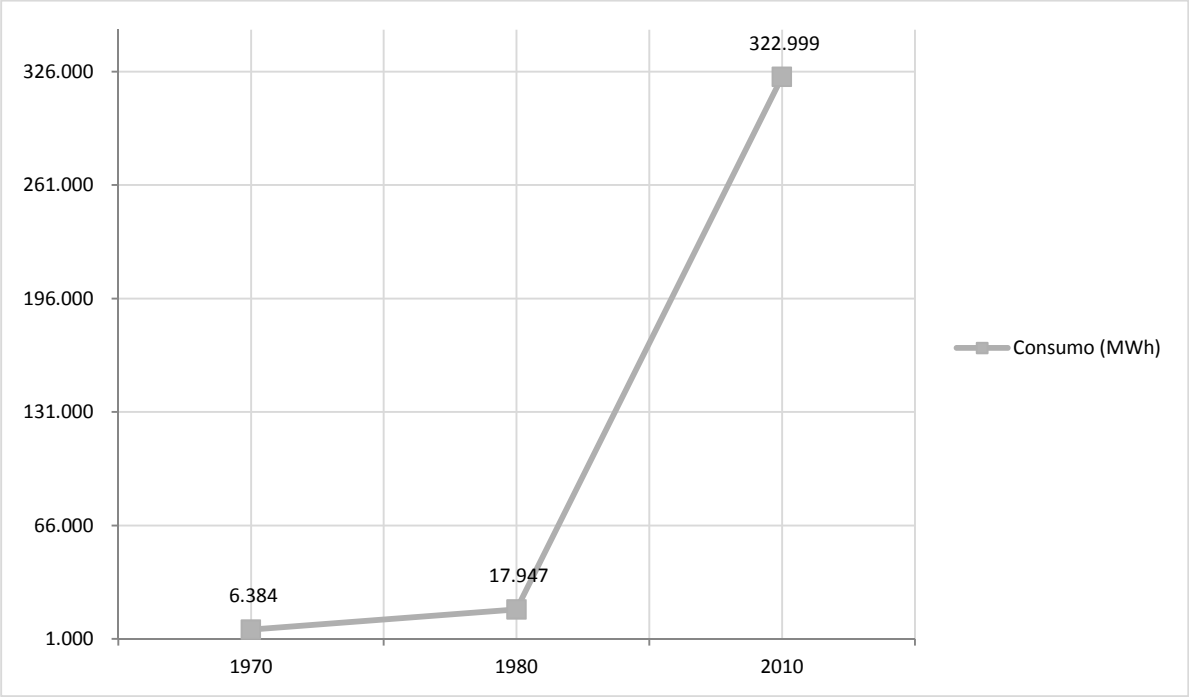
A expansão da rede elétrica no Território do Sisal ocorreu nos últimos 30 anos (ver Figura 11). Entre 1980-2010, o consumo de energia elétrica e o número de ligações cresceram cerca de 1.700% (BAHIA, 1980, 2011). Porém, a iluminação elétrica está presente em apenas 62% dos domicílios, revelando que a expansão ainda não beneficiou a totalidade da população no Território do Sisal. Enquanto, em alguns municípios, como Serrinha, Valente, e Ichu, a iluminação elétrica atende a mais de 80% dos domicílios, em outros, como Nordestina, Quijingue, e Monte Santo, a iluminação elétrica atende a menos de 50% dos domicílios. Essa assimetria no abastecimento de energia elétrica coloca o Território do Sisal *aquém* da média estadual[164].

A situação é mais precária nos domicílios rurais, onde a rede elétrica é limitada ou inexistente. Por exemplo, em 2010, o consumo rural (em MWh) representou apenas 5% da energia consumida no Território do Sisal. Na zona urbana (ou cidade) a rede elétrica já atende a 100% dos domicílios (isso ocorre em todos os municípios do Território do Sisal) (BAHIA, 2011d). Em relação à classe do consumo, desde a década de 1970, o consumo não residencial[165] é predominante no Território do Sisal. Porém, com a *popularização* dos bens duráveis (como geladeira, televisão, etc.), e os investimentos em eletrificação,

[163] São 13 km de rodovia *esburacada*, sem sinalização e sem acostamento.
[164] Na Bahia, cerca de 82% dos domicílios possuem iluminação elétrica (BAHIA, 2000).
[165] Isso inclui o consumo industrial, comercial e de serviços e poderes públicos.

o consumo residencial cresceu nas últimas décadas[166]. Em 2010, o consumo residencial representava 43% do consumo total no Território do Sisal.

Figura 11 – Evolução do Consumo de Energia Elétrica (MWh) no Território do Sisal – 1970-2010



Fonte: BAHIA (1972, 1980, 2011d). Adaptado pelo Autor.

4.4.4 Saneamento Básico e Abastecimento d´Água

No Território do Sisal, a infraestrutura sanitária (saneamento básico) e o abastecimento d´água são precários e, em alguns municípios, inexistentes. A situação do saneamento básico é muito grave. Além de poucos municípios contarem com rede de uso e *escoadouro* geral para as instalações sanitárias, só Araci, Santaluz, Serrinha, São Domingos, Tucano e Valente têm ligações,

[166] Na década de 1970, o consumo residencial representava apenas 26,4% do consumo total no Território do Sisal (BAHIA, 1972, p. 103-104). Em 1980, o consumo residencial expandiu para 36,2% do consumo total no Território do Sisal (BAHIA, 1980). Desde 2004, o "Programa Luz para Todos" vem contribuindo com a expansão do consumo residencial. De acordo com os registros da Coelba (Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia), de 2004 a 2012, o "Programa Luz para Todos" beneficiou 50 mil consumidores no Território do Sisal. Boa parte das novas ligações elétricas ocorreu na zona rural, em povoados, vilas e fazendas. No total, já foram investidos mais R$ 228 milhões. Sobre o "Programa Luz para Todos" na Bahia, ver <http://www.coelba.com.br>.

as redes sanitárias são insignificantes em extensão (tubulação) e em número de ligações domiciliares (nenhum município excede 500 ligações) (BAHIA, 1995, 2011). É muito comum o uso de fossas sépticas ou rudimentares, e, em casos mais extremos, o uso de valas/buracos. Em suma, a infraestrutura sanitária no Território do Sisal é bastante precária (BAHIA, 2007).

Em relação ao abastecimento d´água, podemos observar que o sistema de água tratada e canalizada[167] já atende a quase que 100% dos domicílios na zona urbana de todos os municípios do Território do Sisal (BAHIA, 2011d). É na zona rural que o abastecimento d´água está comprometido, em virtude da ausência de aglomerações domiciliares. Ou seja, a distância entre domicílios inviabiliza (de maneira econômica) o sistema de água tratada e canalizada. É comum as populações rurais utilizarem açudes (públicos ou privados), poços artesianos ou cisternas. Apesar dessas inúmeras limitações, o abastecimento d´água já expandiu muito no Território do Sisal[168]. Em 1970, apenas quatro municípios tinham rede de água tratada e canalizada[169].

4.4.5 Correios[170]

Nos últimos 40 anos, as unidades operacionais dos correios cresceram 175% no Território do Sisal (BAHIA, 1972, 1980, 2011d). Em 1968, existiam apenas 20 unidades de atendimento dos correios. Hoje, existem 55 unidades operacionais dos correios (BAHIA, 2011d). Sendo assim, o serviço postal está disponível em todos os municípios do Território do Sisal. Mesmo que existam restrições logísticas (como rodovias de terra), os municípios enviam/recebem encomendas normais e *expressas* (tipo SEDEX), graças aos últimos avanços nos transportes (sobretudo, nos veículos de entrega), e nas telecomunicações (a *internet* permite o rastreamento das encomendas). Enfim, podemos afirmar que o Território do Sisal está interligado ao Brasil e ao mundo[171].

---

[167] Todos os municípios do Território do Sisal são atendidos pela Embasa (BAHIA, 2011d).
[168] Em 1970, existiam 2.447 ligações (na rede de água) no Território do Sisal. Atualmente, há 102.475 ligações na rede de abastecimento d´água (BAHIA, 1972, 2011d).
[169] Atualmente, todos os 20 municípios possuem abastecimento d´água (BAHIA, 2011d).
[170] Inclui Agência de Correio, Correio Comunitário e Franqueado, Caixa de Coleta, etc.
[171] Em relação às telecomunicações, no Território do Sisal, somente a telefonia fixa tem uma rede abrangente em todos os municípios. A telefonia móvel e a internet ainda são incipientes em 80% dos municípios no Território do Sisal. Na internet, os programas de inclusão digital,

4.4.6 Bancos

Em 1970, a estrutura bancária no Território do Sisal estava limitada a sete agências, localizadas em cinco municípios (Conceição do Coité, Santaluz, Serrinha, Tucano e Valente). Nessa ocasião, quatro agências eram privadas, e três agências bancárias eram públicas (federais ou estaduais) (BAHIA, 1972). Em 2010, o Território do Sisal já contava com 21 agências bancárias, sendo 70% agências públicas (federais) e 30% agências privadas (BAHIA, 2011d)[172]. Apesar da estrutura bancária crescer 200%, nas últimas quatro décadas, os serviços bancários ainda não estão disponíveis em todos os municípios. Não existem agências bancárias nos municípios de Nordestina, Teofilândia, Ichu, Barrocas, Lamarão e Retirolândia (BAHIA, 2011d).

4.5 Informações Econômicas

Nesta seção, apresentamos as informações econômicas do Território do Sisal. Assim, dividimos a seção em quatro partes. Na primeira, analisamos os avanços do PIB Municipal, nos últimos 40 anos, dando ênfase às atividades agropecuárias e industriais. Na segunda, descrevemos a pauta de exportação e os principais destinos dos produtos do Território do Sisal, além de analisar a recente evolução do saldo da balança comercial. Na terceira, apresentamos a evolução e a composição das finanças públicas das prefeituras municipais no Território do Sisal. Por fim, na quarta *subseção*, delineamos os resultados do IDE (Índice de Desenvolvimento Econômico), revelando a *precariedade* da infraestrutura e da qualificação da mão-de-obra no Território do Sisal.

4.5.1 PIB Municipal

O desempenho econômico no Território do Sisal depende basicamente das atividades da administração pública. Em outras palavras, a economia no

---

do Governo Federal, do Governo da Bahia e de ONGs, têm contribuído, consideravelmente para a difusão e a educação digital da população. Porém tais programas são limitados, e, na maioria das vezes, não atendem as populações rurais. Atualmente – por exemplo – existem programas de inclusão digital em Araci, Barrocas, Biritinga e Valente.

[172] Não inclui as cooperativas de crédito.

Território do Sisal é sustentada pelos gastos governamentais, pelos recursos oriundos de transferências constitucionais e pelos recursos provenientes das transferências de renda (como aposentadoria e Bolsa Família). Na Figura 12, podemos observar o avanço da participação da administração pública no PIB do Território do Sisal. Em 1999, a APU (administração pública) representava 37,9% do PIB do Território do Sisal. Em 2008, a participação da APU no PIB do Território do Sisal saltou para 40,7%. Isso reflete o espantoso crescimento de 92%, entre 2004-2008, no valor adicionado da APU (BAHIA, 2010b).

Na Tabela 14, podemos notar que a participação da APU é "dominante" no PIB de 15 dos 20 municípios que formam o Território do Sisal[173]. Alguns municípios, como Lamarão e Nordestina, têm uma economia tão rudimentar, que a participação da APU supera 50% do PIB Municipal. Em 2008, apenas cinco municípios[174] tinham sua economia amparada no setor produtivo. Isso revela que o Território do Sisal tem uma economia *frágil*, "com dificuldade de concretizar e atrair negócios econômicos" (BAHIA, 2010b, p. 47). Entre 1999-2008, é perceptível, na Tabela 14, que, embora o PIB tenha aumentado em todos os municípios do Território do Sisal, em cerca de 80% (dos municípios) a participação do setor produtivo (no PIB) diminuiu[175].

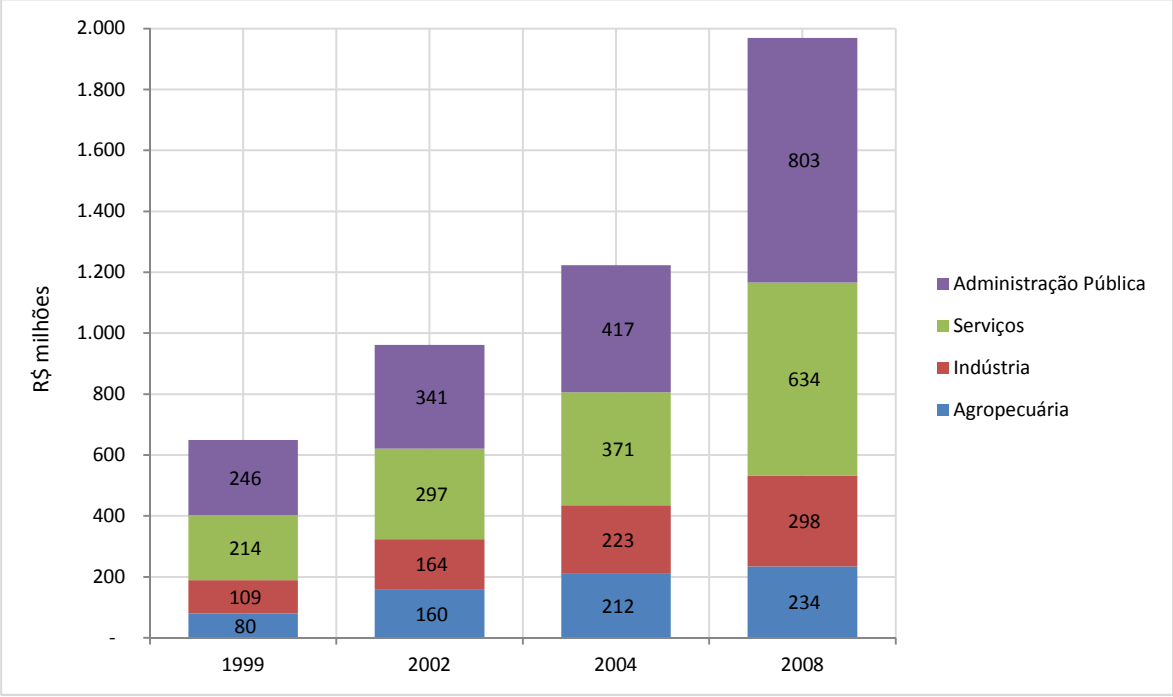
Ainda, na Figura 12, é possível notar a evolução do PIB do Território do Sisal. De 1999-2008, o PIB do Território do Sisal cresceu 203%, passando de R$ 649 milhões para R$ 1.969 milhões (BAHIA, 2011). Isso significa uma taxa média de crescimento de 13% ao ano. Em relação aos demais territórios da Bahia[176], o Território do Sisal ocupa a 12º posição na classificação do PIB, ou seja, uma posição "mediana" (BAHIA, 2011d). Neste contexto (1999-2008), o município que mais cresceu foi Quijingue, registrando uma taxa média de crescimento (do PIB) de 19% ao ano; e o que menos cresceu foi Teofilândia, com uma taxa média de crescimento (do PIB) de 3,8% ao ano (ver Tabela 14) (BAHIA, 2010b, 2011, 2011d).

---

[173] Isso quer dizer que 75% dos municípios (em 2008) dependiam da APU (BAHIA, 2011d).
[174] Os cinco municípios são: Barrocas (com a extração de minérios); Serrinha e Conceição do Coité (como centros comerciais e de serviços, confirmando o que foi descrito na seção 4.4.1); Valente (concentrando várias instituições e experiências sociais – como a APAEB-Valente); e Retirolândia (como *polo* de exportação dos produtos derivados do sisal, ver seção 4.5.2).
[175] A maior redução ocorreu na participação do setor industrial. A agropecuária e o setor de serviços ficaram proporcionalmente estáveis (BAHIA, 2010b, 2011, 2011d).
[176] No total, a Bahia tem 26 Territórios de Identidade (ver Figura 5).

No Território do Sisal, o maior PIB é do município de Serrinha (R$ 319 milhões). Após, vêm os municípios de Conceição do Coité (R$ 250 milhões) e Tucano (R$ 153 milhões). Juntos, esses três municípios concentram 37% da economia no Território do Sisal (em 2008). Assim sendo, existe uma evidente concentração econômica no Território do Sisal (BAHIA, 2010b). Por exemplo, 50% dos municípios (que compõem o Território do Sisal) concentram 80% do PIB do Território do Sisal. A outra metade dos municípios detêm apenas 20% da economia do Território do Sisal. Enquanto isso, o menor PIB no Território do Sisal é do município de Ichu (R$ 16 milhões), representando apenas 0,8% do PIB do Território do Sisal (BAHIA, 2010b).

Figura 12 – Valor Adicionado a Preços Correntes (R$ milhões) no Território do Sisal – 1999-2008



Fonte: BAHIA (2010b, 2011, 2011d). Adaptado pelo Autor.

Se deflacionarmos[177] o PIB do Território do Sisal, utilizando como *ano-base* 1999, encontraremos um crescimento real, de 1999 a 2008, de 187%. Nesse período, o PIB do Território do Sisal passou de R$ 649 milhões para R$ 1.214 milhões (preços de 1999). Isso significa uma taxa média de crescimento

[177] Sobre o deflator implícito do PIB, ver <http://www.ibge.gov.br>.

real de 7% ao ano. Se confrontarmos o crescimento nominal (preços correntes) de 13% ao ano, com o real (preços constantes) de 7% ao ano, notaremos que a inflação, entre 1999-2008, reduziu quase pela metade o PIB do Território do Sisal. Mesmo assim, a taxa média de crescimento do PIB do Território do Sisal ficou muito acima da taxa média de crescimento do PIB do Brasil e da Bahia. (BAHIA, 2006, 2010b, 2011, 2011d).

Tabela 14 – PIB Municipal (R$ milhões) e Valor Adicionado (em %) no Território do Sisal, por Municípios – 1999-2008

Município	1999					2008				
	PIB (1)	Valor Adicionado (%)				PIB (1)	Valor Adicionado (%)			
		AGR	IND	SER	APU		AGR	IND	SER	APU
Araci	54,5	5,8	17,2	33,6	43,4	134,5	11,9	9,2	34,6	44,3
Barrocas (2)	-	-	-	-	-	123,3	2,6	62,2	21,4	13,8
Biritinga	12,6	9,8	18,2	28,4	43,6	42,2	11,7	15,4	27,5	45,4
Candeal	9,5	10,9	10,5	27,1	51,5	23,4	11,2	9,5	33,1	46,2
Cansanção	31,8	14,2	11,7	35,5	38,6	93,1	15,9	8,9	34,5	40,7
Conceição do Coité	89,0	9,4	18,3	48,1	24,2	250,3	7,4	15,6	47,7	29,3
Ichu	8,8	6,4	13,7	28,8	51,1	16,9	9,3	9,7	32,5	48,5
Itiúba	31,7	13,5	11,4	31,9	43,2	108,8	10,2	19,6	29,8	40,4
Lamarão	8,4	13,1	11,5	22,6	52,8	25,5	8,2	11,4	23,2	57,2
Monte Santo	47,5	13,6	10,8	27,9	47,7	135,1	13,6	9,1	29,1	48,2
Nordestina	9,9	16,1	10,8	27,6	45,5	32,5	9,8	11,2	28,1	50,9
Queimadas	27,2	13,9	11,4	34,7	40,0	75,7	14,3	9,2	37,1	39,4
Quijingue	21,1	14,6	10,8	27,3	47,3	106,7	39,7	6,1	22,8	31,4
Retirolândia	17,6	19,3	14,3	35,6	30,8	45,9	15,3	11,7	38,5	34,5
Santaluz	41,3	14,6	10,5	40,6	34,3	102,4	12,7	10,9	37,1	39,3
São Domingos	11,7	31,3	9,4	27,7	31,6	33,2	26,1	8,7	30,3	34,9
Serrinha	112,4	3,2	20,3	50,4	26,1	319,5	3,9	14,5	54,8	26,8
Teofilândia	38,4	3,3	52,3	25,2	19,2	54,3	8,7	11,2	35,3	44,8
Tucano	42,1	16,7	13,7	34,5	35,1	153,5	16,1	8,8	34,8	40,3
Valente	34,3	20,4	17,2	39,7	22,7	92,7	15,4	14,2	40,1	30,3

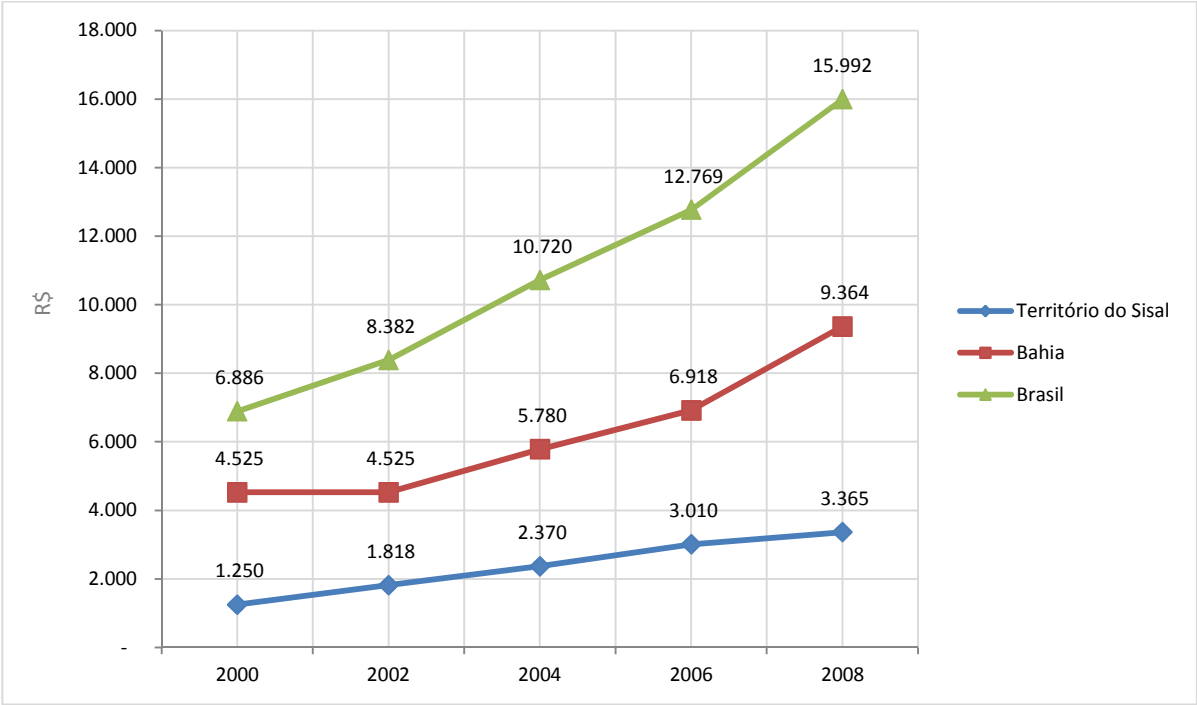
Fonte: BAHIA, 2010b, 2011d.

Notas: PIB – Produto Interno Bruto; AGR – Agropecuária; IND – Indústria; SER – Serviços; APU – Administração Pública (Atividades Governamentais).

(1) Valor em R$ milhões. (2) Surgiu em 2000.

Outro aspecto importante – na Figura 12 e na Tabela 14 – refere-se à distorção ocasionada pela composição setorial (do PIB). Pelo valor adicionado a preços correntes, o setor industrial e o setor de serviços agregam (do ponto de vista financeiro) até três vezes mais no PIB do que o setor agropecuário[178]. Entretanto, se superarmos a dicotomia "agropecuária-industrial", revela-se a importância econômica da agropecuária – concentrando-se basicamente nas produções para subsistência. Enquanto as atividades agropecuárias ocupam (informalmente) mais de 45 mil agricultores (em 2006), a atividade industrial emprega (formalmente) somente seis mil operários (em 2011) (BAHIA, 2011d; FIEB, 2012; IBGE, 2006).

