

**AS POLÍTICAS TERRITORIAIS RURAIS
E A ARTICULAÇÃO GOVERNO FEDERAL E ESTADUAL**
UM ESTUDO DE CASO DA BAHIA



Organizadores
Antonio César Ortega
Murilo José de Souza Pires



**AS POLÍTICAS TERRITORIAIS RURAIS
E A ARTICULAÇÃO GOVERNO FEDERAL E ESTADUAL**
UM ESTUDO DE CASO DA BAHIA



Organizadores
Antonio César Ortega
Murilo José de Souza Pires

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Alberto De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

**AS POLÍTICAS TERRITORIAIS RURAIS
E A ARTICULAÇÃO GOVERNO FEDERAL E ESTADUAL**
UM ESTUDO DE CASO DA BAHIA



Organizadores
Antonio César Ortega
Murilo José de Souza Pires

ipea
Brasília, 2016

As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual :
um estudo de caso da Bahia / organizadores: Antonio César Ortega,
Murilo José de Souza Pires. – Brasília : Ipea, 2016.
215 p. : gráfs., mapas (alguns color.)

Inclui Bibliografia.
ISBN: 978-85-7811-304-9

1. Desenvolvimento Regional. 2. Desenvolvimento Rural. 3. Política Regional. 4. Políticas Públicas. 5. Bahia. I. Ortega, Antonio César. II. Pires, Murilo José de Souza. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 338.98142

A obra retratada na capa deste livro é a pintura *Grupo*, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1958. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O “pintor do novo mundo”, como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. O instituto agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO7

INTRODUÇÃO 11

Antonio César Ortega
Murilo José de Sousa Pires

CAPÍTULO 1

PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E DESCENTRALIZAÇÃO:
O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL 17

Antonio César Ortega
Cristiane Aparecida Cerqueira
Filipe Prado Macedo da Silva

CAPÍTULO 2

AS POLÍTICAS TERRITORIAIS RURAIS NO BRASIL:
AS AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL31

Antonio César Ortega

CAPÍTULO 3

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DA BAHIA:
EVOLUÇÃO E CARACTERÍSTICAS.....55

Antonio César Ortega
Cristiane Aparecida de Cerqueira
Filipe Prado Macedo da Silva

CAPÍTULO 4

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NA BAHIA: CARACTERIZAÇÃO
SOCIOECONÔMICA DOS TERRITÓRIOS RURAIS E DA CIDADANIA85

Clesio Marcelino de Jesus

CAPÍTULO 5

AS FERRAMENTAS DA PESQUISA QUALITATIVA APLICADAS
AOS ESTUDOS TERRITORIAIS 113

Antonio César Ortega
Filipe Prado Macedo da Silva

CAPÍTULO 6

REFERENCIAL METODOLÓGICO PARA AVALIAÇÃO DA HOMOGENEIDADE
DO DESENVOLVIMENTO RURAL DE UM TERRITÓRIO 123

Cristiane Aparecida de Cerqueira

Henrique Dantas Neder

CAPÍTULO 7

REFERENCIAL METODOLÓGICO PARA DEMARCAÇÃO HOMOGÊNEA
DE UM TERRITÓRIO 135

Cristiane Aparecida de Cerqueira

Henrique Dantas Neder

CAPÍTULO 8

O TERRITÓRIO DO SISAL 151

Filipe Prado Macedo da Silva

CAPÍTULO 9

O TERRITÓRIO LITORAL SUL 185

Cristiane Aparecida de Cerqueira

Clesio Marcelino de Jesus

NOTAS BIOGRÁFICAS 213

APRESENTAÇÃO

Este livro visa apresentar os resultados iniciais do projeto de pesquisa *As Políticas Territoriais Rurais e a Articulação Governo Federal e Estadual*: um estudo de caso da Bahia, no âmbito da Chamada Pública PNPD nº 018/2014 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Em que pese o recorte espacial do objeto de estudo, o desenvolvimento territorial rural no estado da Bahia está embebido em uma discussão mais geral que se objetiva na problemática do desenvolvimento nacional. O ponto de inflexão nas transformações das estruturas produtivas nacionais para capitalistas se materializou a partir dos anos 1930 do século XX, quando se internalizou o modelo de substituição de importações, o qual trouxe consigo os elementos para a modernização conservadora da estrutura econômica e social nacional.

Puxados pelos investimentos públicos e privados, o tecido industrial foi se constituindo de forma desarmônica e dual (moderno e atrasado convivendo no mesmo espaço e tempo), fortalecendo uma economia urbano e industrial heterogênea e reforçando os desequilíbrios inter e intra regionais. Deste modo, a estrutura econômica nacional foi se conformando de maneira marcadamente assimétrica, entre aqueles que conseguiram se inserir na lógica urbano-industrial de valorização do capital e aqueles que permaneceram às margens desse processo.

Destarte, é nesse ambiente de heterogeneidade estrutural e produtiva que foram construídos os alicerces para a atuação do Estado, enquanto, agente responsável pela indução da demanda agregada. Assim, o Estado teve um papel fundamental nesse modelo de desenvolvimento, porque, por meio do planejamento econômico centralizado, teceu ações e programas que instigaram a cristalização dos setores dinâmicos da economia, os quais tiveram um papel singular no processo de diversificação da estrutura industrial nacional, como também, da economia baiana.

Essas forças de modernização conservadora se impulsionaram até o final dos anos 1970 do século XX, quando a ruptura do padrão de Bretton Woods se materializou e o país entrou em uma profunda crise fiscal e financeira. Com suas finanças fragilizadas, o Estado brasileiro perdeu sua capacidade de investimento e reduziu sua atuação como indutor da demanda agregada.

Assim, os anos 1990 estiveram profundamente marcados por mudanças na estratégia de desenvolvimento, com adoção dos postulados do *Consenso de Washington*, que reduziu o papel intervencionista do Estado, que, aos poucos, foi perdendo sua centralidade como agente dinamizador da economia. O mercado

tornou-se o principal ator responsável pela indução e dinamização das atividades econômicas. Em meio a esse cenário econômico, emergem políticas de desenvolvimento endógenas que tiveram o papel de auxiliar na indução da constituição de arranjos socioeconômicos locais como estratégia de desenvolvimento. Nela, com o Estado desempenhando um papel secundário no processo de fortalecimento das economias locais, esperava-se que a indução dos arranjos socioeconômicos, por meio da consolidação do capital social local, fosse capaz de dar maior dinamismo às suas economias.