Figura 13 – PIB *per capita* a Preços Correntes (em R$) no Território do Sisal, na Bahia e no Brasil – 2000-2008



Fonte: BAHIA (2010b, 2011, 2011d). Adaptado pelo Autor.

Em relação ao PIB *per capita*, a situação no Território do Sisal também não é favorável. Na Figura 13, podemos notar o PIB *per capita* do Território do Sisal, em comparação com o PIB *per capita* da Bahia e do Brasil. É visível, na Figura 13, que o PIB *per capita* do Território do Sisal está muito abaixo do PIB

[178] Isso ocorre porque os produtos agrícolas possuem *baixo* valor agregado.

per capita da Bahia e do Brasil. Por exemplo, em 2008, o PIB *per capita* do Território do Sisal era 25,6% inferior ao PIB *per capita* da Bahia, em 2000. Em 2008, o PIB *per capita* do Território do Sisal correspondia a 35,9% do PIB *per capita* da Bahia, e 21,4% do PIB *per capita* do Brasil. Comparando com o ano de 2000, essa relação (do PIB *per capita* do Território do Sisal, com o PIB *per capita* do Brasil e da Bahia) melhorou[179].

Entre 2000 e 2008, o PIB *per capita* do Território do Sisal cresceu mais do que o PIB *per capita* da Bahia e do Brasil. No Território do Sisal, a taxa de crescimento foi de 13% ao ano (em média). No mesmo período, o crescimento médio foi de 9% ao ano na Bahia, e 11% ao ano no Brasil. Mas é importante ressaltar (ver Figura 13) que o crescimento do PIB *per capita* do Território do Sisal foi decrescente, ano após ano. O melhor PIB *per capita* do Território do Sisal é do município de Barrocas[180] (R$ 8.986,26). Após, vêm os municípios de Serrinha (R$ 4.338,42) e Valente (R$ 4.124,20) (BAHIA, 2010b, 2011d). O menor PIB *per capita* do Território do Sisal é do município de Lamarão (R$ 1.975,04) (em 2008) (BAHIA, 2010b, 2011d).

4.5.1.1 Agropecuária

A agropecuária no Território do Sisal é realizada em, aproximadamente, 65.729 propriedades rurais. Conforme o IBGE (2006), 96% das propriedades rurais no Território do Sisal são ocupadas por produtores individuais, sendo que 97% das terras (em ha) são próprias[181]. Somadas, todas as propriedades rurais perfazem uma área de 1.362.507 ha (BAHIA, 2011). Embora 80% das propriedades rurais no Território do Sisal sejam "minifúndios" (menos de 20 ha), só ocupam 18% da área total (em ha). Ou seja, a estrutura fundiária no Território do Sisal, ainda é marcada por sua concentração[182] (CODES SISAL, 2010; IBGE, 2006). Deste modo, as propriedades rurais com mais de 200 ha correspondem apenas a 0,8%, mas ocupam 41% das terras (em ha).

---

[179] Em 2000, o PIB *per capita* do Território do Sisal correspondia apenas a 27,6% do PIB *per capita* da Bahia, e 18,1% do PIB *per capita* do Brasil (BAHIA, 2010b, 2011, 2011d).
[180] O município de Barrocas tem o melhor PIB *per capita* em razão da presença de atividades econômicas ligadas à extração de minérios (sobretudo, o ouro).
[181] Apenas 3% das terras são arrendadas, sem titulação definida, ocupadas ou parcerias.
[182] Desde a colonização (ver seção 4.2), o latifúndio predomina no Território do Sisal.

É predominante no Território do Sisal, a criação de animais (pecuária) e as lavouras temporárias (algumas, como o milho e o feijão, consorciadas com o sisal). Em 49% das propriedades rurais, há a criação de animais (pecuária), ocupando 68% da área total (em ha); e, em 40% das propriedades rurais têm lavouras temporárias, ocupando 17% da área total (em ha) (IBGE, 2006). As lavouras permanentes (sobretudo, a cultura do sisal) ocupam menos de 15% da área total (em ha) do Território do Sisal. Além do mais, em 11% das terras (em ha), ou em 8% das propriedades rurais, existe horticultura. Em geral, as atividades agropecuárias desenvolvidas no Território do Sisal são executadas por agricultores familiares (para a produção de subsistência).

Tabela 15 – Efetivo dos Principais Rebanhos no Território do Sisal – 1969-2009

Tipo de Rebanho	1969	1979	1996	2009
Bovinos	281.041	391.247	307.448	311.761
Caprinos	253.726	318.332	293.660	236.500
Galinhas, Galos, Frangos, Frangas e Pintos	757.546	918.413	1.047.137	836.890
Ovinos	209.460	436.221	399.582	422.490
Suínos	198.556	223.077	123.922	96.306
Outros (Asininos, Bubalinos, Muares, etc.)	116.523	61.464	79.242	38.185

Fonte: BAHIA, 1973, 1980, 1995, 2011d.

Notas: No Território do Sisal, o controle defensivo e a inspeção sanitária dos rebanhos são realizados pela ADAB (Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia – Gerência dos municípios de Valente e de Queimadas. Sobre a ADAB, ver <http://www.adab.ba.gov.br>.

Em relação à criação de animais (pecuária), os principais rebanhos, no Território do Sisal, são de bovinos, caprinos, ovinos e suínos. Podemos notar, na Tabela 15, a evolução dos efetivos dos rebanhos no Território do Sisal. Há uma considerável alteração na importância dos rebanhos, e do mesmo modo, na localização dentro do Território do Sisal. Em 1969, o rebanho dos bovinos era o maior (281 mil animais), sendo que o município de Itiúba tinha o maior efetivo (30 mil animais)[183]. A partir da década de 1980, o rebanho dos ovinos

[183] É importante observar que o efetivo de bovinos no Território do Sisal permaneceu estável. Desde 1979, o município de Tucano possui o maior *efetivo* de bovinos no Território do Sisal. Agora, o município de Tucano tem 37 mil bovinos (em 2009). Além de Tucano, os municípios

ganhou importância no Território do Sisal, dobrando o efetivo de animais[184]. No mesmo período, o rebanho dos suínos reduziu-se, acumulando de 1979 a 2009, uma queda de 56% no efetivo de animais[185].

Entre 1969-2009, o rebanho de caprinos permaneceu estável. O maior efetivo de caprinos está em Monte Santo (79 mil animais), em 2009. Outros municípios, Cansanção, Queimadas, Itiúba, Quijingue e Santaluz, também possuem significativos efetivos de caprinos. Além disso, o Território do Sisal tem um considerável *plantel* de aves (galinhas, galos, etc.). Cerca de 20% dos *plantéis* de aves estão no município de Serrinha (170 mil aves), onde estão localizados também os maiores aviários do Território do Sisal. Os municípios de Cansanção, Itiúba e Araci também possuem expressivos efetivos de aves. Esses três municípios respondem por 26% dos *plantéis* de aves no Território do Sisal (2009) (BAHIA, 2011, 2011d).

Tabela 16 – Produção dos Principais Produtos de Origem Animal no Território do Sisal – 1969-2009

Produto	1969	1979	1996	2009
Leite (mil litros)	6.278	20.336	16.356	30.539
Mel de Abelha (kg)	15.034	7.280	2.984	203.635
Ovos de Galinha (mil dúzias)	2.074	1.468	1.251	2.381

Fonte: BAHIA, 1973, 1980, 1995, 2011d.

Na Tabela 16, podemos analisar a evolução da produção dos principais produtos de origem animal no Território do Sisal. Entre 1969-2009, todos os principais produtos de origem animal – leite, mel de abelha e ovos de galinha – tiveram sua produção ampliada. O destaque vai para a produção de mel de abelha, que passou de 15.034 kg, em 1969, para 203.635 kg, em 2009. Neste contexto, o maior produtor de mel de abelha é o município de Tucano (71 mil

---

de Conceição do Coité, Quijingue, Queimadas, Serrinha, Santaluz, Monte Santo, Cansanção e Itiúba possuem expressivos efetivos de bovinos (BAHIA, 1973, 1980, 1995, 2011d).

[184] Em 1969, o maior rebanho de ovinos era do município de Queimadas (60 mil animais). A partir de 1979, outros municípios – Monte Santo, Tucano, Conceição do Coité, Cansanção, Quijingue, Santaluz, etc. – também passaram a *criar* ovinos. Atualmente, o maior rebanho de ovinos está em Monte Santo (102 mil animais) (BAHIA, 1973, 1980, 1995, 2011d).

[185] Por exemplo, em 1979, o município de Monte Santo tinha 66 mil suínos. Atualmente, são apenas 13 mil suínos (em 2009) (BAHIA, 1980, 2011d).

kg)[186]. Em relação ao leite e aos ovos de galinha, as produções dos dois estão bem distribuídas entre todos os municípios do Território do Sisal. Em outras palavras, nenhum município concentra uma produção expressiva. Em geral, o leite e os ovos de galinha são produzidos para consumo próprio.

Tabela 17 – Produção (em t) e Área Colhida (em ha) dos Principais Produtos Agrícolas no Território do Sisal – 1969-2009

Produtos	1969		1979		1996		2009	
	Produção (t)	Área Colhida (ha)	Produção (t)	Área Colhida (ha)	Produção (t)	Área Colhida (ha)	Produção (t)	Área Colhida (ha)
Batata-doce	-	-	4.063	1.121	439	125	306	47
Cana-de-açúcar	158	11	1.048	56	810	38	970	41
Castanha de caju	21	72	-	-	47	98	911	4.026
Coco-da-baía	14	107	631	129	241	95	87	36
Feijão (grão)	28.907	55.184	10.821	62.620	36.320	84.045	37.152	57.690
Laranja	40	7	6.979	96	4.890	80	619	61
Mamona (baga)	1.646	2.428	1.563	1.545	132	225	501	695
Mandioca	77.694	8.556	249.440	21.980	176.860	14.530	181.800	16.147
Manga	33	44	6.825	154	3.210	107	504	39
Melancia	-	-	450	467	286	335	51.850	2.300
Milho (grão)	41.111	59.711	20.770	71.565	44.456	81.840	35.800	87.110
Sisal (fibra)	49.044	104.766	51.921	80.280	59.540	59.540	150.080	123.839
Tomate	9	5	5.756	198	670	28	1.054	33
Outras culturas (1)	254	602	5.447	1.537	6.456	277	1.171	362

Fonte: BAHIA, 1973, 1980, 1995, 2011d.

(1) Abacate, Algodão, Amendoim, Arroz, Banana, Café (beneficiado), Cebola, Fumo (folha), Limão, Mamão, Maracujá, Sorgo e Tangerina.

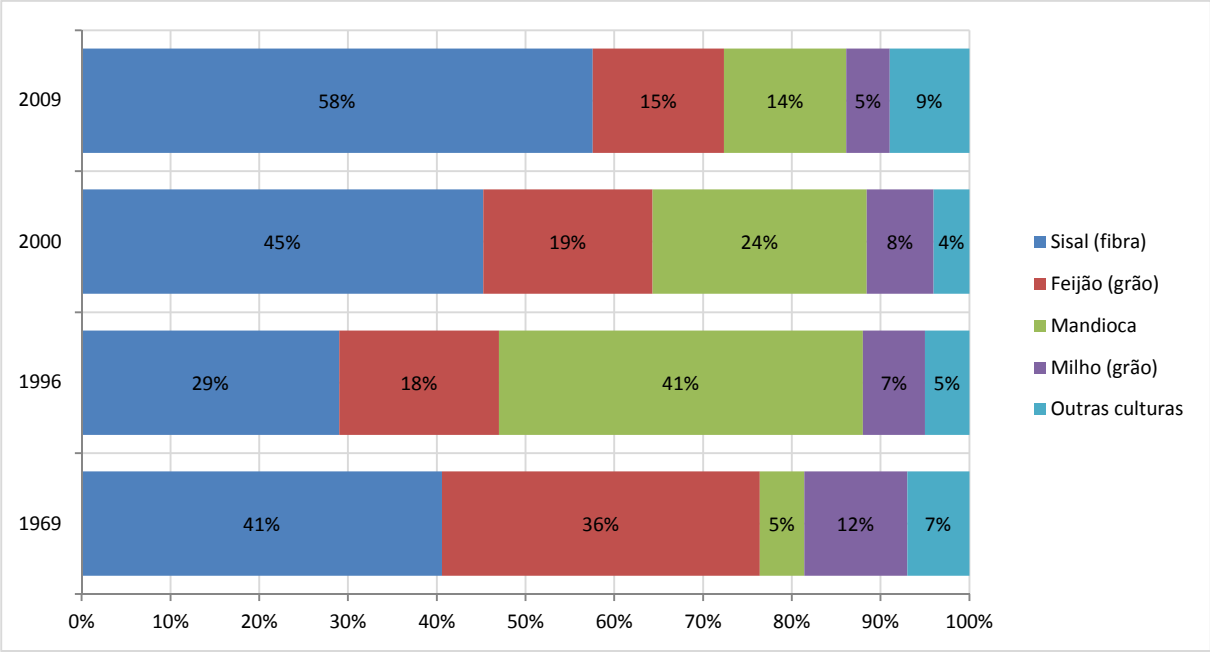
No Território do Sisal, a produção agrícola/vegetal se resume a quatro principais produtos: sisal, feijão, mandioca e milho. Os demais produtos são cultivados apenas para consumo próprio, ou para a subsistência do produtor rural[187]. Na Tabela 17, podemos observar a evolução da produção (em t) e da

[186] Além de Tucano, a produção de mel de abelha é expressiva em Araci (39 mil kg), Biritinga (23 mil kg) e Serrinha (18 mil kg) (em 2009) (BAHIA, 2011d). Em 1970, o maior produtor de mel de abelha era o município de Conceição do Coite (3 mil kg) (BAHIA, 1973).

[187] Outras culturas agrícolas – como batata-doce, laranja, manga, banana, tomate, abacate, entre outros – complementam a baixa renda do produtor rural (CODES SISAL, 2010).

área colhida (em ha) dos principais produtos agrícolas no Território do Sisal. Desde 1969, o sisal, o feijão, a mandioca e o milho são cultivados na maioria das propriedades rurais no Território do Sisal (BAHIA, 1973). A diversificação agrícola, em geral, está vinculada aos projetos de assentamento da reforma agrária, aos projetos de cédula da terra, e aos projetos de combate à pobreza rural[188]. Alguns municípios só produzem sisal, feijão, mandioca e milho[189].

Figura 14 – Participação (em %) dos Principais Produtos Agrícolas no Valor da Produção no Território do Sisal – 1969-2009



Fonte: BAHIA (1972, 1980, 1995, 2011d). Adaptado pelo Autor.

As maiores produções de feijão, mandioca e milho estão no município de Quijingue (em 2009)[190]. Além disso, os municípios de Monte Santo, Araci, Cansanção, Biritinga, Itiúba, Tucano e Serrinha têm significativas produções de feijão, mandioca e milho[191]. Sobre o cultivo de sisal, as maiores produções estão na região chamada *Sisalândia* (RICCI, 2007), que inclui os municípios

[188] A diversificação agrícola está fortemente *presente* nos municípios de Cansanção, Tucano, Quijingue, Araci, Biritinga, Itiúba e Monte Santo. Nestes municípios, estão concentrados os principais projetos de reforma agrária e combate à pobreza (BAHIA, 2011d).
[189] Por exemplo, os municípios de Conceição do Coité e Valente (BAHIA, 2011d, p. 124, 375).
[190] Tradicionalmente, o município de Quijingue tem a maior produção (em t) e a maior área plantada (em ha), apesar de serem culturas temporárias (BAHIA, 1973, 2011d).
[191] Esses municípios também possuem tradição na produção de feijão, mandioca e milho. A produção de mandioca sempre é maior que a produção de feijão e milho (BAHIA, 2011d).

de Santaluz (maior produtor), Valente, São Domingos e Retirolândia. Além do mais, o município de Araci tem uma considerável produção de sisal. Todavia, é importante notar que alguns municípios não produzem o sisal[192], apesar de participarem do Território do Sisal. Em suma, a cultura do sisal tem a maior produção (em t) e a maior área colhida (em ha) (BAHIA, 2011d).

Em termos econômicos, a cultura do sisal é o produto agrícola que tem o maior valor agregado (da produção) no Território do Sisal. (ver Figura 14). Por exemplo, em 2009, o Território do Sisal registrou uma produção agrícola de R$ 221 milhões. A produção de sisal representou 57,9% do valor total da produção agrícola no Território do Sisal. Isso significa que o sisal gerou cerca de R$ 128 milhões (BAHIA, 2011d). Porém é oportuno observar que a cultura do sisal favorece exclusivamente uma pequena parcela de grandes produtores. Apenas 10% da produção de sisal é proveniente das propriedades rurais com menos de 20 ha (BAHIA, 1991, 2011, 2011d)[193]. De acordo com Silva (2010), o sisal é inviável, economicamente, para os pequenos produtores.

Os pequenos produtores (com propriedades rurais menores de 20 ha), no Território do Sisal, ainda encontram sérios obstáculos para sobreviver. As receitas obtidas pelas atividades agropecuárias continuam insuficientes para garantir a sobrevivência e a dignidade do pequeno produtor. De acordo com o IBGE (2006), 40% dos pequenos produtores desempenham atividades fora da sua propriedade rural (NASCIMENTO, 2008). Isso ocorre porque somente 53% da renda rural é proveniente da comercialização de produtos agrícolas e animais. Cerca de 30% da renda rural é oriunda de pensões/aposentadorias rurais, doações/ajudas voluntárias, e contribuições de "programas especiais do governo" (como o Bolsa Família) (BAHIA, 2011d; IBGE, 2006)[194].

Sobre os financiamentos/empréstimos rurais, os pequenos produtores ainda encontram inúmeros obstáculos na concessão do crédito. Por exemplo, em 2006, apenas 10% das propriedades rurais no Território do Sisal tiveram acesso ao crédito rural[195]. Segundo o IBGE (2006), as propriedades rurais, no

---

[192] Por exemplo, não há plantações de sisal em Biritinga, Ichu e Lamarão (BAHIA, 2011).
[193] Cerca de 60% da produção de sisal vêm das propriedades rurais com mais de 100 ha. Os outros 30% derivam das propriedades rurais de 20 a 100 ha (BAHIA, 1991, 2011).
[194] O restante da renda – cerca de 19% – é oriundo de outras atividades agropecuárias e não agropecuárias, como exploração mineral, produtos da agroindústria, artesanatos, etc.
[195] Cerca de 90% do crédito (em 2006) foi obtido em bancos (IBGE, 2006).

Território do Sisal, que não obtiveram financiamentos/empréstimos foram em razão da burocracia e/ou da falta de garantia pessoal (66% das propriedades relataram tais problemas). O restante, cerca de 44% das propriedades, não precisou de financiamentos/empréstimos rurais (IBGE, 2006; BAHIA, 2011). Em resumo, a lógica bancária impossibilita que pequenos produtores, menos capitalizados, consigam crédito para alavancar novas rendas.

No Território do Sisal, a linha de crédito mais utilizada é a do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar)[196]. De 2000 a 2009, foram obtidos R$ 97 milhões em créditos rurais (ou 3% do PRONAF na Bahia), sendo que 12% foram para custeio, 26% para comercialização e 62% para investimentos (em infraestrutura produtiva). Cerca de 90% do PRONAF no Território do Sisal foram para beneficiários enquadrados nos grupos A, A/C, B e C, ou seja, os grupos de pequenos produtores menos capitalizados. Os outros 10% (do PRONAF no Território do Sisal) foram para os produtores dos grupos D e E, ou seja, os agricultores mais capitalizados (BAHIA, 2011, 2011d; BUAINAIN; GONZÁLEZ, 2007).

4.5.1.2 Indústria

Segundo a Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB, 2012), o Território do Sisal tem 156 indústrias, que empregam aproximadamente 6 mil trabalhadores (em 2011). As atividades industriais mais significativas, no Território do Sisal, estão relacionadas à extração de minério, à preparação e à fiação de fibras de sisal e à fabricação de calçados. Apenas os municípios de Monte Santo e Quijingue não registram qualquer tipo de atividade industrial. O principal polo industrial está no município de Conceição do Coité, com 50 indústrias e cerca de 30% dos empregos industriais (em 2011). Além disso, a atividade industrial é relevante nos municípios de Serrinha (35 indústrias e 1.280 empregos) e Valente (15 indústrias e 1.170 empregos).

Nos municípios de Barrocas, Santaluz e Teofilândia estão as principais indústrias de extração de minério, com destaque para a extração de ouro em Barrocas (574 empregos). As principais indústrias de beneficiamento da fibra

[196] Sobre o PRONAF, ver <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>.

de sisal estão nos municípios de Conceição do Coité (636 empregos), Valente (250 empregos), Retirolândia (293 empregos), Santaluz (102 empregos) e São Domingos (143 empregos). Em relação à fabricação dos calçados, o Território do Sisal tem quatro polos de produção – Conceição do Coité (572 empregos), Santaluz (496 empregos), Serrinha (720 empregos) e Valente (871 empregos) (FIEB, 2012). Nos demais municípios, temos a presença de variados tipos de atividades industriais realizadas por pequenas empresas/indústrias.

4.5.2 Comércio Exterior[197]

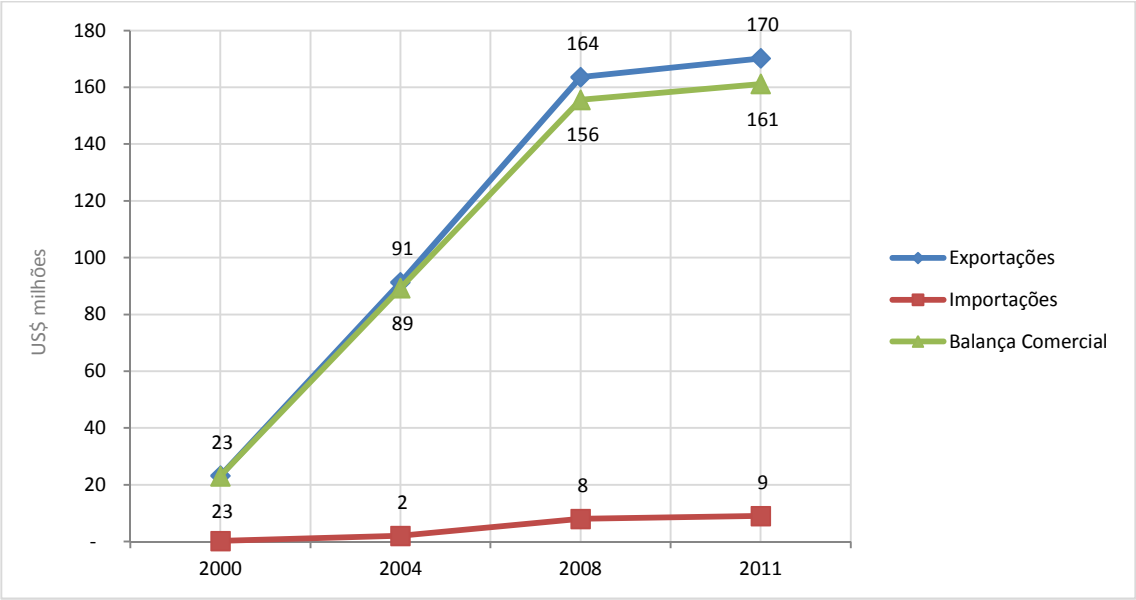
A pauta de exportação do Território do Sisal é formada por apenas três produtos: ouro, produtos de sisal e calçados (ou seja, os produtos vinculados às atividades industriais mais significativas no Território do Sisal). Em 2011, o Território do Sisal exportou US$ 170 milhões, sendo 51,7% minério (ouro), 36,4% produtos de sisal e 11,9% calçados. Nesse mesmo período, os maiores exportadores foram Barrocas, com 51% das exportações (ouro), Conceição do Coité, com 25% das exportações (produtos de sisal), e Serrinha, com 9% das exportações (calçados)[198]. Em relação ao destino das exportações, 31% foram para os Estados Unidos, 26% para a União Europeia, 10% para a Ásia e para o Oriente Médio, e 7% para o Mercosul (em 2011)[199].