No entanto, esse modelo de desenvolvimento econômico por si não foi suficiente para transformar a realidade econômica e social das localidades menos desenvolvidas (denominadas por nós nesta coletânea por territórios rurais deprimidos), que se encontravam em uma inércia demonstrada por indicadores sociais (educação, saúde, renda) que se encontravam aquém da média nacional, com uma elevada parcela da população em situação de pobreza e de extrema pobreza.

Portanto, é no bojo deste processo que, a partir de 2003, com um novo governo, emergem estratégias territoriais que visam um processo de desenvolvimento incluyente, em que o papel do Estado nacional visa combinar as ações *bottom-up* com as *top-down*, reconhecendo o protagonismo coletivo local dos arranjos socioprodutivos, mas ampliando suas ações na superação de obstáculos estruturais para o desenvolvimento.

Nesse sentido, é que o objetivo deste livro que é analisar as políticas governamentais rurais brasileiras que fazem o uso da abordagem territorial, com destaque para o estado da Bahia que, ademais de receber as políticas nacionais, também implementou políticas territorial própria.

Importante registrar que essa estratégia de desenvolvimento, com o uso do enfoque territorial rural visa romper com a perspectiva tradicional de planejamento que estimula as estratégias e ações do Estado de maneira exclusivamente centralizada, por meio de incentivos setoriais, que mantém a dualidade rural-urbano. Portanto, amplifica-se a ação da política pública no território e o Estado torna-se um agente importante na indução do desenvolvimento destes espaços, rompendo, portanto, com a perspectiva exclusiva do desenvolvimento endógeno, no qual o motor da transformação seria dado pela capacidade do capital social local em promover uma maior inserção nos mercados.

Deste modo, as ações de intervenção do Estado sobre a economia, se assenta numa perspectiva que visa combinar as ações de cima para baixo (*top-down*), como também, de baixo para cima (*bottom-up*). Para tanto, foram constituídos novos arranjos institucionais, de caráter intermunicipal, para orquestrar os vários interesses sociais que são tecidos no entorno dos projetos socioeconômicos construídos para transformar a realidade das populações que vivem nesses territórios, com vistas à

redução da pobreza e da miséria de parcelas importantes da sociedade brasileira. Há que se reconhecer, entretanto, que essa orquestração de interesses não é algo trivial, porque, além de envolver os interesses dos atores que compõem a federação nacional (governança vertical), exige ainda envolver os distintos segmentos sociais locais (governança horizontal).

Portanto, o objetivo deste livro é jogar um pouco de luz sobre o tema das políticas territoriais rurais e sua articulação entre o governo federal e estadual, a partir de um caso específico, o da Bahia, mas pode servir de referência para outros estados da União.

Murilo José de Souza Pires
Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea

INTRODUÇÃO

Antonio César Ortega
Murilo José de Sousa Pires

O objetivo desta pesquisa, realizada no âmbito da Chamada Pública *Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional* (PNPD) nº 18/2014 do Ipea, visa analisar as políticas governamentais rurais brasileiras que fazem uso da abordagem territorial. Estuda-se um caso que não é único, mas específico, como é o estado da Bahia. Essas políticas completaram mais de uma década de implantação e, por isso, requerem uma avaliação para que verifiquemos se a indução governamental de arranjos socioprodutivos em espaços territoriais tem provocado transformações positivas na realidade das comunidades locais. Objetiva-se, dessa maneira, reduzir as assimetrias regionais por meio do desenvolvimento territorial rural, com maior inclusão social e econômica.

Para tanto, o caso do estado da Bahia justifica-se como *projeto-piloto* de estudos de políticas territoriais, por tratar-se de Unidade da Federação (UF) que também adotou o enfoque territorial em suas políticas públicas, por meio da constituição de seus Territórios de Identidade em complemento às políticas territoriais do governo federal.

No caso brasileiro, as políticas territoriais rurais vêm desempenhando um papel importante na indução de *territórios deprimidos*, como forma de combate à concentração de miséria e pobreza causadas pelo baixo dinamismo econômico. Portanto, esse é o pano de fundo da trama que é tratada na pesquisa – ou seja, realidades concretas crivadas por populações vivendo à margem do sistema econômico, em condições de pobreza e miséria e acesso parcial aos bens públicos necessários para sua sobrevivência.

Em nível teórico-metodológico, realizou-se uma revisão histórica do papel do Estado nas estratégias de desenvolvimento econômico dos países no período pós Grande Depressão dos anos 1930 do século XX, com destaque especial para a importância do planejamento econômico como indutor de políticas públicas para a transformação das realidades concretas.

Depois de algumas décadas de hegemonia do planejamento centralizado, observa-se mudança e adoção de uma estratégia traçada por meio da indução de arranjos socioprodutivos, em perspectiva territorial, que visa ampliar a participação da sociedade civil desde baixo.

Adota-se, assim, nessa investigação a perspectiva de que o território, como espaço delimitado (território zona), é o local em que se materializam diferentes práticas de intercâmbio em seu interior – inclusive de poder – e com o exterior (outros territórios, localidades, espaços regionais ou nacionais e a economia internacional), mas em perspectiva de competitividade territorial que combina dimensões econômica, social, cultural, ambiental e política. (Sepúlveda *et al.*, 2003)

Como consequência, utiliza-se a noção de território como uma “construção territorial, e pressupõe um projeto (de escala territorial) concertado socialmente e detonador do desenvolvimento” (Mohar, 2008, p. 25).

Por ser uma construção social e, por isso, uma porção do espaço em que se territorializam as relações humanas e, entre estas, os fenômenos econômicos, por meio de instituições que condicionam o desempenho econômico. É o local onde se objetivam as relações humanas, econômicas e sociais, com o propósito de amalgamar a cooperação a partir de uma identidade territorial própria, ainda que relações conflitivas estejam presentes.

Portanto, é preciso entender que o território não é algo que está hermeticamente fechado, mas sim algo que produz tensões, tanto internas como as que vêm de fora. E seu processo de desenvolvimento, em muitos casos, tem como impulso alguma força que lhe é exógena.

Entretanto, é importante ressaltar que, embora o território sirva para explicar muito dos fenômenos econômicos, não é capaz de explicá-los em sua totalidade, pois existem ações que são tomadas fora de seu âmbito e que lhes impõe efeitos. Não pode ser, portanto, a explicação para todos os fenômenos econômicos.

Não obstante suas limitações, as recentes políticas públicas que adotaram o enfoque territorial colocaram a questão do local não apenas na pauta das discussões políticas, mas também na das discussões teóricas.

Essas políticas foram incentivadas desde cima, a partir da década de 1990, pelos organismos multilaterais – com destaque para o Banco Mundial –, e implementadas pelos governos nacionais, como foram os casos de muitos países latino-americanos; entre estes, o Brasil.

Entretanto, antes de avançar na análise da realidade do uso do enfoque territorial por meio de políticas públicas brasileiras, em geral, e baianas, em particular, é preciso deixar claro o que a expressão “território” carrega forte polissemia, a qual deve ser posta em perspectiva teórico-conceitual. Assim,

(...) Enquanto o geógrafo tende a enfatizar a materialidade do território, em suas múltiplas dimensões (que deve[ria] incluir a interação sociedade-natureza), a Ciência Política enfatiza sua construção a partir de relações de poder (na maioria das vezes, ligadas 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 sua dimensão simbólica, principalmente no estudo das sociedades ditas tradicionais (mas também no tratamento do “neotribalismo” contemporâneo); a Sociologia o enfoca a partir de sua intervenção nas relações sociais, em sentido amplo; e a Psicologia, finalmente, incorpora-o no debate sobre a construção da subjetividade ou da identidade pessoal, ampliando-o até a escala do indivíduo (Haesbaert, 2006, p. 37).

De maneira sintética, assumimos a proposta de Haesbaert (2006), que defende uma perspectiva teórica em que o território deve ser apreendido sob duas perspectivas: *i*) O binômio materialismo-idealismo, que algumas vezes apresenta uma visão parcial, isto é, a partir de apenas uma dimensão (ou natural, ou política, ou cultural, ou econômica) e outras vezes em uma visão integradora, a partir de todas aquelas dimensões; e *ii*) O binômio espaço-tempo, seja no seu caráter relacional, seja na sua historicidade e geograficidade. A combinação desses binômios, da dimensão simbólica ou cultural e da dimensão material, requer dos estudos sobre território uma perspectiva integradora e a interdisciplinaridade. Em outras palavras, a investigação adota “uma visão de território a partir da concepção de espaço como um híbrido (entre sociedade e natureza, entre política, economia e cultura, e entre materialidade e idealidade, numa complexa interação tempo-espaço)” (Haesbaert, 1997, p. 42).

No mesmo sentido, Brandão (2007) chama atenção para o fato de que o corte territorial requer levar em consideração os contextos institucional e histórico, inseridos em diferentes escalas, que não são exatas e imutáveis, mas são esculpidas – material e simbolicamente – em processos, por natureza, sociais, e revelam processos sociais, econômicos e políticos particulares (Brandão, 2007).

Por sua vez, para a emergência de projetos territoriais pactuados, Perico (2009) destaca a importância da construção/busca de uma identidade territorial, que permite a coesão territorial e que se manifesta por meio de traços socioculturais, sociogeográficos, socioeconômicos e sociopolíticos. Nesse sentido, a identidade compreende o reconhecimento de valores, costumes, princípios, crenças, simbologias e formas de vida em um espaço.

Do mesmo modo, Abramovay considera que:

Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades (...) territórios não são entidades dadas de uma vez por todas por qualquer tipo de mão mágica ou de dotação natural. Eles são o resultado de formas específicas de interação social, da capacidade dos indivíduos, das empresas e das organizações locais em promover ligações dinâmicas, capazes de valorizar seus conhecimentos, suas tradições e a confiança que foram capazes, historicamente, de construir (...) (Abramovay, 2011, p. 1).

Ortega, entretanto, ressalta que:

(...) para que esse tipo de estratégia descentralizada seja bem-sucedido, é necessário que a comunidade esteja integrada de forma sólida em torno de um objetivo comum, que exista solidariedade, cooperação e confiança entre os agentes. Tudo isso, sem que se desconsidere ou minimize a existência de conflitos políticos sociais (intra e interclasse) nos territórios (...) (Ortega, 2008, p. 31).

É importante, ainda, também de acordo com Ortega (2008), que – ao realizarem seus projetos pactuados territorialmente – os agentes não deixem de considerar o ambiente macroeconômico, os papéis do espaço e das políticas nacionais, além da história local.

Portanto, o uso do enfoque territorial requer um *projeto coletivo* – ou seja, passa por um pacto territorial e, portanto, vai além dos projetos privados individuais; a *configuração territorial* e seu respectivo *espaço de governança* ganham enorme relevância nessa temática. Territórios que se concentram exclusivamente em projetos privados individuais – por exemplo, que dependem de experiências de agricultores inovadores ou agricultores empreendedores – adquirem uma característica única, já que não dependem de espaços coletivos de governança, mas talvez de espaços de governança privados e meramente instrumentais – que fortalecem a lógica exclusivamente *economicista*.

Já os territórios que conjugam os projetos privados, os projetos coletivos e o poder público precisam de *uma configuração territorial “adequada”, para que possam estabelecer espaços de governança com a eficiência e a representatividade necessária para que a ação coletiva e a articulação dos interesses gerem efeitos positivos, e não custos de transação*. Por exemplo, um território com configuração territorial ou desenho territorial que inclui espaços, agentes econômicos e sociais, bem como instituições e lideranças políticas que não dividem as mesmas relações *identitárias* ou ideológicas, ou não econômicas, ou culturais etc., produzirá mais custos de transação caso houvesse maior cooperação por meio de ações coletivas concertadas.

Isso ocorre porque, ao incluir nos espaços de governança agentes econômicos, sociais e políticos que não possuem *legitimidade, representatividade e capacidade de negociação e mediação* dos interesses do território – já que não compartilham a mesma identidade ou ideologia –, será difícil atingir um resultado de somatório diferente de zero. É importante frisar que os territórios que vão além dos projetos privados *combinam* em suas ações coletivas e em seus interesses as relações instrumentais e *identitárias*.

Dessa maneira, o desenvolvimento territorial é um projeto coletivo muito mais complexo que o projeto de forjar experiências privadas desconexas e meramente instrumentais. Assim sendo, para estabelecer um “bom” espaço coletivo de governança, é *fundamental* recortar o território de maneira adequada, para que se

agreguem de fato aqueles agentes econômicos, sociais e políticos que se identificam, que compartilham da mesma ideia-guia, que compreendem o espaço da mesma força, que lutam pelos mesmos ideais etc.