Na Figura 15, podemos notar a evolução das exportações/importações, e o saldo da balança comercial no Território do Sisal. Historicamente, o saldo da balança comercial é positivo. Ou seja, as importações são irrelevantes no Território do Sisal. Entre 2000 e 2011, as exportações no Território do Sisal aumentaram 640%, em razão, sobretudo, do crescimento das exportações de minério (ouro). Os demais produtos (da pauta de exportação) permaneceram estáveis, ou seja, não apresentaram alterações relevantes. É pertinente citar, ainda, que as exportações no Território do Sisal estão concentradas em cinco empresas, que, juntas, respondem por 80,5% das exportações no Território do Sisal (em 2011).

---

[197] Sobre os dados do comércio exterior, ver <http://www.desenvolvimento.gov.br>.
[198] A lista inclui os municípios de Retirolândia (com 6% das exportações), Santaluz (com 7% das exportações) e, por fim, Valente e São Domingos (juntos com 2% das exportações).
[199] Outros destinos respondem por 26% das exportações (em 2011).

Figura 15 – Balança Comercial (em US$ milhões) no Território do Sisal – 2000-2011



Fonte: SISCOMEX/SECEX. Adaptado pelo Autor.

4.5.3 Finanças Públicas

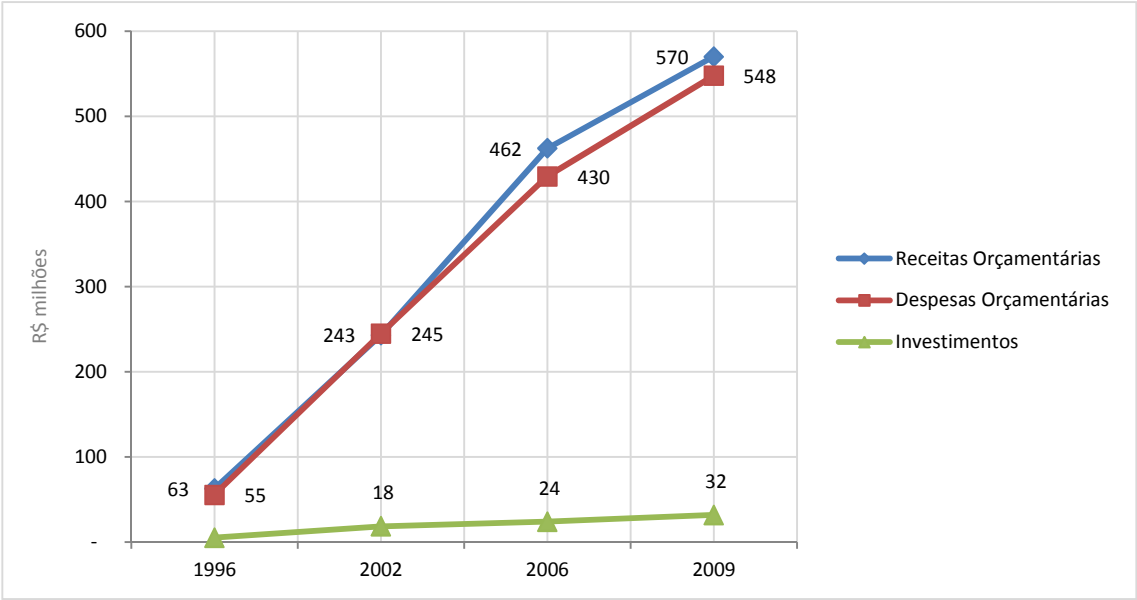
Tradicionalmente, as prefeituras municipais no Território do Sisal não são capazes de gerar receitas próprias, provenientes de impostos municipais, como IPTU e ISS. Alguns municípios, como Candeal, Ichu e Queimadas, têm receitas próprias "quase nulas" (BAHIA, 2011e; CODES SISAL, 2010, p. 47). Em média, as receitas próprias correspondem a 5% das receitas municipais. Ou seja, 95% das receitas orçamentárias são provenientes de transferências constitucionais/legais[200]. A recente evolução das receitas orçamentárias (ver Figura 16) refere-se ao *boom* das transferências federais e estaduais, já que a arrecadação das receitas próprias prosseguiu relativamente constante (desde 2002) (BAHIA, 1998, 2009, 2011d, 2011e).

Sobre as despesas orçamentárias, notamos que todos os municípios do Território do Sisal têm um evidente comprometimento dos seus orçamentos com os 'gastos de pessoal' (ou funcionalismo público)[201] (BAHIA, 1998, 2009,

[200] Os municípios recebem transferências federais (do Fundo de Participação dos Municípios e do Imposto Territorial Rural) e estaduais (cota-parte do ICMS e IPVA) (BAHIA, 2011e).
[201] Em geral, os municípios usam o limite(de 60% da receita) de despesas com pessoal.

2011e). Isso reduz a capacidade dos municípios de investirem em programas de erradicação da pobreza e em infraestrutura urbana/rural (CODES SISAL, 2010). Apesar da recente evolução das receitas orçamentárias, os gastos com investimentos permaneceram *ínfimos*, inviabilizando a execução de diversas obras e serviços públicos. Em 1996, os investimentos correspondiam a 9,1% das despesas orçamentárias. Em 2009, a proporção investimentos/despesas caiu para 5,8% (das despesas orçamentárias) (ver Figura 16).

Figura 16 – Evolução Financeira dos Municípios no Território do Sisal – 1996-2009



Fonte: BAHIA (1998, 2009, 2011e). Adaptado pelo Autor.

4.5.4 Índice de Desenvolvimento Econômico

Nas últimas duas décadas, o desenvolvimento econômico no Território do Sisal foi *pífio*. Em quatro anos – 2002-2006 – o Território do Sisal saiu da 11º posição na classificação do Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE), para a 23º posição em relação aos territórios da Bahia[202] (BAHIA, 2011d). Se analisarmos os componentes[203] do IDE do Território do Sisal, notaremos que

[202] No total, a Bahia tem 26 Territórios de Identidade (ver Figura 5).
[203] O IDE é composto pelos seguintes indicadores – Índice de Infraestrutura (INF), Índice de Qualificação da Mão-de-Obra (IQM) e Índice do Produto Municipal (IPM). Sobre o método de cálculo do IDE, ver <http://www.sei.ba.gov.br>.

apenas o Índice do Produto Municipal (IPM) melhorou de posição. Os demais componentes do IDE do Território do Sisal pioraram, com destaque para o INF, que caiu para a 24º posição na classificação do INF na Bahia. Ou seja, o Território do Sisal tem uma das piores infraestruturas da Bahia, ao lado do Território do Velho Chico e do Território do Semiárido Nordeste II.

Tabela 18 – Índice de Desenvolvimento Econômico do Território do Sisal, segundo seus Componentes, por Municípios – 1998-2006

Município	1998				2006			
	INF	IQM	IPM	IDE	INF	IQM	IPM	IDE
Araci	4,99	4,99	5,00	4,99	4,95	4,97	4,99	4,97
Barrocas	-	-	-	-	4,94	5,01	4,98	4,98
Biritinga	4,98	4,99	4,98	4,98	4,98	4,97	4,98	4,98
Candeal	4,98	4,99	4,98	4,98	4,99	4,94	4,98	4,97
Cansanção	4,99	4,99	4,99	4,99	4,97	4,98	4,98	4,98
Conceição do Coité	5,00	4,99	4,99	5,00	5,03	5,02	4,99	5,01
Ichu	4,98	4,99	4,98	4,98	5,03	5,03	4,98	5,01
Itiúba	4,99	4,99	4,98	4,99	4,95	4,94	4,98	4,96
Lamarão	4,98	4,99	4,98	4,98	4,91	4,97	4,98	4,95
Monte Santo	4,99	4,99	4,99	4,99	4,93	4,96	4,99	4,96
Nordestina	4,98	4,99	4,98	4,98	4,92	4,96	4,98	4,95
Queimadas	4,99	4,99	4,98	4,99	4,98	4,96	4,98	4,98
Quijingue	4,99	4,99	4,98	4,99	4,95	4,97	4,98	4,97
Retirolândia	4,98	4,99	4,98	4,98	4,99	5,04	4,98	5,00
Santaluz	4,99	4,99	4,99	4,99	4,99	4,98	4,98	4,99
São Domingos	4,98	4,99	4,98	4,98	5,01	4,96	4,98	4,98
Serrinha	5,00	5,00	5,00	5,00	5,02	5,01	5,00	5,01
Teofilândia	4,98	4,99	4,99	4,99	4,96	4,99	4,98	4,98
Tucano	4,99	4,99	4,99	4,99	4,97	4,96	4,99	4,97
Valente	4,99	4,99	4,99	4,99	5,06	5,06	4,98	5,03

Fonte: BAHIA, 1999, 2007, 2011d.

Notas: INF – Índice de Infraestrutura; IQM – Índice de Qualificação da Mão-de-Obra; IPM – Índice do Produto Municipal.

Com certeza, a *precariedade* da infraestrutura é um óbvio resultado de limitados investimentos, ano após ano (ver Figura 16). Isso acontece também no IQM do Território do Sisal, um dos dez piores da Bahia (BAHIA, 2011d).

Em outras palavras, a habitual negligência do poder público com a educação (básica e profissional) impossibilita que trabalhadores obtenham qualificação e capacitação técnica para atuar na agropecuária, na indústria, no comércio e no setor de serviços. Em suma, o crescimento do PIB no Território do Sisal (ver a seção 4.5.1 e a Figura 12) não tem contribuído para o desenvolvimento econômico (BAHIA, 1999, 2011d), e, do mesmo modo, para o desenvolvimento social (conforme analisado na seção 4.3.5)[204].

Na Tabela 18, podemos notar o IDE e seus componentes, entre 1998 e 2006, por municípios do Território do Sisal. Nesse período, o IDE piorou em 13 municípios (Araci, Cansanção, Conceição do Coité, Itiúba, Nordestina, Lamarão, Monte Santo, Queimadas, Quijingue, Santaluz, Serrinha, Tucano e Teofilândia), *depreciando*, deste modo, a posição destes em relação aos outros municípios da Bahia (BAHIA, 2011d). O melhor IDE do Território do Sisal é do município de Valente. Depois, vêm os municípios de Conceição do Coité (com o IDE de 5,019) e Ichu (com o IDE de 5,016). O caso mais grave é do município de Nordestina, que ocupa a 396º posição no *ranking* do IDE na Bahia[205] (BAHIA, 1999, 2007, 2011, 2011d).

[204] Se destacarmos a ruralidade do Território do Sisal, utilizando o método do IDR (Índice de Desenvolvimento Rural), obteremos resultados similares ao IDE/IDS. Assim sendo, o melhor IDR do Território do Sisal é do município de Ichu (0,328). Em seguida, vêm os municípios de Serrinha e Valente. Em média, o IDR do Território do Sisal é inferior à média nacional, mas é levemente superior a média estadual (em 2000). Sobre o conceito e a metodologia de cálculo do IDR, ver Corrêa, Silva e Neder (2007) e Kageyama (2004).

[205] O Estado da Bahia tem 417 municípios (BAHIA, 2011, p. 53).

5 A EXPERIÊNCIA DO TERRITÓRIO DO SISAL

Neste capítulo, descrevemos as principais experiências do Território do Sisal. Para facilitar a leitura, dividimos o capítulo em seis seções. A primeira seção compreende as ações político-institucionais do CODES Sisal, a maior instância territorial de articulação do diálogo social, em torno da promoção do desenvolvimento sustentável. Na segunda seção, apresentamos o exemplo da APAEB-Valente, desde 1980, e sua estratégia de progredir verticalmente nas cadeias produtivas do sisal, do couro, do mel, e do leite de cabra. Além disso, notamos as principais ações ambientais/socioculturais da Fundação APAEB, relacionando os principais projetos na área de assessoria técnica e extensão rural, cultura, inclusão digital, convivência com o semiárido, etc.

Na terceira seção, analisamos as quatro experiências mais importantes de cooperativismo de crédito – a ASCOOB Serrinha, Itapicuru e Cooperar, e o SICOOB Coopere – que têm contribuído diretamente para a formação de um mercado alternativo de crédito/financiamento. Na quarta seção, abrangemos os aspectos relacionados ao APL do Sisal, destrinchando a participação dos principais agentes produtivos, facilitadores e institucionais. Na quinta seção, delineamos como os STRs (Sindicatos dos Trabalhadores Rurais) exercem um importante papel na articulação social no Território do Sisal. Por fim, na sexta seção, detalhamos como o IDR-Sisal vem gerando inovação tecnológica com crescimento econômico e inclusão social.

5.1 Governança Territorial: Ações do CODES Sisal

Desde 2002, o Território do Sisal dispõe de uma instância territorial de articulação do diálogo social. O CODES Sisal[206] nasceu a partir da demanda da sociedade civil, sobretudo, dos movimentos sociais, de discutir as políticas públicas com os gestores locais. Em geral, o desenvolvimento era pensando a partir de uma óptica municipal, em que o município preparava suas políticas de modo desarticulado, sem levar em conta os impactos causados na região.

[206] Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira da Bahia.

Em 2003, com a criação da SDT e a adoção do enfoque territorial, observou-se um impulso nas ações e um fortalecimento institucional do CODES Sisal[207]. Assim sendo, a demanda social por políticas regionais transformou-se numa ação governamental orientada por políticas territoriais.

Em outras palavras, o CODES Sisal foi uma iniciativa que antecipou a implantação dos Colegiados Territoriais pela SDT. Segundo Machado (2009), o CODES Sisal foi a experiência pioneira na adoção da abordagem territorial no Estado da Bahia, sendo, também, o primeiro Colegiado Territorial[208]. Após 10 anos de atuação, o CODES Sisal evidencia um notável *know-how* na execução dos projetos, programas e ações, que beneficiaram inúmeros grupos sociais, cooperativas e prefeituras municipais no Território do Sisal[209]. Atualmente, a atuação do CODES Sisal, no Território do Sisal, vem ganhando visibilidade internacional e nacional[210]. Apesar do sucesso, "o processo de constituição e legalização do CODES Sisal não foi fácil" (SILVA, 2008, p. 107)[211].

Inúmeras foram às dificuldades na "trajetória de *convencimento*" dos representantes públicos e da sociedade civil para articular o diálogo coletivo, em torno da promoção do desenvolvimento territorial sustentável. Até hoje, o maior obstáculo é convencer os representantes das prefeituras municipais, de que a perspectiva individualista *pulveriza* os escassos recursos, reduzindo as possibilidades de um desenvolvimento sustentável. Em geral, "os gestores municipais têm certa resistência em apoiar iniciativas do 'movimento social', por que aí se consolida uma disputa por poder [...]", já que lideranças sociais são potenciais concorrentes na disputa por "cargos eletivos" (CODES SISAL, 2010; SILVA; OLALDE, 2010, p. 59).

Em síntese, é muito difícil obter consenso, já que pensar coletivamente não significa unanimidade. Assim, o CODES Sisal tem buscado sensibilizar os

---

[207] Sobre as políticas territoriais no Brasil, ver seção 3.1.4.
[208] O Território do Sisal foi o primeiro a ser beneficiado no Estado da Bahia pelos Territórios Rurais (TRs) e pelos Territórios da Cidadania (TCs) (CODES SISAL, 2006, 2008, 2010).
[209] Através do CODES Sisal, "o Território do Sisal conseguiu adquirir cerca de 30 ônibus (em 2009), distribuídos por 20 municípios". Os veículos faziam parte do "Programa Caminho da Escola" – desenvolvido pelo Governo Federal – com o objetivo de renovar a frota de veículos escolares, garantindo segurança e qualidade ao transporte dos estudantes.
[210] O CODES Sisal recebeu, em 2009, o "Prêmio Caixa Melhores Práticas", como uma das 20 experiências brasileiras mais bem sucedidas em gestão local. Em 2010, as ações do CODES Sisal foram apresentadas em Dubai (Emirados Árabes) (MACHADO, 2009).
[211] O CODES Sisal é uma associação civil, sem fins lucrativos, de caráter privado – o registro (ou enquadramento legal) é de Conselho Regional (CODES SISAL, 2006).

participantes de que a instância territorial é essencial como espaço para o diálogo do desenvolvimento sustentável. Nos últimos dois anos, a *euforia* em torno da atuação do CODES Sisal foi substituída pela visão mais realista de que materializar ações (em nível territorial) não é tão fácil como era esperado (SILVA; OLALDE, 2010). Isso tem gerado não só um constante esvaziamento das convocações[212], mas também uma grande rotatividade de representantes. Com a criação do Consórcio Público CONSISAL[213], muitos representantes do poder público migraram sua atenção para a nova instituição.

Nesse contexto, o CODES Sisal visa à interlocução interna e externa do Território do Sisal com diversas instituições e esferas políticas, com a missão de contribuir para o desenvolvimento integral, participativo e ecologicamente sustentável, focando a cidadania, a erradicação da exclusão social e o avanço da qualidade de vida (CODES SISAL, 2008, 2010; SILVA; OLALDE, 2010). Nesse sentido, o objetivo do CODES Sisal é:

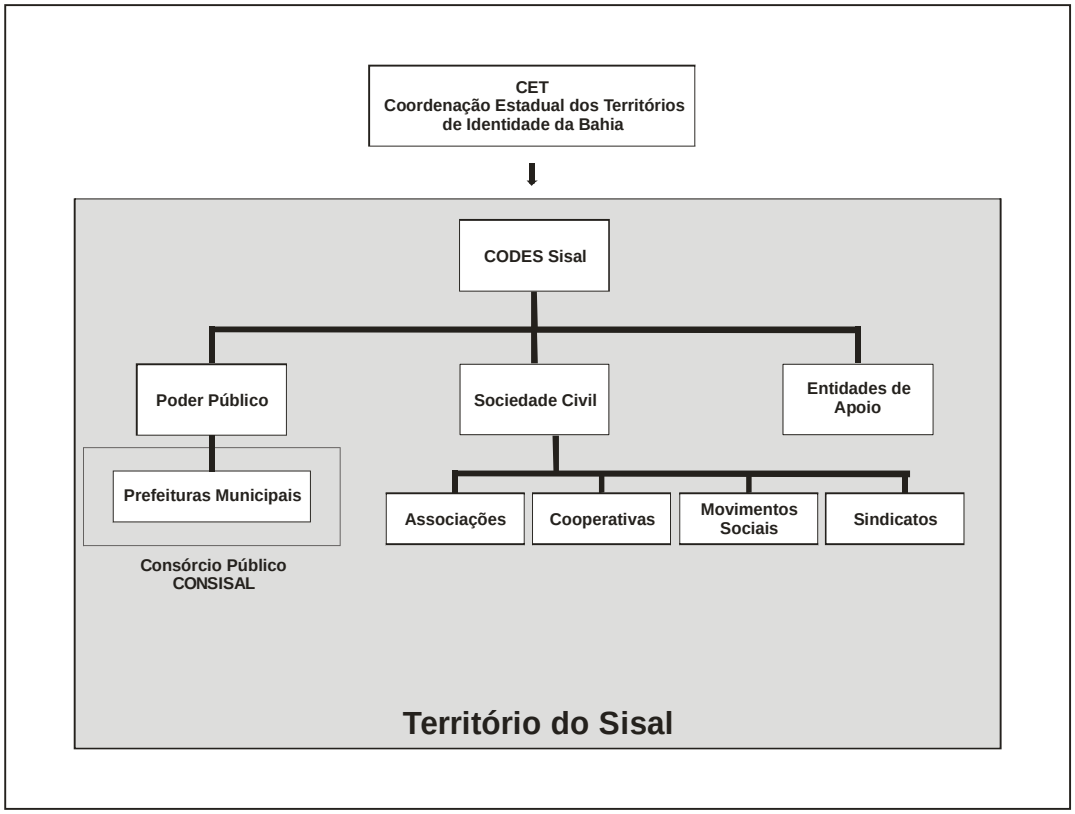
a) Promover a melhoria da qualidade de vida da população residente nos municípios do Território do Sisal.
b) Planejar, adotar e executar ações, programas e projetos destinados ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental.
c) Promover programas para a recuperação/conservação/preservação do meio ambiente no Território do Sisal.
d) Promover a integração dos projetos desenvolvidos pelos órgãos não governamentais e empresas privadas, sendo elas consorciadas ou não, destinadas à recuperação e preservação ambiental da região compreendida pelo Território do Sisal.
e) Apoiar o desenvolvimento rural centrado na agricultura familiar.
f) Apoiar e promover o funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).

---

[212] Em média, 40% dos municípios comparecem as reuniões do CODES Sisal.

[213] O Consórcio Público CONSISAL foi criado em 2010. Hoje, conta com a participação de 12 dos 20 municípios que compõem o Território do Sisal. Em razão da sua recente fundação, o Consórcio Público CONSISAL ainda não apresenta nenhuma realização relevante. Conforme Silva (2012, p. 6), "os consórcios têm por escopo permitir a junção de vários municípios para superar suas deficiências – e unirem esforços e/ou recursos para a prática de atividades de mútuo interesse. Em geral, os consórcios possuem personalidade jurídica própria – podendo ter estrutura de gestão autônoma, orçamento próprio e patrimônio físico".

Figura 17 – Composição do Colegiado Territorial do Sisal



Fonte: CODES SISAL (2010). Adaptado pelo Autor.

Além disso, o CODES Sisal colabora com o processo de organização da agricultura familiar, dentro da cadeia produtiva do sisal, da ovinocultura, da caprinocultura, da apicultura, etc. O CODES Sisal executa, igualmente, ações de organização da assistência técnica e extensão rural, da comercialização, e do crédito, por meio da proposição e gestão de políticas públicas, em parceria com instituições públicas (como a ADAB[214]) e não governamentais (como o MOC), propiciando uma rede de relações para incentivar o desenvolvimento. Paralelamente, o CODES Sisal articula e apoia a criação de cooperativas (de produção, de crédito e de comercialização), movimentos sociais, associações, grupos de produção, entre outros (CODES SISAL, 2010).

O Colegiado atual do CODES Sisal é formado[215] por 20 representantes de prefeituras, 20 representantes da sociedade civil, e 15 entidades de apoio

[214] Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia.
[215] Sobre a composição do Colegiado Territorial, ver CODES Sisal (2010). É importante notar que a estrutura organizacional do CODES Sisal é *regida* por meio de um Estatuto Social que regula a entrada de novos filiados, obedecendo ao critério de proporcionalidade.

governamentais e não governamentais (CODES SISAL, 2010). Na maioria das vezes, a escolha dos representantes da sociedade civil leva em consideração a abrangência e representatividade territorial, participando do diálogo social os sindicatos, as cooperativas, as associações de agricultores, os movimentos de trabalhadores rurais, entre outros. Sobre a escolha dos representantes do poder público, ficou a cargo de cada prefeitura municipal. Em 2002, apenas 11 prefeituras integraram o processo de criação do CODES Sisal. Agora, todas as 20 prefeituras estão presentes no CODES Sisal (ver Figura 17)[216].

Além do Colegiado Territorial[217], a estrutura organizacional do CODES Sisal é formada pelo Conselho de Administração[218] (oito membros), Conselho Fiscal[219] (três titulares e três suplentes) e Secretaria Executiva[220]. Em termos práticos, a Secretaria Executiva realiza a articulação, organização e execução das ações propostas pelo Colegiado Territorial na Assembleia Geral. A função exercida pelo Secretário Executivo é de suma importância para o andamento das atividades consultivas/deliberatórias do CODES Sisal. Como nas demais funções, o Secretário Executivo é indicado e nomeado pela Assembleia Geral, com o critério de pertencer ao quadro (funcional ou diretivo) das instituições filiadas. Neste caso, está previsto o pagamento de remuneração.