Desse modo, é essencial reconhecer que o desenvolvimento territorial em sua etapa inicial (de recorte e consolidação), precisa *focar-se muito mais* nas relações *identitárias* que nas relações instrumentais, já que a primeira conferirá aos “líderes” do projeto territorial a legitimidade e a representatividade necessárias para forjar os acordos e os pactos fundamentais para que se detone o desenvolvimento territorial. Até porque, se o desenvolvimento territorial é um projeto coletivo, as *macrodecisões* tomadas nas cúpulas representativas têm muito mais relevância que as *microdecisões* isoladas e atomizadas.

Além do conceito de território, subdivide-se este em outros três conceitos, como forma de auxiliar em nossas análises. O primeiro destes é o de *territórios economicamente deprimidos*, que são os territórios constituídos por municípios com níveis baixos de desenvolvimento, de ritmo de crescimento e de potencial de desenvolvimento. Seus indicadores sociais – como os de educação, saúde e renda – ficam aquém da média nacional. Esses territórios caracterizam, principalmente, os espaços constituídos pelos programas governamentais que analisamos em nossas pesquisas.

Esses territórios – conforme destacamos anteriormente – foram concebidos desde cima, pelos organismos governamentais, federais e estaduais. Trata-se, portanto, de *territórios induzidos* e foram concebidos de uma perspectiva de criação de espaços de governança, com vistas ao desenvolvimento endógeno.

Por sua vez, encontramos nas realidades econômicas atuais *experiências territoriais autônomas*, que viabilizam a emergência de estratégias coletivas competitivas de produtores rurais no enfrentamento das exigentes condições de competitividade atuais. Essas experiências visam, por exemplo, à construção de uma marca referenciada no território, por meio da obtenção de indicações geográficas de procedência e/ou denominações de origem. Essa forma de associação, orientada por uma ideia-guia – caracterizada por um produto ou uma atividade produtiva líder no território –, permite o acúmulo de forças e uma conquista de mercado a partir de escala superior.

Aqui, neste livro, nos dedicaremos ao estudo dos territórios induzidos por políticas públicas; induzidos desde cima, pelo governo federal brasileiro e pelo governo do estado da Bahia. São territórios-zona, constituídos por áreas contínuas, pelo aglomerado de municípios, que se organizam em espaços de concertação constituídos por colegiados de representação da sociedade civil. São nesses arranjos socioprodutivos que se constroem projetos de desenvolvimento territorial, com vistas à superação da pobreza e à redução das disparidades regionais.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica. *In*: ARBIX, G.; ZILVOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. (Orgs.). **Reflexões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Edusp, 2001.
- BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.
- HAESBAERT, R. **Des-reterritorialização e identidade**: a rede “gaúcha” no nordeste. Niterói: Editora UFF, 1997.
- _____. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Editora Bertrand, 2006.
- MOHAR, A. **Políticas de desarrollo y ordenamiento territorial**. *In*: SEMINÁRIO DE EXPERTOS SOBRE BIOCOMBUSTIBLES: OPORTUNIDADES, DESAFIOS Y POLÍTICAS, 5 a 7 de marzo, Bogotá. **Anais...** Bogotá: FAO, 2008.
- ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos**: os desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Campinas: Editora Alínea, 2008.
- PERICO, R. E. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: SDT/MDA; IICA, 2009.
- SEPULVEDA, S. *et al.* **El enfoque territorial del desarrollo rural**. San José: IICA, 2003.

PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E DESCENTRALIZAÇÃO: O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Antonio César Ortega¹
Cristiane Aparecida Cerqueira²
Filipe Prado Macedo da Silva³

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo visa, apresentar, de maneira sintética, como se materializou a evolução do papel do Estado no processo de desenvolvimento capitalista, mas capturando o fenômeno que se inicia nos anos 1930, quando o planejamento econômico passa a ser adotado como um dos principais instrumentos de intervenção do Estado, e se estende até que as propostas de descentralização estatal ganham, como resultado da visão econômica impulsionada pelo Consenso de Washington.

Para tanto, na primeira seção do trabalho, faz-se uma síntese do processo de incorporação do instrumento de planejamento às sociedades capitalistas, que ocorre a partir da grande crise do início dos anos 1930. Na seção seguinte, o objetivo é analisar os últimos trinta anos que foram denominados por Piketty (2014) como os “trinta desafortunados”. Nesse período de nova crise econômica que se abate sobre a economia capitalista mundial, ocorre o declínio do Sistema de Bretton Woods, disseminam-se os ideais do chamado Consenso de Washington, em que, o intervencionismo estatal passa a ser “satanizado”, com consequências sobre o planejamento centralizado.

Na terceira seção, analisam-se as recomendações de planejamento descentralizado, que apresentam como ideias protagonistas as formulações de propostas e gestão que transferem para às sociedades locais a responsabilidade pela construção e orquestração dos interesses envolvidos no projeto de desenvolvimento local. Seu sucesso, portanto, está ancorado no chamado capital social local. Por fim, realizam-se algumas observações conclusivas sobre a temática.

1. Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (IE-UFU) e bolsista do Ipea. *E-mail*: <acortega@ufu.br>.

2. Professora assistente da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e bolsista do Ipea. *E-mail*: <cckerqueira@uesc.br>.

3. Doutorado em economia pelo IEU-FU e bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *E-mail*: <filipeprado@hotmail.com>.

2 O PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO PARA O CRESCIMENTO

No século XX, e, particularmente, a partir do início da década de 1930, o caráter intervencionista do Estado nos países capitalistas deixa de ser sinônimo de ação típica de país de regime comunista. Com a profunda crise econômica que se abateu sobre o mundo capitalista naqueles anos, era preciso, por parte dos governos, dar respostas mais incisivas aos milhões de desempregados no continente europeu, e, especialmente, nos Estados Unidos, que já não podia mais furtar-se em assumir o papel de nação hegemônica do mundo capitalista.