Para conservar a infraestrutura física[221] e a estrutura organizacional, o CODES Sisal recebe uma "cota de apoio" das instituições filiadas, auxílios, projetos, contribuições e subvenções de instituições públicas, donativos, etc.

---

[216] É importante observar que os "representantes patronais" não participam, por considerar o ambiente do CODES Sisal contrário aos seus interesses. Por exemplo, os CDLs (Câmaras de Dirigentes Lojistas) municipais não participam do CODES Sisal.

[217] O Colegiado Territorial compõe a Assembleia Geral do CODES Sisal. A AGO (Assembleia Geral Ordinária) é realizada, no mínimo, duas vezes por ano, uma em abril para a aprovação e prestação de contas do ano anterior, e outra, em novembro, para apreciar o orçamento para o ano seguinte. A AGE (Assembleia Geral Extraordinária) poderá ser convocada em qualquer período do ano, conforme a necessidade institucional (CODES SISAL, 2006).

[218] O Conselho de Administração do CODES Sisal é um órgão deliberativo composto por três representantes do poder público, três representantes da sociedade civil, dois representantes das entidades de apoio e pelo Secretário Executivo – todos indicados e eleitos na Assembleia Geral (SILVA; OLALDE, 2010). Em geral, as reuniões do Conselho de Administração ocorrem mensalmente para deliberações e, caso necessário, convocações do colegiado territorial.

[219] O Conselho Fiscal do CODES Sisal é um órgão de fiscalização composto por três titulares (e três suplentes) entre os representantes que compõem o colegiado territorial. Os mandatos são de dois anos, renováveis por mais dois anos, após a apreciação das contas.

[220] Todas as funções desempenhadas pelos representantes no CODES Sisal são voluntárias e não remuneradas. O CODES Sisal paga somente "despesas de alimentação e hospedagem caso sejam necessárias e nos eventos de sua promoção" (SILVA; OLALDE, 2010, p. 57).

[221] A sede do CODES Sisal está localizada no município de Valente. Atualmente, funciona no mesmo prédio da FATRES. Existe o projeto de construção de uma sede própria.

(SILVA, 2008). Desde 2003, o CODES Sisal recebe também apoio financeiro e técnico da SDT, através do PRONAT (Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais). Esse programa prevê o aporte de recursos voltados ao fortalecimento de Colegiados Territoriais, visando, ao processo de planejamento e gestão do desenvolvimento sustentável e rural, por meio da elaboração e implementação do PTDRS (Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável) (SILVA, 2008, p. 108; SILVA; OLALDE, 2010, p. 47).

O PTDRS é o documento mais importante elaborado pelo CODES Sisal. É neste documento que o CODES Sisal indica as prioridades do Território do Sisal. Ou seja, o PTDRS cria uma proposta de desenvolvimento sustentável e rural, identificando as potencialidades e desafios, descrevendo estratégias de ações com vistas à promoção de melhorias sociais, que são trabalhadas, no CODES Sisal, em oito eixos prioritários: agricultura familiar, infraestrutura, comunicação, educação para a sustentabilidade, saúde, cultura, geração de trabalho e renda, e meio ambiente. Com a definição dos eixos prioritários, são criados os Grupos de Trabalho (GTs), que delineiam as ações e os programas com base nas demandas sociais[222] (ver Quadro 6).

Segundo o CODES Sisal (2010, p. 56-57), o último PTDRS do Território do Sisal (2008-2011)[223] buscava responder a algumas demandas postas pelo Território do Sisal e ao Território do Sisal, a saber:

a) O Território do Sisal começa a quebrar a ausência do planejamento e o mais importante, planejar com diversos segmentos, municípios, instituições, entidades, etc.
b) O Território do Sisal começa a quebrar a ausência de informações, consolidando a construção do diagnóstico participativo.
c) O Território do Sisal quebra a ausência de sistematização de dados e começa um exercício de organização das experiências.
d) O Território do Sisal quebra a prática de pensar (planejar) no curto prazo, passando a assumir a lógica de construir e integrar políticas públicas[224], em vez de elaborar apenas projetos.

[222] Sobre o detalhamento do PTDRS, ver CODES Sisal (2010, p. 59-110).
[223] O PTDRS é elaborado e executado ao lado do PPA Participativo do Governo da Bahia. Tal articulação é realizada pela CET (ver Figura 17).
[224] As ações do CODES Sisal estão *linkadas* as políticas públicas nacionais e estaduais.

e) O Território do Sisal, marcado pela exclusão social, mas ainda pela história de lutas dos movimentos sociais, quebra o pré-conceito do *coronelismo* estabelecido por toda a região, e fortalece a construção de uma "cidadania viva".

Quadro 6 – Resumo do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território do Sisal (2008-2011)

Dimensão	Eixos	Programas
Econômica	Fortalecimento da Agricultura Familiar	- Desenvolvimento do Sistema Produtivo do Sisal; - Desenvolvimento da Caprinovinocultura; - Desenvolvimento da Apicultura; - Fortalecimento da Produção Artesanal de Sisal; - Exploração e Beneficiamento de Pedras e Outros Minerais; - Terra para Morar e Trabalhar.
	Infraestrutura	- Esgotamento Sanitário; - Eletrificação Rural; - Conservação de Rodovias; - Morar Bem.
Sociocultural	Comunicação	- Fortalecimento das entidades de comunicação; - Fortalecimento dos Movimentos Sociais.
	Educação para a Sustentabilidade	- Formação de Professores; - Ampliação das Ações Socioeducativas; - Espaços de Leitura; - Pró-Universidade do Semiárido; - MOVA-Sisal – Tecendo com a Fibra, Alfabetização e Cidadania; - Qualificação Educacional em Assentamentos; - Educação para Solidariedade.
	Saúde	- Mais Saúde.
	Cultura	- Sistema Territorial de Cultura.
	Geração de Trabalho e Renda	- Vida Melhor.
Ambiental	Meio Ambiente	- Educação Ambiental; - Aterra Território; - Recuperação de Áreas Degradadas; - Recuperação da Bacia do Itapicuru.

Fonte: CODES SISAL (2010, p. 59).

5.2 O Exemplo da APAEB-Valente

Nas décadas de 1960 e 1970, movimentos ligados à Igreja Católica e ao MOC (Movimento de Organização Comunitária) começaram a promover lutas em torno da organização dos pequenos agricultores na Bahia. No princípio, a insatisfação "estava relacionada à política de tributação governamental sobre os produtos rurais levados às feiras-livres" (SILVA, 2008, p. 98). A partir daí, surgiram as primeiras propostas para a criação de uma associação "que fosse uma opção alternativa ao cooperativismo oficial", com articulação regional de defesa econômica e ação sociopolítica (NASCIMENTO, 2003, p. 49). É dessa manifestação que foram criadas sedes da APAEB nos municípios de Valente, Feira de Santana, Araci, Serrinha e Ichu (CODES SISAL, 2010)[225].

Desde os anos 1980, a APAEB-Valente (recentemente, a Associação de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira)[226] é "um centro de experimentação tecnológica e aprendizagem" (SANTOS, 2009). Criada por um grupo de pequenos agricultores, "a APAEB-Valente surgiu num momento em que o preço da fibra de sisal alcançou seus níveis mais baixos", lançando milhares de agricultores/trabalhadores na miséria (SILVEIRA; WANDERLEY, CUNHA, 2005, p. 22). Assim, o objetivo da APAEB-Valente visava à melhoria da qualidade de vida do pequeno produtor rural e dos trabalhadores do sisal, promovendo desenvolvimento social e econômico (ARAUJO, 2004). No início, a APAEB era um simples "mercadinho" de comercialização do sisal.

Entretanto é importante frisar que a APAEB-Valente "não surgiu como uma decorrência direta dos problemas do sisal", mas em razão das "questões referentes à agricultura de subsistência" (SILVA; SILVA, 2001, p. 10). A ideia era a partir da comercialização do sisal, principal produto da região, elevar a renda do agricultor familiar, permitindo posteriormente investimentos com a diversificação na propriedade rural. À medida que a APAEB-Valente crescia,

---

[225] No final da década de 1980, a municipalização das APAEBs possibilitou a independência financeira, legal e institucional de cada uma delas (FUNDAÇÃO CPE, 1989). A única APAEB que ganhou destaque foi a APAEB-Valente. As demais APAEBs – como a APAEB-Serrinha – perderam força institucional/política, e hoje, são meros "atores coadjuvantes" de projetos de instituições mais relevantes, como o MOC e a ASA (Articulação no Semiárido Brasileiro).

[226] Originalmente denominada Associação dos Pequenos Agricultores do Estado da Bahia. A independência institucional da APAEB-Valente ocorreu em meados de 1991, quando surgiu a Associação dos Pequenos Agricultores do Município de Valente (SILVA; SILVA, 2001).

não bastava somente à comercialização do sisal, era indispensável progredir verticalmente na cadeia produtiva do sisal. Nessa ocasião, criava-se, em 1986, o primeiro empreendimento em escala industrial, à batedeira comunitária da APAEB-Valente[227] (ver Figura 18) (SILVA; SILVA, 2001, p. 10).

Figura 18 – Batedeira da APAEB-Valente

Fonte: Filipe Prado Macedo da Silva (em 15/07/2011).

A batedeira comunitária da APAEB-Valente foi o ponto de partida para quebrar o acordo de preços entre os intermediários do sisal, e "[...] o *berço* de todo o processo de industrialização [do sisal]" (SILVA; SILVA, 2001, p. 10)[228]. A partir daí, a APAEB-Valente começou a exportar a fibra de sisal, realizando a primeira exportação em 1989. Agora, a batedeira da APAEB-Valente recebe fibra de sisal de mais de 15 municípios (no *entorno* do município de Valente),

[227] A batedeira da APAEB-Valente recebeu ajuda financeira da cooperação internacional – da Agência Católica Holandesa de Cooperação Internacional (da Holanda) e da Inter American Foundation (dos Estados Unidos) – e do Governo da Bahia (SILVA; SILVA, 2001, p. 11).
[228] A batedeira é o local onde a fibra de sisal é batida, escovada, classificada e enfardada.

processando entre 80 e 100 toneladas de fibra de sisal por mês (em 2011). O fluxo de recebimento contínuo da fibra de sisal é garantido pelos agricultores associados, já que à APAEB-Valente paga um *bônus* de 3% a 5% no preço da fibra de sisal entregue pelos agricultores associados[229].

Em 1995, como parte da estratégia de avançar verticalmente na cadeia produtiva do sisal, a APAEB-Valente fechou o ciclo agroindustrial construindo a fábrica de tapetes/carpetes (ver Figura 19). Com a ajuda do Governo Belga (mediante o DISOP)[230] e do Banco do Nordeste, a APAEB-Valente obteve mais de US$ 10 milhões, sendo 75% em empréstimos, e 20% em doações. Outros 5% foram assumidos pela APAEB-Valente, mediante o aporte dos agricultores associados. Esse capital foi usado para construir a infraestrutura produtiva e em especial, importar equipamentos têxteis da Holanda. A fábrica começou a produzir em 1996 (SILVEIRA; WANDERLEY; CUNHA, 2005, p. 44). Além de agregar empregos, a fábrica possibilitou agregar valor ao produto do sisal.

De 1996 a 2004, o preço da fibra de sisal teve uma grande valorização no mercado internacional[231] – passando de US$ 130/t para US$ 500/t. Com a fábrica de tapetes/carpetes, a APAEB-Valente aproveitou os benefícios não apenas da valorização da fibra de sisal (seca), mas igualmente da valorização dos produtos naturais, em razão da preocupação com a preservação do meio ambiente (ALVES, 2005; SILVEIRA; WANDERLEY; CUNHA, 2005, p. 45). Isso possibilitou uma notável expansão nos empregos e nos benefícios gerados às comunidades locais (notadamente, no fornecimento de matérias-primas). Em 1996, a APAEB-Valente gerava apenas 145 empregos. No fim de 2006, tinha 904 empregos diretos, registrando mais de R$ 4 milhões em salários[232].

---

[229] Ou seja, a APAEB-Valente paga um preço maior para os agricultores associados. Todavia também recebe a fibra de sisal de outros agricultores não associados, e em algumas ocasiões, até contrata outras batedeiras em Valente para processar sua fibra de sisal. Hoje, a APAEB-Valente tem cerca de 760 associados, na maioria agricultores familiares e moradores de três municípios (Valente, Santaluz e São Domingos), "[...] principalmente de Valente, que sozinho representa 74% dos sócios" (SILVEIRA; WANDERLEY, CUNHA, 2005, p. 72).

[230] O DISOP (com sede na Bélgica) tem um escritório no Brasil (o DISOP Brasil – Instituto de Cooperação Belgo-Brasileira para o Desenvolvimento Social) com o propósito de cooperar na implementação de programas/projetos para o desenvolvimento sustentável.

[231] Para Alves (2005), isso ocorreu porque, em 2002, a China entrou no mercado de fibras de sisal como comprador, influenciando, positivamente, no preço da fibra.

[232] Em 2006, a APAEB-Valente atingiu R$ 19 milhões em vendas. Nesse período, a fábrica de tapetes/carpetes operava com quatro turnos (de seis horas) de trabalhadores. Em Valente, a APAEB-Valente era o segundo maior empregador do município, atrás somente da prefeitura municipal (SILVEIRA; WANDERLEY, CUNHA, 2005, p. 45).

Figura 19 – Fábrica de Tapetes/Carpetes da APAEB-Valente

Fonte: Filipe Prado Macedo da Silva (em 15/07/2011).

Recentemente, com a valorização do real, a APAEB-Valente reduziu as exportações, em razão da concorrência dos tapetes/carpetes chineses[233]. Em 2010, as vendas da APAEB-Valente atingiram somente R$ 9 milhões. Com a crise internacional, as vendas *caíram* ainda mais, forçando a APAEB-Valente a diminuir seu "quadro de funcionários". Hoje – em 2012 – gera somente 315 empregos diretos[234]. Neste cenário adverso, a APAEB-Valente procurou abrir novos mercados no Brasil. Em 2002, 80% das vendas eram destinadas para o mercado internacional. Agora, as exportações não extrapolam mais de 5% das

[233] Além disso, a APAEB-Valente encontra dificuldades para vender no mercado brasileiro de tapetes/carpetes. Neste caso, as indústrias têxteis chinesas importam a fibra de sisal (seca) brasileira, transformam-na em tapetes/carpetes de sisal e, em seguida, exportam para o Brasil o produto acabado a um preço mais competitivo.

[234] Desde 2009, a APAEB-Valente trabalha com 20% da capacidade instalada (de 100 mil m² de tapetes/carpetes por mês). Em 2006, no auge da produção, a APAEB-Valente trabalhava com 80% da capacidade instalada (de 100 mil m² por mês).

vendas. Ou seja, 95% dos tapetes/carpetes da APAEB-Valente ficam no mercado brasileiro, inclusive em grandes lojas de decoração[235].

Portanto, as atividades da APAEB-Valente, na cadeia produtiva do sisal (desde 1996) vão do estímulo ao cultivo do sisal (nas propriedades rurais dos agricultores associados) até a produção e exportação dos tapetes/carpetes de sisal. O sucesso da fábrica[236] abriu o caminho para a expansão geográfica (a APAEB-Valente atua em outros municípios, como Queimadas e Retirolândia) e o rumo para outras atividades, em busca da melhoria da condição de vida da população regional, tarefa que a associação assumiu em seu estatuto. Neste contexto, a APAEB-Valente passou a diversificar suas atividades produtivas, investindo também na cadeia produtiva do couro, do mel, e do leite de cabra (SILVEIRA; WANDERLEY; CUNHA, 2005)[237].

Em relação ao leite de cabra, a APAEB-Valente incentivou fortemente a caprinovinocultura, como fonte alternativa de renda para o produtor rural da região. Assim como foi no sisal, a APAEB-Valente investiu na *verticalização* da cadeia produtiva do leite de cabra. Inicialmente, a APAEB-Valente buscou as matrizes e um reprodutor (todos da raça parda alpina) para distribuir com seus associados. Depois, a APAEB-Valente forneceu cursos para aumentar a produção e para aprimorar a qualidade do rebanho. Finalmente, em 2000, a APAEB-Valente implantou o laticínio de leite de cabra, onde são feitos doces, iogurtes, leite pasteurizado e queijo[238]. Hoje, o laticínio tem capacidade para processar 1.400 litros de leite de cabra por dia[239] (ver Figura 20).

Em relação à cadeia produtiva do couro, a APAEB-Valente implantou, em 1999, um curtume para processar peles de cabras ou ovelhas. Antes, os produtores rurais que tinham cabras ou ovelhas para corte vendiam a carne, e desprezavam a pele, que era vendida por preços insignificantes (SILVEIRA; WANDERLEY; CUNHA, 2005, p. 56). Em outras palavras, o mercado de peles era semelhante ao mercado do sisal, antes da fábrica de tapetes/carpetes,

---

[235] Por exemplo, na cadeia de lojas da ETNA, da Tok&Stok e da Leroy Merlin.
[236] Hoje, a APAEB-Valente tem um patrimônio estimado em R$ 22 milhões.
[237] Atualmente, a APAEB-Valente tem cogitado investir também na fabricação de ração.
[238] Todos os produtos são embalados industrialmente, e comercializados no mercado local e regional. Sobre o laticínio da APAEB-Valente, ver <http://www.dacabra.com.br>.
[239] Em 2000, apenas 16 produtores forneciam leite para o laticínio da APAEB-Valente. Hoje, são 120 produtores que fornecem mais de um milhão de litros de leite por ano, beneficiando em torno de 25 mil pessoas (SILVA; SILVA, 2010, p. 11).

dominado por *atravessadores* que pagavam preços muito baixos. O curtume da APAEB-Valente ajudou muito na elevação dos preços das peles, inclusive para aqueles produtores que não vendiam para a APAEB-Valente. Em suma, as peles curtidas são destinadas aos artesanatos e calçados[240].

Figura 20 – Laticínio "DaCabra" da APAEB-Valente

Fonte: Filipe Prado Macedo da Silva (em 15/07/2011).

Sobre a apicultura (produção de mel), a APAEB-Valente tem investido, desde 2002, na expansão da criação de abelhas (e colmeias) como alternativa de diversificação da produção rural no semiárido. Desde então, o mel e seus derivados têm encontrado o mercado em expansão, sendo que os produtores que aderiram ao projeto da APAEB-Valente colheram benefícios imediatos. O mel produzido é considerado de "boa qualidade". Em razão disso, a APAEB-

[240] Além do curtume, a APAEB-Valente apoiou, mediante financiamentos (em parceria com o BID) a ampliação do rebanho de caprinos/ovinos, bem como a introdução de novas práticas de manejo e a profilaxia (SILVEIRA; WANDERLEY; CUNHA, 2005, p. 57).

Valente vem incrementando a atividade da apicultura, financiando as novas colmeias, promovendo treinamentos para incorporar novos agricultores, bem como modernizando a Casa do Mel[241]. Além disso, a APAEB-Valente procura novos mercados, entrando em contato com outros apicultores do país.

Além do mais, a APAEB-Valente mantém outras atividades econômicas como: um posto de vendas[242] (ou seja, um supermercado), com mais de 4 mil itens de mercadoria, no município de Valente; e uma loja de artesanatos das fibras do sisal e do caroá (chamada "Riquezas do Sertão"), onde são vendidos aos visitantes e à comunidade local os produtos feitos pela APAEB-Valente, e por muitos artesãos, cujo trabalho é apoiado/financiado pela APAEB-Valente (como por exemplo, a COOPERAFIS[243]). Mesmo diante do sucesso alcançado com as atividades econômicas, a APAEB-Valente nunca esqueceu sua função social, mantendo (desde 1980) diversos projetos/ações educativas e sociais, visando à melhoria da qualidade de vida da população regional[244].

Desde 2007, os projetos ambientais e socioculturais da APAEB-Valente foram assumidos pela Fundação APAEB. A APAEB-Valente "[...] seguiu ativa por meio de seus projetos econômicos [...]" (FUNDAÇÃO APAEB, 2011, p. 5). Essa independência institucional (ver Quadro 7) permitiu a consolidação das ações ambientais, educativas, culturais e sociais (FUNDAÇÃO APAEB, 2010, 2011)[245]. Apesar da autonomia institucional, a APAEB-Valente e a Fundação APAEB continuam conjuntamente desenvolvendo atividades com a missão de promover a sustentabilidade da agricultura familiar nos Territórios do Sisal e

---

[241] A Casa do Mel é uma "central" para processar o mel colhido pelos apicultores associados, operando com máquinas centrífugas, decantadoras e embaladoras (de sachê), que preservam o padrão de higiene estabelecido para produtos alimentícios.

[242] O posto de vendas da APAEB-Valente é um supermercado de destaque em Valente, sendo o maior do município. Além de ser um regulador de preços em Valente, o posto de vendas da APAEB-Valente beneficia toda a população local e funciona como instrumento para escoar a produção da agricultura familiar.

[243] Sobre a Cooperativa de Artesãs Fibras do Sertão, ver Velloso, Valadares e Souza (2007).

[244] O sucesso econômico e social da APAEB-Valente pode ser medido pelo grande número de prêmios nacionais e internacionais que vem recebendo (como o prêmio de inovação social da CEPAL e Fundação Kellogg), e pelo grande número de visitantes (em média, 300 por mês) de ONGs nacionais e estrangeiras, universidades e membros do poder público interessados em conhecer a experiência regional (ARAUJO, 2004).

[245] A Fundação APAEB é uma instituição jurídica de direito privado, de fins "não econômicos", com autonomia administrativa e financeira, localizada no município de Valente. A Fundação APAEB surgiu de uma reorganização estatutária da Fundação Educadora – instituição local que tinha a finalidade de criar e administrar serviços ligados à cultura e informação, por meio da execução do serviço de radiodifusão, sendo que seus membros estavam também ligados à história e ao presente da APAEB-Valente (FUNDAÇÃO APAEB, 2011, p. 5).

da Bacia do Jacuípe. Atualmente, a Fundação APAEB tem projetos/ações em 15 dos 20 municípios do Território do Sisal[246].

Quadro 7 – Projetos da APAEB-Valente e da Fundação APAEB

APAEB-Valente (Associação)	**Fundação APAEB**
Atividades Econômicas - Fábrica de Tapetes/Carpetes - Batedeira Comunitária - Caprinovinocultura (laticínio e curtume) - Posto de Vendas - Apicultura - Artesanato - Riquezas do Sertão	Atividades Ambientais e Socioculturais - Energia Solar e Preservação Ambiental - Perfuratriz, Cisternas e Irrigação - Pesquisas e Projetos de Desenvolvimento - Escola Família Agrária (EFA) - Centro de Intercâmbio de Saberes - Cursos e Treinamentos - Assistência Técnica - Clube Sócio Recreativo - Provedor de Internet - Rádio e Televisão

Fonte: SILVEIRA; WANDERLEY; CUNHA (2005, p. 66). Adaptado pelo Autor.

Dentre as principais áreas de *competência* da Fundação APAEB, estão a assessoria técnica e a extensão rural, cultura, inclusão digital, ensino para a convivência com o semiárido, etc. Além disso, a Fundação APAEB desenvolve projetos de utilização da energia solar, combate ao êxodo rural, formação dos grupos/empreendimentos solidários, provimento de crédito (Fundo Rotativo) e melhoramento das condições ambientais (FUNDAÇÃO APAEB, 2010, 2011; NASCIMENTO, 2008a). Todos os projetos da Fundação APAEB são executados em parceria ou com apoio financeiro de outras instituições nacionais (como o SEBRAE, a SEAGRI/SUAF, o Banco do Nordeste, a APAEB-Valente, etc.), e internacionais (como o BID, o Kreditbank, o DISOP, etc.)[247].

Por exemplo, em 2010, a Fundação APAEB recebeu cerca de R$ 520 mil em convênios (FUNDAÇÃO APAEB, 2011, p. 28). Os recursos são usados para financiar, por exemplo, a Escola Família Agrícola (EFA)[248], a construção das cisternas, o Centro de Aprendizagem e Intercâmbio de Saberes (CAIS)[249], a

[246] Exceto os municípios de Biritinga, Serrinha, Lamarão, Ichu e Candeal.
[247] Sobre os parceiros da Fundação APAEB, ver <http://www.fundacaoapaeb.org.br>.
[248] Além do currículo escolar oficial, a EFA ensina o aluno a lidar com o campo, a conviver com a seca e a preservar/proteger o meio ambiente. A proposta pedagógica da EFA se baseia no regime de alternância das atividades escolares e da aplicação prática dos conhecimentos adquiridos no ambiente familiar. Sobre a EFA, ver Silveira, Wanderley e Cunha (2005).
[249] É um espaço destinado à formação dos agricultores familiares.

Escola de Informática/Cidadania[250], a Casa da Cultura[251], etc. Além disso, é muito relevante a atuação da Fundação APAEB na *comunicação social*. Ou seja, a Fundação APAEB acredita que a promoção do desenvolvimento se faz também com informação. Por isso, a Fundação APAEB mantém um "boletim" impresso (Folha do Sisal), uma rádio (Valente FM) e uma televisão, de onde são transmitidos, diariamente, noticiários e reportagens socioculturais.

5.3 Cooperativas de Crédito: Uma Alternativa de Financiamento

Nos últimos 20 anos, as cooperativas de crédito têm obtido um notável destaque no Território do Sisal. Conforme Magalhães e Abramovay (2007, p. 116), "[...] a criação das cooperativas de crédito [no sertão baiano] provocou um rompimento do mercado financeiro local com o ambiente [...] tradicional, baseado em vínculos personalizados e clientelistas [...]". Esse longo processo criou as condições para a emergência de novas estruturas sociais e de novas bases institucionais para a formação de um mercado alternativo de crédito e financiamento. No Território do Sisal, a atividade das cooperativas de crédito tem gerado uma maior *dinamicidade*, impulsionando a economia local, e as atividades do espaço rural (RIBEIRO; SANTOS, 2010).

Nesse contexto, podemos destacar as atividades de quatro cooperativas de crédito no Território do Sisal – ASCOOB Serrinha, Itapicuru e Cooperar, e SICOOB Coopere. As três primeiras cooperativas de crédito estão vinculadas ao Sistema ASCOOB-Central[252], enquanto o SICOOB Coopere está associadas ao Sistema SICOOB/Bancoob[253]. Juntas, essas quatro cooperativas atendem a cerca de 40 mil associados (clientes) em 16 dos 20 municípios que compõem o Território do Sisal[254], concedendo mais de R$ 40 milhões em operações de crédito (empréstimos rurais e pessoais) por ano (ASCOOB ITAPICURU, 2011;

---

[250] Os estudantes desta escola aprendem os programas de computador mais utilizados e ao mesmo tempo recebem informações de cidadania. Sobre a Escola de Informática/Cidadania, ver Silveira, Wanderley e Cunha (2005).

[251] É um centro cultural (em Valente) onde são realizados *shows*, peças de teatro, e exibição de filmes. Sobre a Casa da Cultura, ver Silveira, Wanderley e Cunha (2005).

[252] O Sistema ASCOOB-Central surgiu – em 2008 – em Feira de Santana (Bahia), a partir da "união" de seis cooperativas de crédito remanescentes do Sistema SICOOB/Bancoob. Sobre o Sistema ASCOOB-Central, ver <http://www.ascoob.org.br>.

[253] Sobre o Sistema SICOOB/Bancoob, ver <http://www.sicoob.com.br>.

[254] Não existem cooperativas de crédito em Biritinga, Candeal, Itiúba e Lamarão.

SICOOB COOPERE, 2011). De acordo com o IBGE (2006), as cooperativas de crédito no Território do Sisal respondem por 10% do crédito total[255].

Figura 21 – SICOOB Coopere em Conceição do Coité

Fonte: Filipe Prado Macedo da Silva (em 11/07/2011).

É importante observar que o SICOOB Coopere (com sede em Valente) é a maior cooperativa de crédito da Bahia, e, também, do Norte-Nordeste, tanto em número de agências (10 filiais), como em número de associados (cerca de 15 mil) (em 2010). Além disso, o SICOOB Coopere dispõe de uma sofisticada estrutura de "governança corporativa", com cláusulas, funções e ferramentas institucionais alinhadas às exigências do Banco Central do Brasil[256]. Logo, a experiência do SICOOB Coopere, iniciada em 1993 a partir da poupança da APAEB[257], influenciou a região, induzindo a criação de outras experiências.

[255] Os bancos no Território do Sisal respondem por 90% do crédito total (IBGE, 2006).
[256] Sobre a governança corporativa do SICOOB Coopere, ver Lima e Cunha (2011).
[257] Sobre a história do SICOOB Coopere, ver Silveira, Wanderley e Cunha (2005, p. 81-104).

Atualmente, o SICOOB Coopere tem cinco agências no Território do Sisal, e mais cinco em outros municípios do semiárido baiano (ver Figura 21).

Sobre as cooperativas de crédito filiadas ao Sistema ASCOOB-Central, temos: a ASCOOB Cooperar (com sede em Araci), a ASCOOB Itapicuru (com sede em Santaluz), e a ASCOOB Serrinha (com sede em Serrinha). Essas três cooperativas de crédito, juntas, possuem 13 agências no Território do Sisal (ASCOOB ITAPICURU, 2011)[258]. O diferencial das cooperativas vinculadas ao Sistema ASCOOB-Central, iniciado a partir da ASCOOB-Associação[259], é a preocupação institucional em negociar financiamentos para o fortalecimento da agricultura familiar e da economia solidária. Assim, a ASCOOB Serrinha, Itapicuru e Cooperar dispõem de microcrédito, de repasses do PRONAF[260], e de assistência técnica para orientar seus agricultores familiares.

Por fim, é importante ressaltar que as cooperativas de crédito oferecem, atualmente, os mesmos serviços financeiro-bancários que os bancos (como, o Banco do Brasil e o Banco Bradesco) fornecem aos seus clientes. Ou seja, as cooperativas de crédito (inclusive do Território do Sisal) dispõem de serviços, como: microcrédito, empréstimo consignado, desconto de títulos, pagamento de tributos/taxas, pagamento de títulos, seguros, etc. (ASCOOB ITAPICURU, 2011; SICOOB COOPERE, 2011). Além disso, fornecem cartão de débito e de crédito (com a bandeira Visa ou MasterCard), bem como permitem o acesso à conta corrente via *internet banking*. Isso tudo possibilita uma maior inclusão financeira (ou *bancarização*) da população no Território do Sisal.

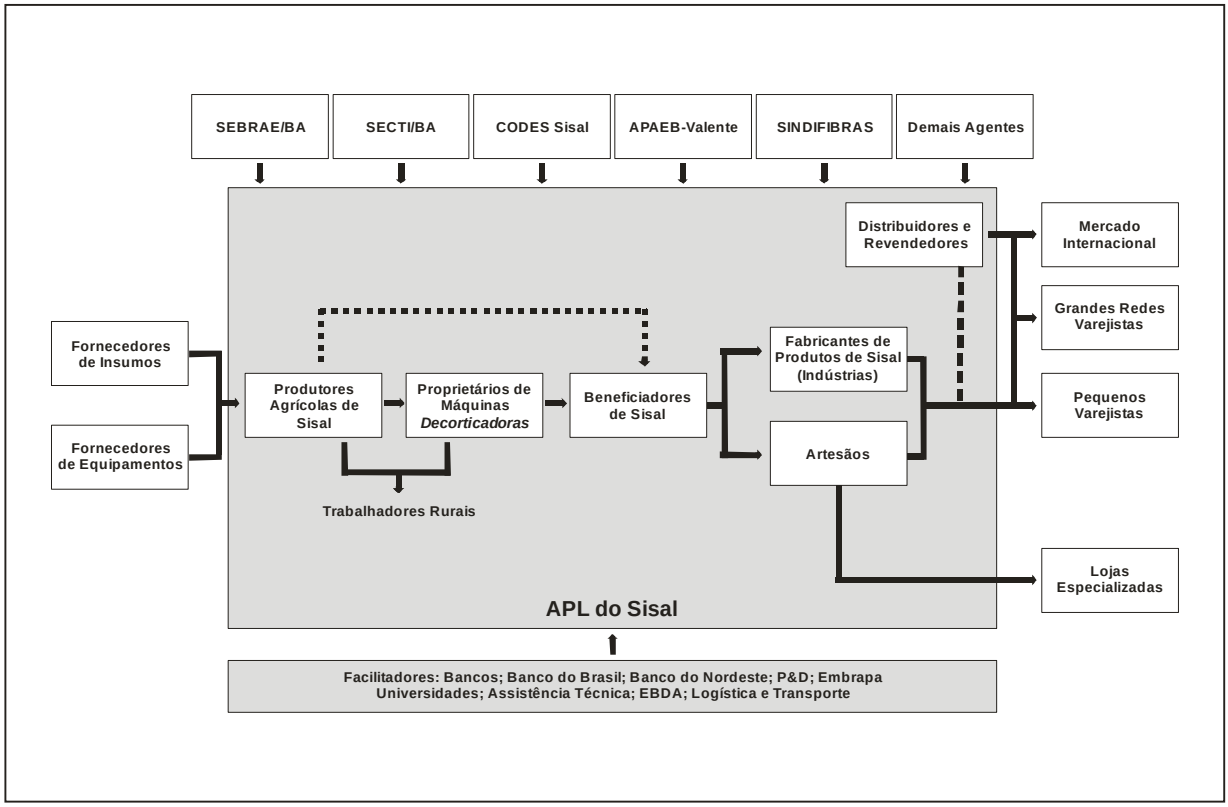
5.4 APL do Sisal[261]

Em 2008, o APL do Sisal foi estabelecido pela SECTI/BA (Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia). Localizado no Território do Sisal, o objetivo da formação do APL do Sisal era "[...] buscar o aumento da produtividade, o desenvolvimento de novas tecnologias, o aproveitamento de *subprodutos*, e a maior industrialização da fibra [...]" (SEBRAE/BA, 2009, p.

[258] O Sistema ASCOOB-Central não tem banco próprio, como o Sistema SICOOB/Bancoob.
[259] Sobre a ASCOOB-Associação, ver <http://www.ascoob.org.br>.
[260] Em 2011, o Sistema ASCOOB-Central repassou mais de R$ 20 milhões do PRONAF. Em média, 60% dos recursos estão relacionados ao custeio/investimento no cultivo do sisal.
[261] Sobre os conceitos e tipologias dos APLs, ver Gondin (2011, p. 16-42).

107). O APL do Sisal reúne produtores agrícolas de sisal, proprietários de máquinas *decorticadoras*, beneficiadores de sisal, fabricantes de produtos de sisal (indústrias) e artesãos. Além disso, participam do APL do Sisal diversos agentes facilitadores (empresas de logística e comercialização, bancos, etc.) e agentes institucionais (SEBRAE/BA[262], CODES Sisal, etc.) (ver Figura 22).

Figura 22 – Estrutura do APL do Sisal



Fonte: SEBRAE/BA (2009, p. 135). Adaptado pelo Autor.

Alguns dos agentes envolvidos no APL do Sisal também fazem parte do Programa Progredir[263] e, portanto, participam de *subredes* específicas, como a rede de artesanatos, a rede de agricultores, a rede de fios agrícolas, etc. De acordo com o SEBRAE/BA (2009, p. 139) e o Sindifibras (2005, p. 91), são os agentes institucionais que influenciam, direta ou indiretamente, as "regras do jogo" no APL do Sisal, "determinando normas técnicas, padrões de qualidade e certificação, leis, entre outros". Nesse cenário, a governança do APL do Sisal é

[262] Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Bahia.
[263] Sobre o Programa Progredir, ver <http://www.secti.ba.gov.br>.

exercida em três níveis: âmbito regional (CODES Sisal, ARCO Sertão, APAEB-Valente e FATRES), âmbito estadual (SECTI/BA, Sindifibras, SEBRAE/BA, FIEB, etc.) e âmbito nacional (MDA, MAPA[264], etc.).

Já os agentes facilitadores contribuem para o bom funcionamento do APL do Sisal (SEBRAE/BA, 2009, p. 139). Isso inclui diversos serviços, como logística/transporte, comercialização, consultoria, financiamentos, oficinas e manutenção, cursos/treinamentos, pesquisa e desenvolvimento, etc. No caso do APL do Sisal, é relevante a atuação do SEBRAE/BA[265], da Embrapa[266], da FAPESB[267], da APAEB-Valente[268], do Inmetro[269], da ASCOOB-Associação[270], do SICOOB Coopere[271], do Banco do Nordeste[272], do MOC[273] e da APEX[274]. O Sindifibras[275] também é um importante agente facilitador, promovendo ações e projetos para o desenvolvimento do setor de fibras naturais, como estudos, seminários e reuniões com instituições nacionais e internacionais.

---

[264] O MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) tem atuado fortemente na estabilização do preço da fibra de sisal, mediante a execução da PGPM (Política de Garantia de Preços Mínimos) pela Conab (Companhia Nacional de Abastecimento). A PGPM possibilita ao produtor rural e/ou a sua cooperativa receber dos compradores o preço decretado (R$ 1,24 o sisal bruto, em 2012) (INVEST NE, 2011; SINDIFIBRAS, 2005, p. 51-52).

[265] Além de coordenar o Comitê Gestor do APL do Sisal, o SEBRAE/BA tem apoiado diversas iniciativas empresariais de desenvolvimento local. Por exemplo, tem financiado (em parceria com o Fundo Comum de Produtos de Base) o estudo para o uso de sisal em substituição ao amianto nos compósitos de fibrocimento (SEBRAE/BA, 2009; SINDIFIBRAS, 2005).

[266] A Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) tem realizado pesquisas para o melhoramento genético do sisal, para o aproveitamento dos *subprodutos* da fibra de sisal, para o controle químico e cultural da podridão vermelha, etc.

[267] A FAPESB (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia) tem financiado projetos de desenvolvimento tecnológico, notadamente, da máquina desfibradora e do uso alternativo da fibra de sisal (ou seja, o uso mais rentável dos *subprodutos* da fibra de sisal).

[268] Há 30 anos a APAEB-Valente tem auxiliado em todas as frentes os pequenos agricultores familiares do Território do Sisal. Sobre a APAEB-Valente, ver seção 5.3.

[269] Desde 2006, o Inmetro (Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia) fornece certificação de qualidade das fibras beneficiadas de sisal (SINDIFIBRAS, 2005, p. 104).

[270] O objetivo da ASCOOB-Associação é fortalecer a economia solidária, por meio da expansão do cooperativismo. Sobre a ASCOOB-Associação, ver <http://www.ascoob.org.br>.

[271] O SICOOB Coopere vem possibilitando aos agricultores familiares acesso ao crédito e aos serviços bancários. Atualmente, tem 15 mil associados (SICOOB COOPERE, 2011, p. 4).

[272] Nas últimas duas décadas, o Banco do Nordeste (BNB) tem fomentado sistematicamente diversos projetos sócio produtivos no Território do Sisal (SEBRAE/BA, 2009).

[273] Sobre o MOC, ver <http://www.moc.org.br>.

[274] A APEX (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos) e o Sindifibras desenvolveram, conjuntamente, o "Projeto APEX-Sisal" para promover os produtos de sisal no exterior, sobretudo nos EUA (SEBRAE/BA, 2009, p. 127).

[275] No APL do Sisal, o Sindifibras (Sindicato das Indústrias de Fibras Vegetais no Estado da Bahia) exerce, principalmente, o papel de agente institucional. Além de cuidar dos interesses dos empresários, o Sindifibras influencia nas relações com os trabalhadores. Desde 2010, os interesses do Sindifibras são defendidos na Câmara Setorial do Sisal, que tem como objetivo discutir de forma permanente (ao lado do Governo da Bahia) os problemas e as soluções do setor, desde a plantação até a comercialização (BAHIA, 2011b; SINDIFIBRAS, 2005).

Em relação aos agentes dos elos da cadeia produtiva do sisal, podemos destacar, conforme a Figura 22, os seguintes *subgrupos* produtivos:

a) *Produtores Agrícolas de Sisal* – No Território do Sisal, existem 10 mil propriedades produtoras de sisal (IBGE, 2006). A grande maioria é de pequenos agricultores familiares, e, em alguns casos, assentados da reforma agrária. Entretanto apenas 10% da produção de sisal é proveniente das pequenas propriedades rurais (menos de 20 ha). A produção no Território do Sisal corresponde, em média, a 40% da produção nacional de sisal (BAHIA, 1991, 2011, 2011d). A maioria dos produtores de sisal depende de um proprietário de máquina de desfibramento (ou *decorticadora*), que é também o *atravessador* na comercialização da fibra entre produtor e beneficiador.
b) *Proprietários de Máquinas Decorticadoras* – Estima-se que, na Bahia existam cerca de 3.000 máquinas *decorticadoras* (desfibramento). A relação de trabalho é, predominantemente, informal. Apenas 2% dos trabalhadores empregados nas lavouras têm carteira assinada. Em geral, os proprietários de máquinas (ou dos motores) levam para as lavouras de sisal seus trabalhadores, e compram a fibra bruta dos produtores para vender aos beneficiadores (SEBRAE/BA, 2009).
c) *Beneficiadores de Sisal* – Conforme a UEFS (Universidade Estadual de Feira de Santana), existem, no Território do Sisal, 54 unidades de beneficiamento de sisal (batedeiras) (SEBRAE/BA, 2009, p. 137). A maioria dos beneficiadores compra o sisal de *atravessadores* (ou de proprietários de máquinas), que são pagos conforme a classificação da fibra de sisal. Estima-se que os beneficiadores empreguem mais de 2 mil trabalhadores (PASSOS; DIAS; CRUZ, 2005).
d) *Fabricantes de Produtos de Sisal (Indústrias)* – No Território do Sisal, existem 10 indústrias que fabricam produtos de sisal (FIEB, 2012). A maioria dos fabricantes de manufaturados de sisal se restringe à produção de fios e cordas, em especial, os fios agrícolas. No APL do Sisal, os fabricantes estão agrupados nos municípios de Conceição do Coité, Valente, Retirolândia, Santaluz e São Domingos. No total, geram mais de 1.800 empregos diretos (FIEB, 2012). A indústria da APAEB-

Valente é uma das poucas que produzem tapetes/carpetes de sisal (SEBRAE/BA, 2009, p. 138).

e) *Artesãos* – Nos últimos anos, a rede de artesãos tem se fortalecido. Atualmente, já existem quatro cooperativas (como a COOPERAFIS), que envolvem mais de 500 artesãos. Em geral, os artesãos utilizam a fibra beneficiada do sisal para fabricarem vassouras, acessórios e enfeites de decoração, itens de vestuário, etc.

Em suma, o APL do Sisal "[...] é um negócio que envolve, seguramente, mais de meio milhão de pessoas em toda a cadeia produtiva" (SINDIFIBRAS, 2005, p. 9). Apesar da importância econômica e social do APL do Sisal, e dos inúmeros esforços empreendidos para articular os agentes dos elos da cadeia produtiva do sisal, o setor *sisaleiro* no Território do Sisal (e na Bahia) ainda é caracterizado pela *desarticulação* das instituições, pelo baixo nível produtivo e tecnológico[276], pela baixa rentabilidade da lavoura isolada ou consorciada, pelo baixo aproveitamento do sisal[277], etc. Entretanto inúmeras limitações históricas ainda perduram no APL do Sisal. Os poucos efeitos positivos estão concentrados em alguns agentes produtivos e em alguns municípios[278].

5.5 A Importância da Articulação Sindical

Os STRs (Sindicatos dos Trabalhadores Rurais)[279] têm um importante papel na mobilização/articulação social no Território do Sisal. Na *pesquisa de campo*, ficou evidente que os STRs superam a sua característica básica de representar a categoria dos trabalhadores rurais. Ou seja, as ações dos STRs abrangem não apenas organizar/lutar pela classe diante do poder público[280], mas, igualmente, participar na efetivação de melhores condições de vida. Isso

[276] O "Projeto TECSISAL" não conseguiu vingar a nova máquina desfibradora (Faustino 5). É comum o uso das máquinas Faustino 1 e 2 (ambas dos anos 1970/1980).
[277] O aproveitamento do sisal permanece em torno de 4% do volume de folhas colhidas. Para cada 100 kg de folhas de sisal, apenas 4 kg são transformados em fibra de sisal. Em alguns países, o aproveitamento do sisal já é de 80% da folha de sisal (SEBRAE/BA, 2009).
[278] Na *pesquisa de campo,* ficou evidente que os esforços em torno do APL do Sisal ainda são muito limitados. Nos últimos três anos, o setor *sisaleiro* vem enfrentando uma crise de mão-de-obra e uma crescente "desativação" de lavouras de sisal. Em geral, os efeitos positivos do APL do Sisal estão relacionados, por exemplo, ao sucesso da APAEB-Valente.
[279] Inclui os Agricultores Familiares.
[280] Ficou comum a luta pelos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais.

evidencia que os STRs têm participado ativamente nas decisões territoriais em conjunto com outros agentes (associações, cooperativas, movimentos sociais, prefeituras, etc.). Embora os STRs tenham atuação em nível local/municipal, a territorialização ocorre mediante a FATRES[281].

Em muitos casos, os STRs acabam substituindo o Estado. A partir dos anos 1980, quando os STRs no Território do Sisal romperam o *tradicionalismo* dos sindicatos comprometidos com os políticos locais[282], passando a direção definitivamente para os trabalhadores rurais, encontramos projetos voltados para a conscientização dos trabalhadores, capacitação e articulação sindical, formação de associações comunitárias e grupos de produção (especialmente, artesanatos), assistência médica, etc. (CODES SISAL, 2010; SANTOS; SILVA, 2010). Muitos desses projetos foram e são desenvolvidos em conjunto com as APAEBs (Valente, Ichu e Serrinha), a CAR (Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional), o MOC (Movimento de Organização Comunitária), etc.

Na *pesquisa de campo*, observamos que todos os STRs no Território do Sisal possuem sede própria, como, por exemplo, o STR de Conceição do Coité (ver Figura 23). Nesses espaços, os STRs realizam as reuniões, mobilizações, atendimento médico (dentistas, oculistas, etc.) e jurídico, auxílio à produção, programas de alfabetização e apoio para obtenção de crédito (principalmente, o PRONAF). Alguns STRs vão além, e fornecem equipamentos agrícolas e/ou assistência técnica. Por exemplo, o STR de Barrocas disponibiliza um "trator de esteira" para os trabalhadores rurais associados. Já os STRs de Tucano e Quijingue disponibilizam assistência técnica, com técnicos agrícolas próprios e/ou em parceria com a FATRES, o MOC, a REPARTE[283] e a ASCOOB.

Além disso, os STRs no Território do Sisal apoiam diversos programas do Governo Federal (como o Projovem Saberes da Terra, o Agroamigo/BNB e o Minha Casa, Minha Vida), do Governo da Bahia (como o Semeando Renda, o Sertão Produtivo e o Programa Todos pela Alfabetização) e de ONGs (como os Projetos das Cisternas da ASA[284] e o Baú de Leitura do MOC). Isso ocorre

---

[281] Sobre a FATRES (Fundação de Apoio aos Trabalhadores Rurais e Agricultores Familiares da Região do Sisal), ver <http://www.fatres.org>.
[282] A maioria dos STRs funcionava em uma sala na sede da prefeitura municipal.
[283] A REPARTE (Rede Parceiros da Terra) vem atuando, fortemente, no Território do Sisal com assistência técnica. Sobre a REPARTE, ver <http://www.redereparte.org.br>.
[284] Sobre a ASA (Articulação no Semiárido Brasileiro), ver <http://www.asabrasil.org.br>.

porque os STRs mobilizam um grande contingente de trabalhadores rurais, o que torna sua participação em projetos sociais indispensável para o sucesso. No Território do Sisal, os STRs reúnem mais de 150 mil trabalhadores rurais e agricultores familiares. Nenhuma outra instituição social (associações e/ou cooperativas) mobiliza tantas pessoas ligadas ao meio rural.