Com assessoria de Keynes, o democrata Franklin Delano Roosevelt, eleito presidente dos Estados Unidos, em 1933, implementa o *New Deal*, cujas ações visavam aos seguintes pontos principais: *i*) reativar os setores de atividades fundamentais (bancos, indústria, agricultura, energia elétrica, transportes); *ii*) estabelecer um novo contrato social, um novo pacto social com vista a retomar o crescimento e redução do desemprego; *iii*) instituir a semana de quarenta horas de trabalho e proibição do trabalho infantil; *iv*) reconhecer a liberdade de organização e o direito de greve; *v*) implementar um programa de grandes obras públicas; *vi*) instituir um sistema de “bolsa trabalho” para desempregados; *vii*) criar um programa de habitação popular; e, por fim, *ix*) implementar um programa de segurança alimentar, o *Food Stamps*, para reduzir a fome.⁴

A ideia subjacente às propostas do *New Deal* era transformar o Estado em agente indutor e planejador, com vistas a reduzir os impactos da crise econômica que se abateu sobre a economia norte-americana, desde a quebra da bolsa de valores de Nova York em outubro de 1929. Era preciso dar respostas às pressões sociais, pois, como justificar a superioridade do capitalismo *vis-à-vis* ao sistema comunista emergente. Dito de outra maneira: como um sistema econômico pretensamente superior ao comunismo podia conviver com taxas de desemprego e pobreza elevadas como aquelas que emergiram pós a crise econômica de 1929-1930? Conforme ressaltou Eric Hobsbawm em seu *A era dos extremos* (1995), era preciso fazer frente à “contrautopia” representada pelo mundo socialista, particularmente, a União Soviética, que em poucas décadas, com base em seus planos governamentais, conseguiu retirar da pobreza extrema amplas camadas da sua população.

Nesse sentido, é importante observar que a crise vivida no início da década de 1930 pelos países capitalistas avançados, colocou em xeque a capacidade do capitalismo de levar adiante o “progresso da humanidade”, como fora idealizado durante os anos dourados da era Vitoriana. O maior intervencionismo estatal dos anos 1930, como forma de enfrentamento da crise, leva a sobreposição da ideia de crescimento sobre a ideia de progresso idealizada na *Belle Époque*. Ganha, assim,

4. Documentos e referências históricas sobre o *New Deal* podem ser obtidos no *New Deal Network*, ver: <<http://newdeal.feri.org/>>.

um maior intervencionismo estatal na política econômica, ou seja, a centralidade necessária para fomentar taxas de crescimento mais elevadas para reverter o processo de crise econômica que deitou raízes por todo o sistema capitalista

Não se pode deixar de reconhecer que, depois do relativo sucesso dos planos quinquenais soviéticos, que transformou uma economia atrasada em liderança política e econômica mundial, o planejamento deixou de ser sinônimo de ação governamental dos países socialistas e passou a ser incorporado também no sistema econômico capitalista. Inclusive, o economista russo W. Leontief,⁵ emigrado para os Estados Unidos, tornou-se uma grande referência para os métodos de planejamento a partir do desenvolvimento das matrizes de insumo-produto.

Desse modo, aquele intervencionismo estatal no mundo capitalista teve sua hegemonia em um período em que a existência de uma contrautopia,⁶ representada pelo socialismo realmente existente na União Soviética, criava um contrapeso no sistema econômico capitalista, e levava os governos a enfrentarem de maneira mais decidida algumas mazelas geradas pelas crises do capitalismo por meio de uma maior intervenção do Estado. Dessa maneira, o planejamento, que nas primeiras décadas do século XX era entendido como a forma de gestão das chamadas economias planificadas (leia-se: economias comunistas), passava a ser incorporado como estratégia para intervenção das nações capitalistas em suas economias.

Portanto, o planejamento centralizado conduzido pelo Estado torna-se *socialmente necessário* nos países capitalistas. Isso significa que o “liberalismo econômico” – aquele defendido pela Inglaterra, enquanto exercia a hegemonia no mundo, até a Primeira Guerra Mundial – não era mais capaz de remover os pontos de estrangulamento da economia e atender os diversos interesses da sociedade.

O Estado capitalista não podia mais abster-se ou omitir-se de atuar como Estado, sob a pena de colocar em risco a sua própria legitimidade (Pedrão, 2002). Na prática, reconhecia-se, naquele momento, que os custos do não planejamento eram maiores do que *tomar a cabo* o planejamento. Esse não era apenas um dilema concreto, mas era igualmente ideológico, porque além de refutar a “contrautopia”, o planejamento capitalista reforçava as próprias bases do estilo de desenvolvimento capitalista.

Com um maior 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

5. Há indícios históricos de que W. Leontief tenha aprimorado as “técnicas de balanços de materiais” de G. A. Feldman, também russo. Isso revela que a União Soviética vinha desde a Primeira Guerra Mundial acumulando variados conhecimentos no campo do planejamento econômico (Pedrão, 2002). Uma das principais obras de W. Leontief é a *economia do insumo-produto*, publicada pela coleção Os Economistas, organizada pela Editora Abril Cultural.

6. Expressão utilizada por Hobsbawm (1995, p. 542).

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.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, estabeleceu-se um ambiente favorável ao crescimento econômico,⁷ o qual foi impulsionado, pelo lado capitalista, pelo Plano Marshall que teve por objetivo reconstruir, sobretudo, as economias europeias e fortalecer as posições financeiras e produtivas norte-americanas nesse território. Além disso, o temor de novos enfrentamentos armados levou os líderes mundiais das potências vencedoras à mesa de negociações e à formulação de propostas que visavam ao bem-estar mundial. Foram constituídos ao fim da guerra organismos multilaterais para interceder, sempre que necessário, junto aos países, para impedir novos conflitos armados.

Depois da tentativa fracassada da criação da Liga das Nações em 1919, no âmbito dos acordos de Versalles no pós-Primeira Guerra Mundial, foi constituída a Organização das Nações Unidas (ONU), para zelar pela paz mundial. Além disso, foi estruturado todo um sistema de organismos multilaterais, coordenado pela ONU, com vistas à promoção do desenvolvimento. Por exemplo, é criada a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), com o objetivo de promover a elevação da produção agropecuária e reduzir a fome no mundo, a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização para Educação, Ciência e Cultura (Unesco).⁸

Além desses organismos, do ponto de vista econômico, duas outras instituições são constituídas, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM). O principal papel destas instituições, no cenário internacional, foi estabelecer certa estabilidade ao sistema econômico capitalista, com vistas, a reconstruir o sistema monetário internacional, o qual foi abalado durante o período de guerra, como também, ofertar recursos financeiros para incentivar novos ciclos de investimentos seja no centro seja na periferia das economias capitalistas. É no bojo dessa nova arquitetura institucional internacional que é forjado o sistema de Bretton-Woods, que inaugura os “trinta gloriosos”. Nas palavras de Belluzzo (2009, p. 50):

7. Segundo Sunkel 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. Essa preocupação revelou os anseios de progresso e a melhoria das condições de vida das nações.

8. Atualmente, a ONU possui 193 países-membros e dezessete organismos ou agências multilaterais. Sobre a ONU e sua estrutura organizacional, ver: <<http://www.un.org>>.

A construção e a gestão desse ambiente internacional favorável encontraram resposta adequada nas reformas promovidas nas instituições e nas políticas dos Estados nacionais. As novas instituições e as políticas econômicas do Estado Social estavam comprometidas com a manutenção do pleno emprego, com a atenuação, em nome da igualdade, dos danos causados ao indivíduo pela operação sem peias do “mecanismo econômico”.

No caso do FMI e do BM, como destacou Belluzzo (2009, p. 51), mesmo com poderes de regulação inferiores ao que desejavam os representantes da Inglaterra e dos Estados Unidos nas reuniões que estabeleceram os acordos, particularmente, J. M. Keynes e Harry Dexter White, ainda assim, tiveram forte influência nos desígnios do capitalismo mundial nas décadas seguintes. No caso do FMI, seu papel de destaque encontra-se na imposição e no monitoramento de determinadas políticas econômicas impostos aos países socorridos como forma de enfrentamento de suas crises; por sua vez, o BM, que tinha como objetivo estabilizar o sistema monetário internacional, também vem influenciando esses países na disseminação de um determinado ideário econômico no enfrentamento das mais diferentes dificuldades dos países, como é o caso da pobreza. Como veremos adiante, esse ideário *bancomundista* foi importante na formulação das recentes políticas de desenvolvimento territorial adotadas pela maioria dos países latino-americanos, com destaque para o Brasil.⁹

3 OS “TRINTA DESAFORTUNADOS”, O FIM DA CONTRAUTOPIA E O IDEÁRIO NEOLIBERAL

Nos últimos trinta anos, denominados como os “trinta desafortunados” por Piketty (2014), em que um novo período de crise, pode-se dizer, representa o declínio do Sistema de Bretton Woods, sob o ideário do chamado Consenso de Washington,¹⁰ um novo ideário é imposto. Particularmente, aos chamados países em desenvolvimento.

Nesse sentido, o intervencionismo estatal passou a ser “satanizado”. E, como consequência, as recomendações dos organismos multilaterais, particularmente, Banco Mundial e FMI, foram adotadas as medidas de desregulamentação da economia, de privatizações, maior abertura comercial, política fiscal e monetária restritivas, submissão às pressões do mercado para o pagamento da dívida pública, abandono do planejamento público etc. (Belluzzo, 2011; Belluzzo e Almeida, 2002).

9. Ortega (2008), particularmente, capítulos de 7 a 10.

10. O termo Consenso de Washington foi cunhado por Williamson (1990) para caracterizar as políticas de liberalização econômica promovidas pelas instituições financeiras internacionais. Entretanto, seu uso transcendeu esse significado dado pelo autor e passou a ser adotado como sinônimo de neoliberalismo. Apesar de sua imprecisão, adotamo-lo como “um conjunto de reformas que reforçam o papel das forças de mercado, mediante medidas que foram sendo adotadas amplamente nas décadas recentes, ainda que com variações, nas economias em desenvolvimento e em transição” (Ocampo, 2005, p. 8).

Nesse contexto, propagaram-se as políticas de desenvolvimento territorial rural, a partir da indução de arranjos socioprodutivos para que, de maneira autônoma e endógena, fossem deflagrados projetos de desenvolvimento virtuosos. Nestes termos, documentos do Banco Mundial (World Bank, 2001) recomendavam a criação de novas institucionalidades – arranjos socioprodutivos locais – como forma de alcançar a boa governança, aproveitando, assim, a sinergia cooperativa entre os atores locais, que propiciaria ganhos de escala, para uma nova inserção em circuitos econômicos regionais, nacional e internacional.

A proposta de uso do enfoque territorial como estratégia de política pública de desenvolvimento rural pode ser encontrada pela primeira vez, enquanto, recomendação do Banco Mundial, em seu relatório anual de 1996. A ideia central dessa nova proposta de desenvolvimento rural era a defesa da constituição de novos modelos institucionais, nos quais o enfoque setorial rural perderia proeminência para o enfoque territorial (World Bank, 1997).

Desse modo, observa-se que o objetivo da nova proposta do Banco Mundial era construir processos de desenvolvimento que apresentassem caráter autônomo e endógeno e cuja participação do Estado se objetivasse de forma auxiliar e complementar aos mecanismos e instrumentos privados de financiamento ao investimento, induzindo arranjos socioprodutivos como espaço de governança responsáveis pelo diagnóstico, pela elaboração e gestão de projeto idealizado territorialmente. Assim, desobrigava-se o Estado de maiores responsabilidades com o processo de desenvolvimento, transferindo, assim, para a sociedade, a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso das experiências de desenvolvimento local.

Essa mudança de estratégia de desenvolvimento aconteceu no bojo das transformações que ocorreram, em nível internacional, quando o mundo socialista viu suas bases materiais e ideológicas ruírem, em 1989, com a queda do Muro de Berlim. Com o arrefecimento da Guerra Fria e o fortalecimento do sistema capitalista no jogo internacional, os elementos objetivos que sustentavam o uso do planejamento centralizado, como instrumento de intervenção no sistema econômico, foram postos definitivamente em questionamento e, como consequência, uma nova ideologia é instituída em seu lugar, ganhando, assim, no transcorrer dos anos, força para se tornar uma ideologia dominante e reduzir o papel do Estado na economia.

Assim, como reconhece Fiori (1995), “hoje há um total consenso (...) de uma nova idade descentralizadora”, que ganhou extensão universal e ocupa um espaço cada vez maior nos programas de todos os partidos políticos, independentemente de sua posição no espectro político-ideológico. Nesse sentido, a descentralização das instâncias decisórias e administrativas emerge como alternativa necessária e o planejamento centralizado perde muito do protagonismo exercido no período de hegemonia keynesiana de orientação das políticas governamentais.

4 A ESTRATÉGIA DE PLANEJAMENTO DESCENTRALIZADA

As políticas públicas que adotam o enfoque territorial como estratégia de planejamento, tanto no Brasil quanto em outros países latino-americanos, aceitaram as recomendações bancomundistas, tomaram como referência, principalmente, as experiências europeias da chamada *Terceira Itália*¹¹ e da iniciativa *Leader* (Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural) da União Europeia. No caso italiano, trata-se de uma experiência de desenvolvimento territorial relativamente autônoma, enquanto, no caso do *Leader*, tem-se uma política de desenvolvimento territorial dirigido às zonas rurais de seus países-membros. Em ambos, entretanto, a pedra de toque para o sucesso está ancorada no elevado capital social encontrado em seus territórios.