Figura 23 – STR de Conceição do Coité

Fonte: Filipe Prado Macedo da Silva (em 11/07/2011).

Sobre a participação nas decisões territoriais, os STRs, no Território do Sisal, são representados pela FATRES no CODES Sisal. Ou seja, a FATRES é o organizador dos STRs no Território do Sisal. Atualmente, dos 20 STRs que existem no Território do Sisal, 16 são filiados à FATRES[285]. Assim, o objetivo da FATRES é articular e organizar os interesses dos STRs e, por conseguinte, reivindicá-los juntamente ao CODES Sisal. Isso permite a redução de "vícios

[285] Não são filiados os STRs de Barrocas, Teofilândia, Biritinga e Lamarão.

municipalistas", já que os projetos são preparados em um contexto territorial (ou intermunicipal). Por fim, é importante notar que os STRs, no Território do Sisal, participam das discussões de inúmeras temáticas, sejam nos conselhos municipais, ou nos grupos de trabalho intermunicipais[286].

5.6 Inovação Tecnológica: O Caso do IDR-Sisal

Desde 2002, o IDR-Sisal[287] vem promovendo inovação tecnológica com crescimento econômico e inclusão social. O IDR-Sisal tem como foco reduzir os *gargalos* que impedem o crescimento das principais cadeias produtivas do Território do Sisal – sisal, caprinovinocultura, cultura de subsistência (feijão, milho e mandioca) e bovinocultura, mediante o apoio ao empreendedorismo e a formação de novos negócios inovadores. Sendo assim, o IDR-Sisal utiliza a introdução de novas tecnologias e o estímulo a agroindustrialização, como estratégia para agregar valor aos produtos locais. As atividades do IDR-Sisal são executadas por meio de convênios de cooperação técnico-científica, com a Embrapa Semiárido, a UEFS, o Instituto Nacional do Semiárido, etc.[288]

O IDR-Sisal tem uma moderna infraestrutura física, formada por salas de aula, oficinas de treinamento, laboratórios, currais de manejo, etc. Apesar das limitações econômicas e sociais do Território do Sisal, o IDR-Sisal tem a primeira central genética de colheita, congelamento e transferência de sêmen e embrião da Bahia (ver Figura 24). Credenciado pelo MAPA e pelo CRMV-BA (Conselho Regional de Medicina Veterinária da Bahia), o IDR-Genética (que é a Central Genética de Caprinos e Ovinos do IDR-Sisal) realiza os serviços de inseminação artificial (transcervical/laparoscópica), congelamento de sêmen e embrião, colheita e transferência de embrião, assistência veterinária, etc. Tudo isso é realizado com equipamentos de última geração.

O projeto mais relevante do IDR-Sisal é o "Programa de Melhoramento da Produção de Caprinos e Ovinos de Corte na Região do Sisal". Em parceria

---

[286] A maioria dos STRs possui diversas secretarias (de jovens, mulheres, políticas agrárias, etc.). Por exemplo, o STR de Valente tem 22 secretarias. Assim, os STRs têm representantes em diferentes conselhos municipais (CDMRS, segurança pública, saúde, educação, etc.).
[287] O IDR-Sisal (Instituto de Desenvolvimento da Região do Sisal) é uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), entidade sem fins lucrativos, situado em Valente.
[288] Sobre os convênios do IDR-Sisal, ver <http://www.idrsisal.org.br>.

com o MAPA e o MCT[289], o IDR-Sisal importou da África do Sul, embriões da raça *Dorper* (ovinos) (ver Figura 25) e *Boer* (caprinos). Mediante o cruzamento industrial e inseminação artificial, o IDR-Sisal realizou o melhoramento da produção e da oferta de carne. Hoje, 300 pequenos criadores participam do projeto, nos municípios de Valente, Retirolândia, Santaluz, São Domingos, e Conceição do Coité[290]. Esse projeto contempla, ainda, a realização de cursos de sanidade animal, *casqueamento*, manejo, etc., além do acompanhamento de técnicos agrícolas e médicos veterinários (IDR-SISAL, 2010).

Figura 24 – Laboratórios de Genética do IDR-Sisal

Fonte: Filipe Prado Macedo da Silva (em 14/07/2011).

Além do mais, o IDR-Sisal tem cooperado para promover a inserção de tecnologias no artesanato fabricado na região. Através do CENARTE-Sisal[291],

[289] Ministério da Ciência e Tecnologia.
[290] Esse projeto gerou (em média) para cada criador um incremento de 300% na renda.
[291] Centro de Artesanato e Arte Popular da Região do Sisal.

o IDR-Sisal disponibiliza aos artesãos "um local adequado para o escoamento da produção[292], que proporciona uma comercialização sistemática, solidária e justa, atinge novos mercados de forma sustentável, tendo, ainda, o objetivo de fomentar uma política que vise desenvolver o artesanato como atividade vocacional e indutora de ocupação e renda"[293]. Além disso, o CENARTE-Sisal promove aos artesãos, cursos de gestão, formação de preços, associativismo, cooperativismo, meio ambiente, sustentabilidade, oficinas de design, e ajuda técnica (com modelo de gestão) para a formação de cooperativas.

Figura 25 – Reprodutores da Raça *Dorper* (Ovinos)

Fonte: Filipe Prado Macedo da Silva (em 14/07/2011).

[292] O CENARTE-Sisal está localizado no município de Valente, com uma área construída de 300 m², incluindo: loja para comercialização dos produtos artesanais, sala para capacitação e projeção de filmes educativos e documentários, centro digital, etc.
[293] Sobre o CENARTE-Sisal, ver <http://www.idrsisal.org.br>.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho revelou que a experiência do Território do Sisal na Bahia ainda tem muito por caminhar para atingir um alto nível de desenvolvimento socioeconômico. Apesar da histórica capacidade de articulação e mobilização social (ver seção 4.2) e das recentes experiências de sucesso (ver capítulo 5), o Território do Sisal ainda tem pobreza, exclusão social e baixo dinamismo econômico. Para Bahia (2004, p. 190-208), os municípios que compõem o Território do Sisal são designados "ruralmente deprimidos", o que justifica, portanto, a participação no Programa Territórios da Cidadania (TCs), já que os critérios de seleção levam em consideração, especialmente, os indicadores de desigualdade social (ver seção 3.1.4).

No capítulo 4, reforçamos os argumentos de que o Território do Sisal é ruralmente deprimido, analisando, detalhadamente, as características sociais, a infraestrutura, os serviços básicos e o desempenho econômico. O resultado é que o Território do Sisal continua: com as piores médias salariais da Bahia (ver seção 4.3.2); com elevada taxa de analfabetismo e defasagem escolar (ver seção 4.3.3); com a *precariedade* da infraestrutura dos serviços de saúde e a falta de profissionais médicos (ver seção 4.3.4); com serviços básicos (energia elétrica, saneamento básico e abastecimento d´água, sistema de transportes, bancos, etc.) limitados, principalmente, na zona rural (ver seção 4.4); e com um desenvolvimento econômico *pífio* (ver seção 4.5).

Nas últimas duas décadas, os indicadores sociais e humanos (como o IDS e o IDH-M) melhoraram suavemente, mas não o suficiente para mudar a realidade da população (ver seção 4.3.5). Ao mesmo tempo, os indicadores de desenvolvimento econômico (como o IDE) pioraram bruscamente, revelando a *precariedade* da infraestrutura urbana/rural e da qualificação da mão de obra no Território do Sisal (ver seção 4.5.4). Essa conjuntura socioeconômica adversa corrobora os argumentos de Brandão (2007), de que é necessário ter maior *cautela* na abordagem do "localismo", em que tudo passaria a depender da força comunitária, da eficiência coletiva e de fatores endógenos, formando, assim, uma "atmosfera sinérgica" (ver seção 2.2.1).

Em outras palavras, a visão de que o "local pode tudo" não se confirma no Território do Sisal. Assim, a *euforia* em torno das experiências de sucesso do Território do Sisal revela a ausência de mediações entre o local e o global, ou a compreensão de que a escala territorial está subordinada à acumulação global (HARVEY, 2004, 2005). Por exemplo, a cultura do sisal é fundamental para o bom desempenho da economia do Território do Sisal, seja agregando valor ao PIB (ver seção 4.5.1.1), seja empregando um grande contingente de trabalhadores rurais no APL do Sisal (ver seção 5.4). Todavia o desempenho da cultura do sisal não depende apenas das variáveis locais, mas, igualmente, das variações na escala macroeconômica[294].

Além disso, o crescimento da cultura do sisal sempre esteve associado à mobilidade agressiva do capital. Segundo Harvey (2004) e Haesbaert (2006), a mobilidade agressiva do capital pode não apenas territorializar os territórios, colocando-os na rota do crescimento, como podem também "reterritorializar" ou reduzir a *escombros* os espaços territoriais (ver seção 2.2.6). Na seção 4.2, observamos que, de 1930-1974, a cultura do sisal desenvolveu o Território do Sisal, graças ao avanço da demanda, em razão da Segunda Guerra Mundial. De 1975-2001, os "substitutos sintéticos" (fios de polipropileno) reduziram o Território do Sisal a *escombros*. A partir de 2002, a preocupação com o meio ambiente *reterritorializou* a cultura do sisal, só que em novas bases[295].

Outro aspecto importante é notar que a conjuntura socioeconômica do Território do Sisal sempre esteve à *mercê*, nos últimos 60 anos, das políticas de regionalização perpetradas pelo Governo Federal e pelo Governo da Bahia. Os planejadores baianos sempre estiveram *afinados*[296] com as tendências do Governo Federal e as oportunidades de exploração dos recursos disponíveis, no contexto da expansão do capitalismo nacional e internacional. Porém, no

---

[294] Por exemplo, com a valorização do real (em 2010 e 2011), a APAEB-Valente reduziu suas exportações, em razão da concorrência chinesa (ver seção 5.2). Ou seja, as variações na taxa de câmbio afetam diretamente o desempenho da cultura do sisal no Território do Sisal.

[295] A dinâmica da "des-re-territorialização" definiu os períodos de decadência e prosperidade da população no Território do Sisal (ver seção 4.2) (HAESBAERT, 2006).

[296] Por exemplo, o Governo de ACM, de 1971 a 1975, soube conquistar o apoio militar, dando prioridade aos projetos industriais, notadamente, petroquímicos (ver seção 3.2.2); em 1999, o Governo de César Borges adotou a metodologia dos "Eixos de Desenvolvimento", em ajuste aos "Eixos Nacionais de Desenvolvimento" (ver seção 3.1.3 e 3.2.3); em 2007, o Governo de Jaques Wagner adotou as políticas territoriais, conforme recomendação do Governo Federal, como instrumento de planejamento do Estado, elaborando os Territórios de Identidade (ver seção 3.1.4 e 3.2.3).

Estado da Bahia, sempre beneficiaram a expansão econômica das regiões das extremidades, ou seja, do Oeste Baiano e da Faixa Litorânea. Deste modo, os municípios do semiárido ou da região central do Estado da Bahia (incluindo o Território do Sisal) foram esquecidos pelas políticas públicas.

Neste contexto, "é possível afirmar que existem *'ilhas de modernidade'*, em um *'mar de atraso'*". Assim, podemos verificar em todo o Estado da Bahia "a constituição pontual de *'ilhas de modernidade'* fora do semi-árido, como é o caso dos pólos de soja, no oeste baiano, e do papel e celulose, no extremo sul [ou seja, faixa litorânea] do estado" (RICCI, 2007, p. 11). Recentemente, a expectativa era de que as políticas territoriais minimizassem os efeitos dessa lógica perversa e concentradora de recursos públicos e privados. Entretanto os dados recentes não vêm confirmando isso. Em 2008, o Território do Sisal recebeu só 2,3% dos recursos distribuídos pelo Governo da Bahia. Enquanto isso, a RMS[297] continuou com 40% dos recursos (SOUZA, 2008).

Na *pesquisa de campo*, ficou evidente a dificuldade interna do Governo da Bahia em convencer e unificar os interesses das Secretarias de Estado em torno da territorialização. Na Plenária da CET, observamos que a prática do planejamento territorial na Bahia está muito longe das propostas teorizadas nos PPAs. São poucas as Secretarias de Estado, como de Planejamento e de Agricultura, que já territorializaram os seus recursos e os seus programas de políticas públicas. Além disso, existem conflitos "abertos" entre os Territórios de Identidade da Bahia em torno dos recursos e investimentos públicos. Isso revela a diversidade de interesses sociais, culturais e políticos *incrustados* na interação econômica (ver seção 2.2.3).

No Território do Sisal, os tecidos sociais, culturais e políticos são ainda mais densos, nas relações intra e inter-territórios, num complexo processo de articulação, estabilização e contestação (ALVES, 2008). Segundo Ortega e Silva (2011, p. 45), na escala menor, as relações sociais, culturais e políticas ganham um caráter decisivo na explicação do desenvolvimento. As lutas pelo poder simbólico, no contexto territorial, dificultam ainda mais a "construção" do consenso ou do pensar coletivamente. Conforme Nogueira (2009), o *pacto* social é complexo, porque o desenvolvimento é igualmente complexo. Apesar

[297] Região Metropolitana de Salvador.

da existência do CODES Sisal, como uma instância territorial de articulação do diálogo social, são poucos os temas *unânimes* no Território do Sisal[298].

Em geral, os conflitos "abertos" e "fechados" permeiam todos os temas abordados pelo CODES Sisal no âmbito do Território do Sisal (ver seção 5.1). Muitas vezes, o *pacto* territorial (institucionalizado pelo PTDRS) é construído de maneira temporária ou arbitrária, desconsiderando a proporcionalidade e a totalidade da representatividade territorial (ORTEGA, 2008). Por exemplo, a delimitação do Território do Sisal não reflete apropriadamente o conceito de território adotado pela SDT (ver seção 3.1.4) e pelo Governo da Bahia[299] (ver seção 3.2.3). Na *pesquisa de campo*, notamos que não há coesão no diálogo do desenvolvimento territorial, já que não há também coesão social, cultural e política entre todos os municípios do Território do Sisal.

De um lado, estão os municípios da *Sisalândia* (Valente, Conceição do Coité, Santaluz, Retirolândia e São Domingos)[300], com recentes experiências de sucesso (CODES Sisal, APAEB-Valente, SICOOB Coopere, IDR-Sisal, etc.), o sisal como "ideia-guia" (ABRAMOVAY, 2000) e coesão no diálogo coletivo. A proximidade geográfica dos municípios da *Sisalândia* possibilita "uma maior interação coletiva" (SAQUET; SPOSITO, 2008, p. 24) e, por conseguinte, uma maior coesão social, cultural, e política. É na *Sisalândia* (ver capítulo 5) que estão as principais experiências de sucesso do Território do Sisal, sendo que o município de Valente concentra boa parte deste capital social. Em suma, é na *Sisalândia* que a sociedade civil construiu um projeto coletivo.

Do outro lado, estão os demais municípios do Território do Sisal (Araci, Teofilândia, Barrocas, Biritinga, Candeal, Tucano, Queimadas, Monte Santo, Lamarão, Itiúba, Ichu, Nordestina, Quijingue e Cansanção), geograficamente, mais distantes, com menos articulação social, cultural e política, e diferentes atividades econômicas (ver capítulo 4). Na *pesquisa de campo*, identificamos um visível afastamento desses municípios do *pacto* territorial (ou do PTDRS). Alguns municípios, como Itiúba e Tucano, têm sua dinâmica socioeconômica atrelada aos centros urbanos de outros territórios da Bahia (ver seção 4.4.1).

---

[298] Na *pesquisa de campo*, verificamos que existe unanimidade, por exemplo, na articulação dos interesses em torno das políticas públicas de assistência técnica e extensão rural.
[299] Os conflitos intra-territoriais levaram o Governo da Bahia, em 2011, a realizar revisões em algumas divisas intermunicipais (BAHIA, 2011a).
[300] Inclui o município de Serrinha (coesão política), apesar das diferenças socioeconômicas.

Além disso, outros municípios, como Quijingue, reclamam que a articulação intermunicipal não favorece seus projetos municipais[301].

Ou seja, a delimitação do Território do Sisal não reflete uma dimensão territorial perfeita ou ótima. Para Dematteis (2008, p. 39), "[...] não existe um território 'perfeito' e a dimensão 'ótima' para o desenvolvimento local, porém, existem territórios para serem interpretados [...]", a partir "dos componentes de agregação territorial dos sujeitos participantes"[302]. Deste modo, apenas os municípios da *Sisalândia* têm o mesmo "DNA territorial" (GURISATTI, 1999). Os demais municípios estão desarticulados, tanto dentro do território (como, na participação no CODES Sisal), como na combinação do planejamento do tipo "*bottom-up"* e "*top-down"*. Em outras palavras, não há unanimidade na adoção das políticas multiescalares[303].

Neste contexto, seria prudente perguntar: será que o Território do Sisal tem mesmo um elevado capital social, como anunciam políticos, militantes dos movimentos sociais, acadêmicos e ONGs? Será que as experiências mais recentes – relatadas no capítulo 5 – são de fato exemplos de sucesso, já que os "efeitos positivos de transbordamento" são pequenos? Teoricamente, para Putnam (1996, p. 186), o capital social é "um dos principais responsáveis pelos círculos virtuosos do desenvolvimento" (ver seção 2.2.5), beneficiando a formação de uma sociedade forte, com economia forte, e Estado forte. Porém, não é isso o que ocorre no Território do Sisal. Em geral, o capital social não é capaz de articular um processo virtuoso de desenvolvimento includente.

Se confrontarmos as experiências do capítulo 5, com os dados sociais e econômicos do capítulo 4, observaremos que o capital social do Território do Sisal ainda não foi capaz de transformar a "realidade concreta". E se, em algum momento, transformou determinadas "realidades municipais", ficou

---

[301] Até 2002, o município de Quijingue captava em média (por ano) cerca de R$ 150 mil pelo PRONAF Infraestrutura, para executar obras na zona rural. A partir de 2003, com a política territorial, o PRONAF Infraestrutura mudou sua unidade de atendimento para as estruturas intermunicipais (SILVA, 2012, p. 6-9). Nesse caso, o município de Quijingue não recebeu mais recursos do PRONAF Infraestrutura.

[302] O enfoque territorial tem "uma característica multiescalar, multidimensional, multiforme e multidisciplinar" (ORTEGA; SILVA, 2011). Por isso, é inadequada a utilização de "modelos econométricos", como fez Lopes e Hora (2010), para redimensionar o Território do Sisal.

[303] Inúmeras políticas territoriais, como o "Projovem Saberes da Terra", são absorvidas pelos municípios de maneira assimétrica, revelando o emaranhado de formas de governança (e de lutas políticas) em cada localidade, cada sociedade, cada instituição, etc. (ver seção 2.2.2). O enfoque territorial não extingue culturas, valores, rotinas e regras locais/municipais.

circunscritos a poucas experiências (como, a APAEB-Valente e o IDR-Sisal), a poucos municípios (como, Valente e Conceição do Coité) e a poucas classes sociais (como, produtores de sisal). Muitas experiências são irrelevantes[304], e com "efeitos positivos de transbordamento" restritos. No Território do Sisal, existe um emaranhado de associações, cooperativas e grupos de trabalho[305] que funcionam a deriva de recursos e de programas governamentais[306].

Até mesmo as experiências de sucesso, como a da APAEB-Valente, têm um impacto reduzido na mudança da condição socioeconômico do Território do Sisal. Embora a APAEB-Valente seja uma das instituições locais que mais contribuem para o desenvolvimento socioeconômico do município de Valente (e do seu *entorno*), os impactos são pequenos, e não mudaram, por exemplo, a concentração fundiária. Entretanto a experiência da APAEB-Valente tem um significado político e social notório, especialmente, porque é uma das poucas instituições da sociedade civil que tem 90% do seu orçamento proveniente de atividades produtivas. Em resumo, a APAEB-Valente é incapaz de influenciar toda a dimensão territorial, ou de promulgar experiências semelhantes.

Por fim, há de se reconhecer a existência dos seguintes obstáculos, e a necessidade de superá-los para que se detone o processo de desenvolvimento socioeconômico mais abrangente no Território do Sisal:

a) Não resta dúvida de que o desempenho econômico do Território do Sisal depende muito do dinamismo das prefeituras municipais (ver seção 4.3.2 e 4.5.1). O poder público local é responsável por 60,6% do pessoal ocupado no mercado formal (em 2009), e por 40,7% do PIB do Território do Sisal (em 2008). Segundo Veiga (2003, p. 48), é comum no Brasil os municípios rurais dependerem da dinamização socioeconômica do poder local, principalmente para atrair decisivos investimentos privados e públicos. O fato é que, contraditoriamente, as prefeituras municipais são incapazes de gerar receitas próprias, provenientes de impostos municipais como, por exemplo, IPTU e ISS. Em média, 95% das receitas

[304] Na *pesquisa de campo*, notamos a atuação irrelevante de várias instituições da sociedade civil como, por exemplo, Coopersertão, Apivamel, e Coopergama. Em outras palavras, são instituições que agregam muito pouco na dimensão local e na dimensão territorial.
[305] Estima-se em mais de 1.500 associações, cooperativas e grupos de trabalho.
[306] Como, por exemplo, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

orçamentárias são provenientes de transferências federais e municipais. Além disso, 60% dos orçamentos municipais estão comprometidos com as despesas de pessoal (ver seção 4.5.3), limitando a capacidade dos municípios de investirem em projetos e programas de erradicação da pobreza e infraestrutura. Na *pesquisa de campo*, notamos que as prefeituras municipais têm dificuldades na efetivação de programas próprios de desenvolvimento. Em geral, as prefeituras municipais realizam apenas ações pontuais (como, a construção de casas populares ou o financiamento de casas de mel e casas de farinha) ou são meros reprodutores de políticas públicas estaduais (como, o Sertão Produtivo) e nacionais (como, o Garantia Safra e o PRONAF).

b) A seca ainda é um problema presente no Território do Sisal. Apesar do grande número de projetos públicos e privados para amenizar a seca, é visível que barragens, cisternas (de consumo e de produção) e tanques de pedra não são suficientes para *libertar* a população da habitual "indústria da seca" (ver seção 4.1.1). Em ocasiões de longa estiagem, como vem ocorrendo desde 2007, a população continua dependendo da boa vontade dos políticos locais enviarem *carros-pipa* para abastecer os reservatórios e as cisternas que secam. Ou seja, o racionamento de água persiste prejudicando a qualidade de vida da população e a produção agrícola. As adesões ao Garantia Safra 2010-2011 não deixam dúvidas de que a seca atinge cerca de 20 mil famílias no Território do Sisal, sendo que 90% tiveram que acessar os benefícios, pois perderam suas safras de milho, feijão, mandioca, etc. É importante destacar, também, que a seca atinge de maneira assimétrica o Território do Sisal. Nos municípios menores e mais pobres, como Barrocas, ou menos organizados socialmente, como Monte Santo, fica evidente que o "fenômeno natural da seca" permanece como "moeda de troca" no campo político e econômico. Em municípios mais organizados socialmente, como Conceição do Coité e Valente, o fenômeno da seca é menos doloroso, deixando até mesmo de ser prioridade na agenda das lideranças sociais e dos representantes dos poderes públicos. Na *pesquisa de campo,* ficou visível a falta de coesão territorial, em torno do

problema da seca e, consequentemente, em torno das ações estruturantes. Talvez, por isso, o Território do Sisal continue aplicando, indiscriminadamente, ações paliativas, que desconsideram a própria diversidade interna do território. Por exemplo, o município de Tucano poderia recorrer à irrigação agrícola a partir do Rio Itapicuru, solucionando parte das dificuldades hídricas. Mas, na prática, isso não acontece, revelando o intricado "jogo de interesses", em torno da partilha dos recursos públicos e privados, o que dificulta a realização de projetos hídricos relevantes. Finalmente, o que parece é que os problemas da seca permanecem *municipalizados*, mesmo diante dos atuais esforços em territorializar as políticas públicas.

c) A cadeia produtiva do sisal (ou APL do Sisal) continua empregando técnicas rudimentares, do plantio até a industrialização. A cultura do sisal, apesar de agregar valor ao PIB e de sustentar um grande número de trabalhadores, encontra-se em decadência, com custos elevados, baixo índice de produtividade e rendimento, baixo nível tecnológico e crescente "desativação" de lavouras. Os aspectos mais graves são: o baixo aproveitamento dos *subprodutos* do sisal (o aproveitamento permanece em cerca de 4% do volume das folhas colhidas); o uso da perigosa máquina desfibradora; e a ausência de práticas adequadas de cultivo. Entretanto as inúmeras pesquisas realizadas sobre o sisal ainda não propiciaram o apropriado avanço da cadeia produtiva no Território do Sisal (ver seção 5.4). Em geral, os agentes dos elos da cadeia produtiva do sisal estão mais atentos aos comportamentos dos preços (apoiados pela Política de Garantia de Preços Mínimos), do que com os contratos, alianças estratégicas e parcerias. Para Zylbersztajn (2001), esse é um "conservadorismo" tão ligado à tradição escravocrata, que continua limitado a preços, quando o ambiente internacional já é, decisivamente, determinando por contratos, alianças estratégias e parcerias internacionais. Além disso, o APL do Sisal no Território do Sisal é dominado por *tradings* e por grandes propriedades rurais, que absorvem grande parte dos benefícios gerados pela aglomeração de uma "miríade" de pequenos produtores, beneficiadores e trabalhadores

rurais (ver seção 2.2.4). Em outras palavras, os benefícios gerados pelo "tecido social" do APL do Sisal (ou distrito industrial *marshalliano*) são limitados.

d) No Território do Sisal, existe ainda uma evidente dicotomia entre o urbano (cidade) e o rural (campo). É importante notar que as ações e reuniões realizadas pelo CODES Sisal não incluem membros ou representantes patronais, seja do comércio, ou da indústria. Esses segmentos produtivos ditos "urbanos" acreditam que os interesses do CODES Sisal são contrários aos seus objetivos. Ou seja, apesar dos esforços do CODES Sisal, o desenvolvimento territorial ainda é concebido sob a óptica setorial e rural no Território do Sisal. Logo, a perspectiva do desenvolvimento territorial ainda está vinculada à expansão da agricultura "[...] como condição necessária e suficiente, não abrangendo outros setores econômicos" (ABRAMOVAY, 2007a; CUNHA, 2008, p. 57; VEIGA, 2003, p. 38) (ver seção 5.1).

e) Os excessivos conflitos "abertos" e "fechados" dificultam a atuação do CODES Sisal, como uma instância territorial de articulação do diálogo social (ver seção 5.1). Na *pesquisa de campo*, notamos que há um excesso de reuniões, um considerável acúmulo de funções representativas sobre os mesmos participantes e uma contundente *assimetria* nas ações do CODES Sisal (beneficiam especialmente os municípios da *Sisalândia*). Embora o CODES Sisal seja um "centro de reflexão, planejamento, estabelecimento de metas e contratos de âmbito territorial", boa parte das suas ações cumprem uma função "consultiva". São poucas as atividades deliberativas, em razão de um habitual conflito de poder com as prefeituras municipais. Esse problema acontece, também, com os diversos conselhos municipais. (ABRAMOVAY, 2001, p. 121). Em suma, as instâncias municipais e intermunicipais cumprem, essencialmente, um "papel legal-formal", com pouco ou nenhum efeito na "realidade concreta".