No caso da iniciativa *Leader*, entretanto, há que se reconhecer que, além de induzir a constituição de territórios e de estruturas de governança para a seleção de projetos em uma perspectiva *bottom-up*, as ações *top-down* – de governos nacionais e da União Europeia – foram fundamentais para o sucesso da iniciativa. Portanto, tem-se uma combinação de ações de orquestração de interesses políticos – de baixo para cima com as de cima para baixo – que reflete o reconhecimento da importância da participação da sociedade civil e das ações governamentais, particularmente, com a transferência de recursos públicos, na constituição e no desenvolvimento dos projetos de desenvolvimento local.

Pode-se identificar, portanto, desde então, duas estratégias de planejamento com vistas à adoção de políticas de desenvolvimento territorial: *i*) uma orientada desde cima (*top-down*), em que o desenvolvimento local é planejado pelas esferas superiores; e *ii*) outra de baixo para cima (*bottom-up*), em que os planos de desenvolvimento local são elaborados de forma descentralizada, por meio da participação das esferas públicas e privadas locais e remetidas para as instâncias superiores.

A segunda estratégia, portanto, se caracteriza pelas parcerias governo-sociedade local e requer maior organização da comunidade para as propostas de planejamento. Desta forma, nesse segundo tipo de estratégia: *i*) emergem propostas com maior preocupação com aspectos sociais da localidade; *ii*) um maior conhecimento das necessidades das famílias e das características locais, podendo-se aumentar a eficiência na exploração de suas potencialidades; e *iii*) um maior comprometimento da comunidade com o êxito dos programas implementados. Dessa maneira, como um de seus benefícios, a elaboração de um plano de baixo para cima fomenta relações locais mais democráticas, conferindo, dessa maneira, maior legitimidade e eficácia aos projetos pactuados na formulação de seu planejamento.

De Janvry e Saudolet (2002) destacaram, estudando as políticas de desenvolvimento local na Bolívia, que lá houve uma forte descentralização na atuação

11. Para mais detalhes sobre o tema, consultar: Putnam (2000), Becattini (1999) e Bagnasco (1999).

governamental a partir de 1994, com o incremento na quantidade de projetos de educação, saúde, saneamento básico, comunicação, qualidade da água, entre outros. No entanto, os projetos relacionados com a geração de renda – tais como: energia, indústria, turismo, transporte e agricultura – estagnaram ou regrediram.

Estudando o caso da Colômbia, os autores verificaram que, em 1993, este país seguiu o mesmo caminho da Bolívia, registrando resultados semelhantes, com ganhos principalmente na área de serviços sociais básicos e em infraestrutura de pequena escala. Em geral, os autores atestam que, nos dois casos, houve muito progresso na formação de capital social local, principalmente na expansão das organizações de sociedade civil, passando esta a defender seus interesses de forma mais direta e intensiva. Entretanto, projetos de infraestrutura relacionados com a geração de renda apresentaram resultados pouco satisfatórios.

Em outro estudo, agora no México, De Janvry e Saudolet (2002) concluíram, entretanto, que os governos municipais possuem limitada capacidade em promover o crescimento do emprego rural em seus mais diversos setores – agrícola, serviços, manufaturados etc. –, sendo necessária, para isso, a atuação do governo central.

De acordo com Moyano-Estrada (1999), para que esse tipo de estratégia seja bem-sucedido, é necessário que a comunidade esteja integrada de forma sólida em torno de um objetivo comum, que existam solidariedade, cooperação e confiança entre os agentes. Tudo isso, sem que se desconsidere ou minimize a existência de conflitos políticos sociais – intra e interclasse – nos territórios onde tais políticas são implementadas. Porém, além disso, Ortega (2005) destaca outros quatro equívocos comumente verificados na implantação dos modelos descentralizados que dificultam alcançar o sucesso que se espera deles: *i)* desconsideração do ambiente macroeconômico; *ii)* minimização da existência de diferentes estruturas das classes sociais; *iii)* minimização dos papéis do espaço e das políticas nacionais; e *iv)* necessidade de levar em consideração a história e a inserção na ordem capitalista.

De uma forma geral, Graziano da Silva e Takagi (2004) apontam que o principal contraponto entre as estratégias centralizadas e descentralizadas encontra-se no fato de que, na primeira, seus objetivos eram centrados no provimento de infraestrutura, enquanto, a segunda, se concentram no fortalecimento da organização social, acreditando-se poder trazer maiores benefícios às comunidades.

A possibilidade de combinação entre essas duas estratégias, entretanto, não deixa de apresentar suas dificuldades, constituindo-se em um desafio bastante complexo e difícil, como ressalta Woolcock (1998). Por exemplo, para seu sucesso, é preciso que o governo central esteja disposto a reconhecer o protagonismo da sociedade local na identificação e priorização de determinados problemas.

De acordo com Schejtman e Berdegué (2003), há que se observar, ainda, que apesar da necessária descentralização na aplicação de políticas públicas para a adoção daquela estratégia que combina ações *bottom-up* com as *top-down*, é essencial, por mais paradoxal que pareça, um poder central forte,

não apenas pelas razões óbvias que sua materialização envolve a difícil devolução de parte de seu poder em favor de entidades subnacionais e de organizações da sociedade civil, mas também porque a sua ação é necessária para contrabalançar o poder de um pequeno grupo de membros da elite local, ou para inibir os esforços de desperdício de obter dividendos políticos de curto prazo e à violação dos equilíbrios fiscais (Schejtman e Berdegué, 2003, p. 26).

Desse modo, as políticas descentralizadoras demandam uma forte atuação do governo central, não somente em função de sua capacidade superior em financiar a infraestrutura básica de desenvolvimento local, como, também, de exercer o seu poder junto aos grupos políticos locais fortes que podem fazer valer seus poderes para uma distribuição assimétrica dos investimentos governamentais. Isso não significa, porém, a exclusão desses grupos sociais. Ao contrário, os arranjos socioproductivos que vêm sendo induzidos desde cima, pelos governos centrais por meio de suas políticas de desenvolvimento, requerem, para seu êxito, a participação concertada de todos os segmentos sociais locais. Pois, como afirma Buarque (2002, p. 30):

mesmo quando as decisões externas tenham um papel decisivo na reestruturação socioeconômica do município ou localidade, o desenvolvimento local requer sempre alguma forma de mobilização e iniciativas dos atores locais em torno de um projeto coletivo. Do contrário, o mais provável é que as mudanças geradas desde o exterior não criem raízes no local e não se traduzam em efeito desenvolvimento e não se internalizem na estrutura social, econômica e cultural local ou municipal, reduzindo as possibilidades de irradiação e transbordamento das oportunidades no dinamismo econômico e no aumento da qualidade de vida de forma sustentável.