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. O Capital Social dos Territórios: Repensando o Desenvolvimento Rural. **Economia Aplicada**. Nº 2, vol. IV, p. 379-397, abril-junho 2000.

_____. Conselhos além dos limites. **Revista Estudos Avançados.** São Paulo: USP, nº 15 (43), p. 121-140, 2001.

_____. Agricultura e Desenvolvimento Rural. **Valor Econômico.** São Paulo: 14 jun. 2007a.

_____. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Org.). **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária.** Campinas: Alínea, 2007b, p. 19-37.

ADELMAN, Irma. **Teorias do Desenvolvimento Econômico.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 1972.

AFONSO, José. R. R. Descentralização fiscal, políticas sociais e transferência de renda no Brasil. **Série Gestión Pública Nº 63.** Santiago de Chile: CEPAL, 2007.

AGUIAR, M. P. de. Notas sobre o Enigma Baiano. **Planejamento**. Salvador: nº 5 (4), Out./Dez. 1972, p. 123-136.

ALBUQUERQUE, Roberto C. **O IDS – Índice de Desenvolvimento Social, 1970-2007. Uma Ferramenta de Análise da Evolução Social do Brasil, suas Regiões e Estados.** Estudos e Pesquisas nº 213. Rio de Janeiro: INAE – Instituto Nacional de Altos Estudos, 2008.

ALMEIDA, Paulo R. **A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica.** Textos para Discussões. Brasília (DF): 14 jun. 2004. Disponível em: <http://www.pralmeida.org>. Acesso em: 11 jan. 2012.

ALMEIDA, S. S. M. Memória e Trabalho no Sertão: A peleja dos pequenos agricultores no sisal. **Cadernos do SEP ADM.** Salvador: nº 3, 2006, p. 135-147.

ALVES, Adilson F. Conhecimentos convencionais e sustentáveis: uma visão de redes interconectadas. In: ALVES, A. F.; CORRIJO, B. R.; CANDIOTTO, Luciano Zanetti P. (Org.). **Desenvolvimento Territorial e Agroecologia.** São Paulo: Expressão Popular, 2008, p. 63-80.

ALVES, Leopoldo. **Serrinha, Seca e Sisal.** Salvador: Contemp, 1981.

ALVES, M. O. **Diagnóstico socioeconômico do setor sisaleiro do Nordeste brasileiro.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005.

ARAUJO, Naiana G. Capital Social no Semi-árido Baiano: O exemplo da APAEB – Associação dos Pequenos Agricultores do Município de Valente. In: **Anais do I Seminário Estudantil de Pesquisa da Escola de Administração da UFBA**, 2004, Salvador, p. 1-9.

ARAUJO, Tânia B. **Nordeste, Nordestes: Que Nordeste?** 2010. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2011.

_____. Um Intérprete do Nordeste. **Revista de Economia Política do Desenvolvimento**. Maceió: v. 3, Edição Especial, p. 65-69, ago. 2010.

ASCOOB ITAPICURU. **Relatório Anual – 2010.** Santaluz/BA: 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Coletânea de Normas Técnicas. Elaboração de TCC, Dissertação e Teses.** Rio de Janeiro: ABNT, 2011.

AUGÉ, Marc. **Não lugares: Introdução a uma antropologia da super-modernidade.** Campinas: Papirus, 1994.

BAER, W. **A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 7ª Edição, 1988.

BAGNASCO, A. Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa. In: URANI, A.; COCCO, G.; GALVÃO, A. P. (Org.). **Empresários e Empregos nos Novos Territórios Produtivos.** Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 33-43.

BAGNASCO, A.; PISELLI, F.; PIZZORNO, A.; TRIGILIA, C. **El capital social: instrucciones de uso**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

BAHIA. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. **Anuário Estatístico da Bahia – 1972**. Salvador: SEI, v. 2, n.1, 1973.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. **Anuário Estatístico da Bahia – 1980**. Salvador: CEPLAB, v. 7, 1980.

_____. Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária – SEAGRI. **O Sisal na Bahia.** Salvador: CER – Alternativas de Investimentos, n. 1, 1991.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. **Anuário Estatístico da Bahia – 1995**. Salvador: SEI, v. 9, 1995.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. **Perfil Financeiro dos Municípios Baianos – 1993-1996**. Salvador: SEI, 1998. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br> Acesso em: 20 jan. 2011.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. **Anuário Estatístico da Bahia – 1999**. Salvador: SEI, v. 21, 1999.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. **Anuário Estatístico da Bahia – 2001**. Salvador: SEI, v. 21, 2001.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. **Regiões Econômicas do Estado da Bahia.** Salvador: 2002. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br> Acesso em: 16 set. 2010.

_____. Secretaria do Planejamento. **Plano Plurianual – PPA 2004–2007**. Salvador: 2003. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br>. Acesso em: 20 set. 2010.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. **Análise Territorial da Bahia Rural**. Salvador: SEI, n. 71, 2004.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. **PIB da Bahia: 30 anos de análise**. Salvador: SEI, n. 72, 2006.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. **Anuário Estatístico da Bahia – 2007**. Salvador: SEI, v. 21, 2007.

_____. Coordenação Estadual dos Territórios. **Território de Identidade 04 – Sisal.** Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2007a. Escala: 1:1.500.000. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br> Acesso em: 16 set. 2010.

_____. Coordenação Estadual dos Territórios. **Territórios de Identidade – Estado da Bahia.** Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2007b. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br> Acesso em: 16 set. 2010.

_____. Secretaria do Planejamento. **Bahia é referência na utilização dos territórios de identidade como estratégia de planejamento.** Salvador: 31 ago. 2007c. Disponível em: <http://www.ppaparticipativo.ba.gov.br>. Acesso em: 20 set. 2010.

_____. Secretaria do Planejamento. **Plano Plurianual 2008–2011**. Salvador: 2007d. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br>. Acesso em: 20 set. 2010.

_____. Departamento de Infraestrutura de Transportes da Bahia – DERBA. **Sistema de Transportes 2007 – Estado da Bahia.** Salvador: 2007e. Escala: 1:1.250.000 Disponível em: <http://www.derba.ba.gov.br>. Acesso em: 23 set. 2011.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. **Panorama da Migração dos Municípios Baianos em 1995-2000.** Salvador: SEI, 2007f.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. **Tipologia Climática, Segundo Thornthwaite – Estado da Bahia.** Salvador:

SEI, 2007g. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br> Acesso em: 16 set. 2010.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. **Aptidão Agrícola das Terras – Estado da Bahia.** Salvador: SEI, 2007h. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br> Acesso em: 16 set. 2010.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. **Bacias Hidrográficas – Estado da Bahia.** Salvador: SEI, 2007i. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br> Acesso em: 16 set. 2010.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. **Evolução e Caracterização das manchas de pobreza na Bahia (1991-2000).** Salvador: SEI, 2008.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. **Perfil Financeiro dos Municípios Baianos – 2001-2006**. Salvador: SEI, 2009. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br> Acesso em: 20 jan. 2011.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. **Legislação** (Planilha de Microsoft Excel). Salvador: SEI, 2010. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br>. Acesso em: 5 set. 2010.

_____. Departamento de Infraestrutura de Transportes da Bahia – DERBA. **Sistema Rodoviário Estadual.** Salvador: Governo do Estado da Bahia, nov. 2010a. Disponível em: <http://www.derba.ba.gov.br>. Acesso em: 14 nov. 2011.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. **Produto Interno Bruto dos Municípios – Série 1999-2007**. Salvador: SEI, 2010b, 210 p.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. **Anuário Estatístico da Bahia – 2010**. Salvador: SEI, v. 24, 2011.

_____. Diário Oficial da Bahia. **Vinte e quatro municípios baianos terão novo mapa.** Salvador/BA, ano XCV, nº 20.617, 27 jul. 2011a. Disponível em: <http://www.egba.ba.gov.br/diario/>. Acesso em: 24 nov. 2011.

_____. Secretaria de Comunicação Social. **Câmara setorial debate medidas para fortalecer cultura do sisal.** Salvador: 04 mai. 2011b. Disponível em: <http://www.comunicacao.ba.gov.br>. Acesso em: 24 set. 2011.

_____. Secretaria do Planejamento. **Processo Seletivo Simplificado para Técnico de Nível Superior – Edital Nº 002/2011.** Salvador: 26 dez. 2011c. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br>. Acesso em: 28 dez. 2011.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. **Estatísticas dos Municípios Baianos**. Salvador: SEI, v. 23, 2011d.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. **Perfil Financeiro dos Municípios Baianos – 2003-2009**. Salvador: SEI, 2011e. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br> Acesso em: 12 dez. 2011.

BECATTINI, G. Os Distritos Industriais na Itália. In: URANI, A.; COCCO, G.; GALVÃO, A. P. (Org.). **Empresários e Empregos nos Novos Territórios Produtivos.** Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 45-58.

_____. Del distrito industrial marshalliano a la teoría del distrito contemporánea. Una breve reconstrucción crítica. **Revista Investigaciones Regionales.** Barcelona: vol. 1, 2002, p. 9-32.

_____. Introducción del Autor a la Edición Española de *La Oruga y La Mariposa*. **Revista Economía Industrial.** Madri: n. 359, 2006a, p. 147-153.

BENKO, G. **Economia, Espaço e Globalização: na aurora do século XXI.** São Paulo: Hucitec: Annablume, 2002.

_____. Distritos industriales y gobernanza de las economías locales: El caso de Francia. **Revista Economía Industrial.** Madri: n. 359, 2006, p. 113-125.

BONENTE, Bianca I.; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. Há uma Nova Economia do Desenvolvimento? In: ORTEGA, Antonio C. (Org.). **Território, Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento.** Campinas, SP: Editora Alínea, 2007, p. 41-59.

BONNAL, P. Territórios da Cidadania: Evolução ou Revolução das Políticas Públicas no Meio Rural Brasileiro? **Artigos Mensais OPPA (Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura).** Rio de Janeiro: CPDA-UFRRJ, n. 14, fevereiro 2008.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 13ª Edição, 2010.

BOURDIN, Alain. **A Questão Local.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRANDÃO, Carlos A. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global.** Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

BRASIL. Presidência da República – Casa Civil. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de Setembro de 1946).** Rio de Janeiro/RJ: 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 03 mar. 2012.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Cartilha da Nova Delimitação do Semi-Árido Brasileiro**. Brasília/DF: GTI, 2005a, 35 p. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2010.

_____. Ministério da Integração Nacional. Portaria nº 89, de 16 de março de 2005. **Diário Oficial da União.** Poder Executivo, Brasília, Distrito Federal, 2005b. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2010.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Relatório Final Redelimitação do Semi-Árido Nordestino e do Polígono das Secas.** Brasília: 2005c, 118 p. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Documentos Institucionais 02 – Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais.** Brasília: 2005d, 28 p.

BUAINAIN, A. M.; GONZÁLEZ, M. G. **Alternativas de financiamento agropecuário: experiências no Brasil e na América Latina**. Brasília: IICA; Unicamp, 2007.

CANGHILHEM, G.; LAPASSADE, G.; PIQUEMAL, J.; ULMANN, J. **Du développement à l'évolution au XIX siécle.** Paris: PUF, 1985.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1970 / 1970-1995.** Campinas: UNICAMP, 1998.

CARDOSO, F. H. Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos. **Revista de Economia Política**. São Paulo: v. 15, n. 4 (60), p. 148-155, outubro-dezembro 1995.

CARVALHO, Inaiá Maria M. Algumas Lições do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: 18 (4), p. 51-61, 2004.

CAVALCANTE, Neusa. **40 anos do IEL na trajetória da indústria no Brasil.** Brasília: IEL, 2009.

COCCO, G. GALVÃO, A. P.; SILVA, M. C. P. Desenvolvimento local e espaço público na Terceira Itália: questões para a realidade brasileira. In: URANI, A.; COCCO, G.; GALVÃO, A. P. (Org.). **Empresários e Empregos nos Novos Territórios Produtivos.** Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 13-32.

CODES Sisal – Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira do Estado da Bahia. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável.** Valente, BA: CODES Sisal, 2006, 128 p.

_____. **Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal.** Valente, BA: CODES Sisal, 2008, 157 p.

_____. **Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal.** Valente, BA: CODES Sisal, 2010, 112 p.

CONCEIÇÃO, Octavio A. C. Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? **Revista Análise Econômica.** Porto Alegre, v. 19, n. 36, 2001, p. 25-45.

_____. **Além da Transação: Uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós-keynesianos.** Porto Alegre: Textos para Discussão FEE, nº 24, ISSN 1984-5588, 2008. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/>. Acesso em: 27 out. 2011.

CORIAT, Benjamin. **El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa**. México: Siglo XXI, 1985.

CORRÊA, Vanessa P.; SILVA, Fernanda F.; NEDER, Henrique D. Índice de Desenvolvimento Rural e Políticas Públicas – Análise das Liberações do PRONAF nas Regiões Nordeste e Sul do Brasil. In: ORTEGA, Antonio C. (Org.). **Território, Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento.** Campinas, SP: Editora Alínea, 2007, p. 119-144.

COSTA, J. G. **Planejamento Governamental: A Experiência Brasileira.** Rio de Janeiro: FGV, 1971.

COSTA, Wesley B. A rede urbana da Bahia e as pequenas cidades: reflexões teórico-conceituais. In: **Anais do X Semana de Geografia da UESB**, 2009, Vitória da Conquista/BA. Disponível em: <http://www.uesb.br> Acesso em: 20 fev. 2012.

CUNHA, Luiz A. G. Desenvolvimento Territorial: algumas reflexões teórico-conceituais derivadas de estudo monográfico. In: ALVES, A. F.; CORRIJO, Beatriz R.; CANDIOTTO, Luciano Z. P. (Org.). **Desenvolvimento Territorial e Agroecologia.** São Paulo: Expressão Popular, 2008, p. 47-62.

DE VIZIA, Bruno; COSTA, Gilberto. O tempo do BRIC. In: **Revista Desafios do Desenvolvimento.** Brasília: IPEA, abr./mai. 2010, ano 7, nº 60, p. 30-38. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 10 jun. 2012.

DEMATTEIS, G. Sistema Local Territorial (SLOT): Um instrumento para representar, ler e transformar o território. In: ALVES, Adilson F.; CORRIJO, Beatriz R.; CANDIOTTO, Luciano Z. P. (Org.). **Desenvolvimento Territorial e Agroecologia.** São Paulo: Expressão Popular, 2008, p. 33-46.

DESENBAHIA – Agência de Fomento do Estado da Bahia. **Uma Proposta para o Estado da Bahia.** Salvador: Artigo Técnico 01/99, nov. 1999.

_____. **Economia Baiana: Desempenho e Perspectivas.** Salvador: Artigo Técnico 01/00, jul. 2000.

DIMAGGIO, Paul. Aspectos Culturais da Acção e da Organização Económica. In: PEIXOTO, J.; MARQUES, R. (Org.). **A Nova Sociologia Económica. Uma Antologia.** Oeiras (Portugal): Celta Editora, 2003, p. 167-194.

DINIZ, Clélio C. A Busca de um Projeto de Nação: O Papel do Território e das Políticas Regional e Urbana. **Revista Economia.** Brasília (DF): v.7, n. 4, p. 1-18, dezembro 2006.

DINIZ, Eli. Globalização, Estado e Trajetórias Nacionais. In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (Org.). **Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento.** Brasília: IPEA, 2009, p. 91-98.

DOSI, G. Technological Paradigms and Technological Trajectories. **Research Policy**, v. 11, p. 147-162, 1982.

DOUGLAS, Mary; ISHERWOOD, Baron. **The World of Goods: Towards an Anthropology of Consumption.** New York: Norton, 1982.

DRAIBE, S. **Rumos e Metamorfoses. Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FARINA, E. M. M. Q; AZEVEDO, P. F.; SAES, Maria S. M. **Competitividade: Mercado, Estado e Organizações.** São Paulo: Editora Singular, 1997.

FAVARETO, A. da S. **Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão – Do Agrário ao Territorial.** 2006. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental; Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. **Retrato das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil.** Documento de Trabajo Nº 26. Programa de Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago/Chile: Rimisp, 2009.

FERREIRA, G. Marcus; MOREIRA, Gislene. **A construção da comunicação comunitária da região do Sisal: uma rede tecida com fibra e resistência.** 2009, 16 p.

FIEB – Federação das Indústrias do Estado da Bahia. **Guia Industrial do Estado da Bahia – 2012.** Salvador: EBGE, 2012.

FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2000.

FINOT, Iván. Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. **Revista de la CEPAL 86.** Santiago de Chile: CEPAL, ago. 2005, p. 29-46.

FLIGSTEIN, Neil. O Mercado enquanto Política: Uma Abordagem Político-Cultural às Instituições de Mercado. In: PEIXOTO, J.; MARQUES, R. (Org.). **A Nova Sociologia Económica. Uma Antologia.** Oeiras (Portugal): Celta Editora, 2003, p. 195-227.

FONSECA, Pedro C. D. **Vargas: O Capitalismo em Construção.** São Paulo: Brasiliense, 1999.

FUKUYAMA, F. Social Capital, Civil Society and Development. **Third World Quarterly,** Vol. 22, nº 1, p. 7-20, 2001.

FUNDAÇÃO APAEB. **Relatório Anual – 2009.** Valente/BA: 2010.

_____. **Relatório Anual – 2010.** Valente/BA: 2011.

FUNDAÇÃO CPE. Sisal – O futuro incerto de um passado promissor. **Carta da CPE – Nº 5.** Salvador: SEPLAN/BA, 1989.

FURTADO, C. Os Desafios da Nova Geração. **Revista de Economia Política.** São Paulo: v. 24, n. 4 (96), p. 483-486, outubro-dezembro 2004.

GARCIA, Ronaldo C. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000/2003.** Texto para Discussão 726. Brasília: IPEA, 2000.

GONDIN, P. R. **Políticas Públicas para Arranjos Produtivos Locais: Os casos dos APLs de móveis de Uberlândia e de biotecnologia de Uberaba**. 2011. 154 f. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia/MG.

GRANOVETTER, Mark. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. **American Journal of Sociology.** Vol. 91, Issue 3, p. 481-510, nov. 1985.

GUIMARÃES, Antonio S. A. **Formação e Crise da Hegemonia Burguesa na Bahia.** 1982. 144 f. Dissertação (Mestrado – Pós-Graduação em Ciências Sociais) Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA.

GUIMARÃES, L. Antecedentes e Evolução do Planejamento Territorial no Brasil. In: FAVARETO, A. *et al.* **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e Desafios.** Brasília: IICA, 2010, p. 47-80.

GURISATTI, Paolo. O Nordeste Italiano: nascimento de um novo modelo de organização industrial. In: URANI, A.; COCCO, G.; GALVÃO, A. P. (Org.). **Empresários e Empregos nos Novos Territórios Produtivos.** Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 77-99.

HAESBAERT, Rogério (Rogério H. da Costa) **O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança.** São Paulo: Edições Loyola, 2004.

_____. **A Produção Capitalista do Espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

HITTI, Sueli M. G.; SOUZA, Zhara L. Experiência do MOC (BA) com o Baú da Leitura. In: BAPTISTA, Francisca M. C.; BAPTISTA, Naidison Q. (Org.). **Baú da Leitura**. João Pessoa: JB, 2006, p. 132-145.

HOBSBAWN, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991).** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, Octávio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil.** 4ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Boletim Geográfico: informações, notícias, bibliografia, legislação.** Rio de Janeiro: IBGE, v. 6, n. 70, 1949.

_____. **Anuário Estatístico do Brasil – 1961.** Rio de Janeiro: IBGE, v. 22, 1961.

_____. **Anuário Estatístico do Brasil – 1976.** Rio de Janeiro: IBGE, v. 37, 1976.

_____. **Normas de Apresentação Tabular**. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.

_____. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 06 abr. 2011.

_____. **Regiões de Influência das Cidades – 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IDR-SISAL – Instituto de Desenvolvimento da Região do Sisal. **Programa de melhoramento de caprinos e ovinos de corte na região do sisal da Bahia.** Valente: IDR-Sisal, 2010, 43 p.

IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil.** Brasília: v. 12, 2010.

INVEST NE. **Governo baiano lança Câmara Setorial do Sisal.** Fortaleza: 04 fev. 2010. Disponível em: <http://www.investne.com.br>. Acesso em: 24 set. 2011.

IOKOI, Z. G. **Igreja e Camponeses: Teologia da Libertação e Movimentos Sociais no Campo no Brasil e Peru, 1964-1986.** São Paulo: Hucitec, 1996.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento Rural: Conceito e um Exemplo de Medida. **Anais do XLIII Congresso Nacional da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural.** Cuiabá, MT, 2004.

KON, Anita. **Planejamento no Brasil.** São Paulo: Ed. Perspectiva, 1999.

LABINI, Paolo S. **Oligopólio e Progresso Técnico.** São Paulo: Abril Cultural, 1984.

LAFER, Betty M. **Planejamento no Brasil.** São Paulo: Perspectiva, 1997.

LANDES, David S. **A riqueza e a pobreza das nações: por que algumas são tão ricas e outras são tão pobres.** Rio de Janeiro: Elsevier, 1998.

LESSA, Carlos. **A Estratégia de Desenvolvimento de 1974-1976 – Sonho e Fracasso**. 1978. Tese (Departamento de Economia – Economia Brasileira) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

LIMA, Francis Augusto Q.; CUNHA, Ranúsio S. **Governança Corporativa no contexto do Cooperativismo de Crédito: o *case* do SICOOB Coopere.** Valente/BA: SICOOB Coopere, 2011 (mimeo).

LOPES, Thiago H. C. R.; HORA, Dermeval P. A (Des)Identidade do Território do Sisal e uma Nova Proposta de Reconfiguração Espacial. In: **Anais do VI Encontro de Economia Baiana.** Salvador: set. 2010, p. 280-296.

LUBISCO, Nídia Maria Lienert. **Manual de estilo acadêmico: monografias, dissertações e teses.** Salvador: EDUFBA, 2003.

MACEDO, Gabriella Abalém T. C. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): Natureza, Impactos e Dinâmica Regional.** 2011. 114 f. Dissertação

(Programa de Pós-Graduação em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Federal da Uberlândia, Uberlândia/MG.

MACHADO, U. **Experiência do Território do Sisal será apresentada em Dubai.** Brasília/DF: 15 dez. 2009. Disponível em: <http://www.mda.gov.br>. Acesso em: 06 jan. 2012.

MAGALHÃES, Raphael de A. Desenvolvimento Econômico: escolha política e não técnica. In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (Org.). **Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento.** Brasília: IPEA, 2009, p. 239-248.

MAGALHÃES, Reginaldo Sales; ABRAMOVAY, Ricardo. A Formação de um Mercado de Microfinanças no Sertão da Bahia. **RBCS**, vol. 22, nº 63, p. 107-119, fevereiro 2007.

MARIANI, Clemente. Análise do Problema Econômico Baiano. **Planejamento**. Salvador: nº 5 (4), Out./Dez. 1977, p. 55-121.

MARQUES, Nonato. **O Sisal na Bahia.** Salvador: V Convenção Regional do Sisal, FAEB/PROSISAL, 1978, 71 p.

MARQUES, Rafael. Os trilhos da Nova Sociologia Económica. In: PEIXOTO, J.; MARQUES, R. (Org.). **A Nova Sociologia Económica. Uma Antologia.** Oeiras (Portugal): Celta Editora, 2003, p. 1-66.

MARSHALL, Alfred. **Principles of Economics**. Cambridge: MacMillan, 1920.

MARTINS, A. de L. **Desenvolvimento Territorial Rural: Potencialidades e Limites dos Territórios Induzidos.** 2010. 71 f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia da Universidade Federal da Uberlândia, Uberlândia/MG.

MATOS, Heloísa. **Capital Social e Comunicação: interfaces e articulações.** São Paulo: Summus, 2009.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política.** Tomo 1 (Capítulos I a XII). São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996a.

_____. **O Capital: Crítica da Economia Política.** Tomo 2 (Capítulos XIII a XXV). São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996b.

MEHL, Tereza G. A evolução do planejamento regional no Brasil: 1950-2001. **Caderno de Análise Regional: Economia Baiana**. Salvador, BA: UNIFACS, ago. 2003. 20 p.

MIDLEJ, Moema M. B. Cartibani. **Universidade e região: territorialidade da Universidade Estadual de Santa Cruz.** 2004. 273 f. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, Salvador.

MORAES, Reginaldo C. Correa de; COLETTI, Claudinei. MST, o Radicalismo Agrário em busca de um outro mundo... possível? In: MORAES, Reginaldo C. Correa de (Org.). **Globalização e Radicalismo Agrário.** São Paulo: Editora UNESP, 2006, p. 91-115.

MOYANO ESTRADA, E. El concepto de capital social y su utilidad para el anàlisis de las dinamicas del desarrollo. **Economia Ensaios.** Uberlândia, v. 13 (2) – v. 14 (1), jul. e dez. 1999, p. 3-39.

MULS, Leonardo M. Desenvolvimento Local, Espaço e Território: O conceito de capital social e a importância da formação de redes entre organismos e instituições locais. **Revista Economia.** Brasília: v. 19, n. 1, p. 1-21, 2008.

NASCIMENTO, C. A. **Pluriatividade, Pobreza Rural e Políticas Públicas: uma análise comparada entre Brasil e União Europeia**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008.

NASCIMENTO, Humberto Miranda. **Conviver o Sertão: Origem e Evolução do Capital Social em Valente.** São Paulo: Annablume/FAPESP; Valente, APAEB, 2003.

_____. Convivendo o Sertão: Os Pequenos Produtores de Sisal Retramam o Espaço Rural Baiano. In: **Anais do I Congresso Brasileiro de Agroecologia**, nov./2006, vol. 1, nº 1, p. 1191-1194.

_____. A convivência com o semi-árido e as transformações socioprodutivas na região do sisal/Bahia: por uma perspectiva territorial do desenvolvimento rural. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária.** Uberlândia: v. 3, n. 6, p. 22-44, ago. 2008a.

NELSON, R. R.; WINTER, S. G. In Search of Useful Theory of Innovation. **Research Policy**, v. 6, p. 36-97, 1977.

NOGUEIRA, M. Aurélio. Desenvolvimento, Estado e Sociedade: as Relações Necessárias, as Coalizões Possíveis e a Institucionalidade Requerida. In: CARDOSO JR, J. Celso; SIQUEIRA, Carlos Henrique R. (Org.). **Diálogos para o Desenvolvimento, Volume 1**. Brasília: IPEA, 2009, p. 47-55.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

OIT BRASIL. **Boas Práticas de Combate ao Trabalho Infantil.** Brasília: OIT – Organização Internacional do Trabalho, 2003, 262 p.

OLIVEIRA, G. B. de. Uma Discussão sobre o Conceito de Desenvolvimento. **Revista da FAE**. Curitiba: v. 5, n. 2, p. 37-48, mai./ago. 2002.

ORTEGA, Antonio C. **Agronegócios e Representação de Interesses no Brasil.** Uberlândia: EDUFU, 2005.

_____. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADs. **RER**. Rio de Janeiro: v. 45, nº 02, abr./jun. 2007, p. 275-300.

_____. **Territórios Deprimidos.** Campinas, SP: Editora Alínea; Uberlândia, MG: EDUFU, 2008.

ORTEGA, Antonio C.; MATOS, Vitor A. **Uma outra economia para a Nova Sociologia Econômica.** Uberlândia: IE/UFU, 2012 (mimeo).

ORTEGA, Antonio C.; SILVA, F. P. M. Uma visão crítica do desenvolvimento territorial e dos novos espaços de governança. **Revista de Desenvolvimento Econômico**. Salvador: Ano XIII, n. 23, p. 32-52, julho de 2011.

PAMPLONA, L. De baixo para cima: o sentido da construção do planejamento para o desenvolvimento. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento.** Brasília: v. 1, nº 2, 2011, p. 21-40.

PASSOS, Francisco H.; DIAS, Camila C.; CRUZ, Rossine C. Capital Social, competências e demandas tecnológicas de arranjos produtivos locais: o caso do APL de Sisal em Valente, Bahia. **Economia e Gestão**. Belo Horizonte: v. 5, n. 10, p. 92-112, ago. 2005.

PESSOA, S. Duas Visões a Respeito das Estratégias de Desenvolvimento. In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (Org.). **Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento.** Brasília: IPEA, 2009, p. 71-81.

PEDRÃO, F. C. Planejamento e Crítica: A contribuição de Ignácio Rangel. **Revista de Desenvolvimento Econômico**. Salvador: Ano II, n. 3, p. 6-12, janeiro de 2000.

_____. **Economia, Política e Poder: Na Periferia Globalizada.** Salvador: Editora JusPODIVM, 2009.

PENNA, Márcia Mello. Sisal: A Fibra do Sertão Baiano. **Revista Geográfica Universal.** Rio de Janeiro: Bloch Editores, n. 146, p. 40-49, janeiro 1987.

PERICO, Rafael E. **Identidade e Território no Brasil.** Brasília/DF: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2009.

PONDÉ, João Luiz. Instituições e Mudança Institucional: uma Abordagem Schumpeteriana. **Revista Economia.** Brasília: v. 6, n. 1, 2005, p. 119-160.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: As Origens da Nossa Época.** Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

POSSAS, Mário L. Em direção a um paradigma microdinâmico: a abordagem neo-schumpeteriana. In: AMADEO, E. J. (Org.). **Ensaios sobre economia política moderna: teoria e história do pensamento econômico.** São Paulo: Editora Marco Zero, 1989.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAUD, Cécile. Bourdieu e a Nova Sociologia Econômica. **Tempo Social.** São Paulo: Vol. 19, n. 2, 2007, p. 203-232.

REIS, José. A globalização como metáfora da perplexidade? Os processos geoeconómicos e o "simples" funcionamento dos sistemas complexos. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **A Globalização e as Ciências Sociais.** São Paulo: Cortez, 2002, p. 105-132.

_____. **Ensaios de Economia Impura.** Coimbra: Edições Almedina, 2007.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução.** Textos para Discussão CEPAL/IPEA Nº 4. Brasília (DF): jun. 2009. Disponível em: <http://www.cepal.org>. Acesso em: 08 jan. 2012.

RIBEIRO, Flávio D. Desenvolvimento como Evolução. **Revista de História,** n. 148, p. 157-204, 2003.

RIBEIRO, Vera Masagão. Alfabetismo Funcional: Referências Conceituais e Metodológicas para a Pesquisa. **Educação & Sociedade**, ano XVIII, nº 60, p. 144-158, dezembro/1997.

RIBEIRO, Ana Carolina A.; SANTOS, Edinusia M. C. **O SICOOB Coopere e a Economia Solidária no Semiárido do Estado da Bahia.** Feira de Santana: UEFS, 2010 (mimeo).

RICCI, Ecio A. **Região Sisaleira da Bahia: A Reorganização do Espaço Geográfico da *Sisalândia* a partir da criação da APAEB**. 2007. 153 f. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana) –

Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.

ROCHA, R. R.; CONCEIÇÃO, A. L. O Planejamento Regional: Integrar para Desintegrar. **Revista *Scientia Plena*.** Vol. 5, n. 1, 2009.

SAIZ, Jorge Enrique; JIMÉNEZ, Sander Rangel. Capital Social: una revisión del concepto. **Revista CIFE – Universidad Santo Tomás**, nº 13, p. 250-263, 2008.

SANTOS, Edinusia M. C.; SILVA, Onildo A. Agentes Sociais de Produção do Espaço Rural no Território do Sisal – Bahia. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária.** Uberlândia: v. 5, n. 9, p. 71-88, fev. 2010.

SANTOS, Vilbégina M. dos. A construção de uma comunidade imaginada do Sisal. In: **Anais do V ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura**, 2009, Salvador/BA. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br> Acesso em: 05 mai. 2012.

SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu S. Território, territorialidade e desenvolvimento: diferentes perspectivas no nível internacional e no Brasil. In: ALVES, Adilson F.; CORRIJO, Beatriz R.; CANDIOTTO, Luciano Zanetti P. (Org.). **Desenvolvimento Territorial e Agroecologia.** São Paulo: Expressão Popular, 2008, p. 15-32.

SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations**. T. Oaks: SAGE Publications. 1995.

SEBRAE/BA – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Plano de Melhoria da Competitividade de Arranjos Produtivos Locais – PMC.** Salvador: SEBRAE/BA, mai. 2009.

SENRA, K. V. **Políticas e Instituições para Desenvolvimento Econômico Territorial. O caso do Brasil.** Santiago do Chile: ILPES, fev. 2010.

SFORZI, Fabio. El Distrito Industrial y El Viraje Territorial en el Análisis del Cambio Económico. **Revista Economía Industrial.** Madri: n. 359, 2006, p. 37-42.

SICOOB COOPERE – Cooperativa de Crédito Rural do Semiárido da Bahia. **Relatório Anual – 2010**. Valente/BA: SICOOB Coopere, 2011.

SICSÚ, João. PAC: quatro anos depois o governo tenta mudar o rumo. IN: SICSÚ, João (Org.). **Arrecadação (de onde vem?) e Gastos Públicos (para onde vão?).** São Paulo: Boitempo Editora, 2007.

SILVA, Filipe Prado M. A problemática da produção do sisal em pequenas propriedades familiares: O caso de Conceição do Coité na Bahia. In: **Anais V SOBER Nordeste / XI Semana de Economia da URCA.** Crato, CE, 2010.

_____. **Conselhos e Consórcios – As Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil.** Uberlândia: IE/UFU, 2012 (mimeo).

SILVA, Odilon R. R.; BELTRÃO, Napoleão E. M. **O Agronegócio do Sisal no Brasil.** Brasília: Embrapa-SPI; Campina Grande: Embrapa-CNPA, 1999.

SILVA, Solange L. **A Gestão Social no Território do Sisal: Uma Análise do Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira da Bahia – CODES SISAL.** 2008. 169 f. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional) – Departamento de Ciências Humanas da Universidade do Estado da Bahia, Santo Antônio de Jesus/BA.

SILVA, Solange L.; OLALDE, A. R. O Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira do Estado da Bahia – CODES SISAL: limites e possibilidades do desenvolvimento territorial. **G&DR.** Taubaté: v. 6, n. 2, p. 44-71, mai-ago/2010.

SILVA, Sylvio B. M.; SILVA, Barbara-Christine N. Reinventando o Território: Tradição e Mudança na Região do Sisal. **Revista de Desenvolvimento Econômico**. Salvador: Ano III, n. 5, p. 5-16, dezembro de 2001.

SILVEIRA, D.; WANDERLEY, G.; CUNHA, R. **Uma Surpresa no Sertão: A experiência da APAEB e da COOPERE.** Valente: REDEH, 2005.

SIMON, H. **The architecture of complexity.** New York: 1962, p. 467-482.

SIMONSEN, Roberto C.; GUDIN, Eugenio. **A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira.** Brasília: IPEA, 3ª Edição, 2010.

SINDIFIBRAS – Sindicato das Indústrias de Fibras Vegetais da Bahia. **O Sisal do Brasil.** Salvador: SINDIFIBRAS, 2005, 151 p.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SOUZA, E. J. C. **Políticas Territoriais do Estado da Bahia: Regionalização e Planejamento**. 2008. 158 f. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Geografia) – Instituto de Geociências da Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA.

SPINOLA, Noelio D. **Política de Localização Industrial e Desenvolvimento Regional: a Experiência da Bahia.** Salvador: UNIFACS, 2003.

_____. **A Trilha Perdida: Caminhos e Descaminhos do Desenvolvimento Baiano no Século XX.** Salvador: UNIFACS, 2009.

_____. **O Plandeb – Uma análise histórica.** Texto para Discussão. Salvador: 2009a, 25 p. Disponível em: <http://www.noeliospinola.com.br> Acesso em: 18 fev. 2012.

SWEDBERG, Richard. A Nova Sociologia Económica: O que já se atingiu? O que se seguirá? In: PEIXOTO, J.; MARQUES, R. (Org.). **A Nova Sociologia Económica. Uma Antologia.** Oeiras (Portugal): Celta Editora, 2003, p. 229-253.

_____. Sociologia Econômica: Hoje e Amanhã. **Tempo Social.** São Paulo: Vol. 16, n. 2, 2004, p. 7-34.

TAVARES, Luís H. D. **História da Bahia**. Salvador: Editora Itapuã, 1969.

TAVARES, H. Magalhães. **Planejamento Regional e Mudança: O Projeto Furtado-JK para o Nordeste.** Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2004.

VEBLEN, Thorstein. **The Theory of the Leisure Class: An Economic Study of Institutions.** New York: MacMillan, 1912.

VEIGA, José Eli da. A Face Territorial do Desenvolvimento. In: **Anais do 27º Encontro Nacional de Economia**, 1999, Belém, p. 1301-1318. Disponível em: <http://www.zeeli.pro.br> Acesso em: 09 abr. 2011.

_____. **Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula.** Campinas: Autores Associados, 2003.

_____. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do Século XXI.** Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VELLOSO, Tatiana R.; VALADARES, José H.; SOUZA, Jerônimo R. Mulheres de Fibra: a experiência do artesanato tradicional no Território do Sisal da Bahia. In: **Anais I Encontro Internacional de Economia Solidária,** 2007, São Paulo - SP: USP, 2007. v. I. p. 1-19.

VILLELA, Adriano. Estrangeiros investem pesado em mineração na Bahia. **Jornal Tribuna da Bahia.** Salvador/BA: 02 out. 2011. Disponível em: <http://www.tribunadabahia.com.br>. Acesso em: 21 abr. 2012.

VILLELA, A. V.; SUZIGAN, Wilson. **Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira – 1889-1945**. Rio de Janeiro: IPEA, 1975.

VINHA, Valeria da. Polanyi e a Nova Sociologia Econômica: Uma Aplicação Contemporânea do Conceito de Enraizamento Social. **Revista Econômica.** Vol. 3, n. 2, dez. 2001, p. 207-230.

WHITE, Harrison C. Where Do Markets Come From? **American Journal of Sociology.** Vol. 87, Issue 3, p. 517-547, nov. 1981.

WILLIAMSON, O. E. Transaction Cost Economics and Organization Theory. In: SMELSER, Neil; SWEDBERG, Richard. (Org.). **Handbook of Economic Sociology.** Princeton: Princeton University Press, 2005, p. 77-107.

WOOLCOCK, Michael. Social Capital and Economic Development: toward a theoretical synthesis and policy framework. **Theory and Society.** Vol. 27, p. 151-208, 1998.

XAVIER, E.; MELLO E SILVA, S. B. **Análise das Proposições Precedentes de Regionalização na Bahia.** Salvador: SEPLANTEC, 1974.

ZAOUAL, H. **Nova economia das iniciativas locais: uma introdução ao pensamento pós-global.** Rio de Janeiro: DP&A: Consulado Geral da França: COPPE/UFRJ, 2006.

ZELIZER, V. **Markets and Morals**. Princeton: Princeton University, 1983.

ZYLBERSZTAJN, D. Agronegócio Conservador Brasileiro. **Valor Econômico.** São Paulo: 12 nov. 2001.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

- ❑ Nome da Instituição
- ❑ Nome do Entrevistado / Função do Entrevistado
- ❑ Tipo da Instituição: Cooperativa? Associação? ONG? Órgão Público?
- ❑ Ano de fundação da Instituição
- ❑ Por que a Instituição foi fundada? Qual foi o contexto histórico?
- ❑ Localização / Município da Sede
- ❑ Quantos colaboradores trabalham na Instituição?
- ❑ Quais os municípios de abrangência e/ou atuação?
- ❑ Existem planos para expandir os municípios de abrangência e/ou atuação?
- ❑ Perfil dos associados, cooperados, beneficiados ou participantes
- ❑ Número de associados, cooperados, beneficiados ou participantes
- ❑ Quais são os objetivos da Instituição?
- ❑ A Instituição tem parcerias? Com que órgãos públicos ou privados?
- ❑ Qual o objetivo das parcerias? Técnica? Institucional? Financeira?
- ❑ A Instituição tem recursos próprios? Qual a origem? Esses recursos cobrem o orçamento anual? Qual o montante dos recursos?
- ❑ A Instituição recebe recursos de outras Instituições? Quais? Por quê? Qual o montante dos recursos de transferências?
- ❑ A Instituição tem patrimônio próprio? Quanto (em R$)?
- ❑ A Instituição participa de Conselhos Municipais? Quais?
- ❑ A Instituição participa do CODES Sisal? Como é a participação da Instituição no CODES Sisal?
- ❑ Quais são as principais ações sociais da Instituição? São ações de caráter permanente, ou vulneráveis a existência de recursos?
- ❑ Quais são as principais ações econômicas da Instituição? Quais são os produtos/serviços comercializados? Qual o destino das mercadorias?
- ❑ Como é a estrutura de governança da Instituição? Quais as funções representativas? Tem remuneração?
- ❑ Como é o processo de seleção/escolha das funções representativas? Qual o prazo máximo dos mandatos? Existe *rodízio* de funções? Quais são os *pesos* dos votos das funções representativas nas deliberações?

- Na Instituição, existe prestação de contas ou relatórios financeiros? Relatórios de Atividades? Qual a frequência destes documentos?
- Quais são os principais obstáculos para o crescimento da Instituição? Econômicos? Políticos? Culturais? Geoclimáticos?
- Quais são os principais obstáculos para o crescimento do Território do Sisal? Econômicos? Políticos? Culturais? Geoclimáticos?
- Quais as ações públicas ou privadas que a Instituição julga necessárias para promover o desenvolvimento no Território do Sisal?

APÊNDICE B – Relação dos Entrevistados

Instituições
Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia – Gerência Regional de Valente
Agência Regional de Comercialização do Sertão da Bahia
Associação das Cooperativas de Crédito da Agricultura Familiar e Economia Solidária
Associação de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira
Associação dos Apicultores e Produtores de Derivados de Mel de Valente
Associação dos Pequenos Agricultores do Município de Serrinha
Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional – Escritório Regional de Serrinha
Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira
Cooperativa de Crédito Rural ASCOOB Cooperar
Cooperativa de Crédito Rural ASCOOB Serrinha
Cooperativa de Crédito Rural do Semiárido
Cooperativa de Crédito Rural Vale do Itapicuru
Cooperativa Mista de Produção de Gameleira
Cooperativa Mista dos Produtores de São Domingos
Coordenação Estadual dos Territórios (CET/SEPLAN)
Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira
Fundação de Apoio aos Trabalhadores Rurais da Região do Sisal
Instituto de Cooperação Belgo-Brasileira para o Desenvolvimento Social
Instituto de Desenvolvimento da Região do Sisal

Movimento de Organização Comunitária
Rede de Parceiros da Terra (REPARTE)
Secretaria de Agricultura da Prefeitura Municipal de Barrocas
Secretaria de Agricultura da Prefeitura Municipal de Candeal
Secretaria de Agricultura da Prefeitura Municipal de Itiúba
Secretaria de Agricultura da Prefeitura Municipal de Lamarão
Secretaria de Agricultura da Prefeitura Municipal de Queimadas
Secretaria de Agricultura da Prefeitura Municipal de Retirolândia
Secretaria de Agricultura da Prefeitura Municipal de Santaluz
Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Araci
Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Cansanção
Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de São Domingos
Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio da Prefeitura Municipal de Serrinha
Secretaria de Agricultura, Meio Ambiente e Ação Comunitária da Prefeitura Municipal de Conceição do Coité
Secretaria de Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento da Prefeitura Municipal de Valente
Secretaria de Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de Tucano
Secretaria de Agricultura, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Prefeitura Municipal de Monte Santo
Secretaria de Agricultura, Recursos Hídricos e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Quijingue
Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente e Agricultura da Prefeitura Municipal de Teofilândia
Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar de Araci

Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar de Conceição de Coité
Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar de São Domingos
Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Nordestina
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Barrocas
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Biritinga
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Quijingue
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Teofilândia
Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Agricultura Familiar de Queimadas
Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Agricultores Familiares de Candeal
Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Agricultores Familiares de Cansanção
Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Agricultores Familiares de Ichu
Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Agricultores Familiares de Retirolândia
Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Agricultores Familiares de Santaluz
Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Agricultores Familiares de Serrinha
Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Agricultores Familiares de Tucano
Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Agricultores Familiares de Valente
Sisaleira Costa Ltda.