Assim, pode-se afirmar que é preciso que haja uma combinação da atuação local e central para que os benefícios sejam potencializados. Porém, “o problema é compatibilizar a flexibilidade e a centralização de tal forma que o exercício do primeiro não signifique a dispersão dos objetivos e recursos e a centralização não implique excessiva burocratização nem sufoque as iniciativas de administração local” (Silva, 1989, p. 123).

No mesmo sentido, como destaca Moyano Estrada (1999, p. 28), “em muitas ocasiões, o fracasso dessas políticas se deve ao fato de que não se resolve adequadamente os dilemas que acompanham os níveis do processo de desenvolvimento: em alguns casos, se concentram em resolver os dilemas *bottom-up*, mas esquecem os dilemas *top-down* e vice-versa”.

Estabelece-se, dessa maneira, um grande desafio: combinar as duas formas de planejamento para que se detone o processo de desenvolvimento. Desde cima, com políticas estruturantes para a realidade local, e desde baixo, com projetos viáveis, elaborados de maneira participativa com base em um pacto territorial. Tudo isso, num contexto de grande complexidade de alternativas de desenvolvimento, de multiplicidade de interesses dos sujeitos locais, numa participação democrática que permita que se use o planejamento como ferramenta para organização da ação do próprio Estado.

Nesse sentido, Buarque (2002, p. 23) argumenta que “o planejamento deve ressurgir como um processo técnico de construção do futuro, como base para uma ‘utopia-realista’ ou um ‘pragmatismo utópico’”. E, portanto, ainda de acordo com esse autor, “alguma forma de mobilização e iniciativas dos atores locais em torno de um projeto coletivo” para que os investimentos públicos gerem de fato desenvolvimento.

Para além da problemática da crise do planejamento centralizado, certos cientistas, entretanto, são mais céticos, e apontam para a própria crise do desenvolvimento como obstáculo que dificulta a superação do subdesenvolvimento. Alguns deles voltaram a questionar, inclusive, se a busca pelo desenvolvimento não seria um mito.

Chang (2004), por exemplo, usa a imagem de que os países desenvolvidos “chutaram a escada”, ou seja, depois de alcançarem o topo impedem que outros cheguem lá. Zaoual (2006, p. 23), no mesmo sentido, mas numa outra perspectiva, chama a atenção para o fato de que as experiências “mostram que não podemos mais conceber os processos de desenvolvimento como simples exportação de um ‘vulgar sistema econômico’ de um espaço para outro”. Não se pode, portanto, segundo esse autor, ignorar a diversidade de contextos, e, acrescentaríamos, em determinados momentos históricos. Ou seja, espaço e tempo não poderiam ser analisados separadamente.

5 OBSERVAÇÕES FINAIS

Como foi destacado anteriormente, o objetivo desse capítulo foi traçar, de maneira sintética, como se materializou a evolução do papel do Estado no processo de desenvolvimento capitalista dos anos 1930 até a visão impulsionada pelo Consenso de Washington.

Grosso modo, os anos 1930 foram marcados pelo fortalecimento das ideias intervencionistas na economia, sobretudo, em decorrência da crise econômica e da tensão existente entre os sistemas econômicos capitalistas e comunistas. As tensões se afluam ainda mais no período posterior a Segunda Guerra Mundial (1945) e as ideias de intervenção na economia ganharam força nos governos centrais e

periféricos, sobretudo, colocando o planejamento econômico como instrumento para se atingir o desenvolvimento.

Não obstante, as bases de sustentação do modelo de desenvolvimento alicerçado sobre os postulados de Bretton Woods debilitam-se com a crise dos anos 1970, cuja persistência vai explicitando sua incapacidade de estabilizar o sistema econômico capitalista e recolocá-lo na rota de crescimento.

Em meio a esse processo, e o risco de enfrentar a contrautopia socialista, passa-se a questionar a capacidade do planejamento econômico em enfrentar o longo período de crise que se abate sobre o mundo capitalista. Assim, são constituídas as bases para o Consenso de Washington, que passa a hegemonizar o ideário econômico, com a satanização do Estado intervencionista

É em meio a esse processo que uma nova visão sobre o desenvolvimento rural passa a protagonizar as recomendações do BM e FMI. Nela, o desenvolvimento local, levado a cabo de maneira autônoma e endógena, torna-se a principal estratégia para o enfrentamento da pobreza e a integração das comunidades aos mercados globalizados. Nesse sentido, a visão do desenvolvimento com enfoque setorial perde proeminência e, em seu lugar, surgem as ideias de desenvolvimento territorial, as quais são alicerçadas em arranjo socioprodutivos locais que são induzidos por projetos de cooperação entre os atores locais, com indução do Estado para seu estabelecimento, mas sem uma participação ativa e estruturante como era preconizada anteriormente. Portanto, o Estado, enquanto, agente planejador é substituído por arranjos socioprodutivos, os quais se alicerçam no capital social da localidade.

Mais recentemente, entretanto, o fracasso dessas experiências, tem levado alguns países a rever essas estratégias e passar a combinar ações complementares, isto é, ações *bottom-up* e *top-down*, entrelaçando ações do Estado, desde cima, com a participação da sociedade civil, desde baixo.

No próximo capítulo, apresentaremos como o processo do desenvolvimento territorial foi estabelecido no Brasil e como foram construídas as bases materiais das ações do governo federal para os territórios rurais brasileiros.

REFERÊNCIAS

BAGNASCO, A. Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa. *In*: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. P. (Orgs.). **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A Editores, p. 33-43, 1999.

BECATTINI, G. Os Distritos industriais na Itália. *In*: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. P. (Orgs.). **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos**: o caso da terceira Itália. Rio de Janeiro: DP&A Editores, p. 33-43, 1999.

BELLUZZO, L. G. M. **Antecedentes da Tormenta**. Campinas: Facamp, 2009.

_____. (Coord.). **Consenso do Rio**. Ideias gerais para uma política macroeconômica desenvolvimentista dos países da América do Sul. Rio de Janeiro: Intersul, 2011.

BELLUZZO, L. G. M.; ALMEIDA, J. S. G. **Depois da queda**: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Metodologia de planejamento. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CHANG, H-J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

DE JANVRY, A.; SADOULET, E. World Poverty and the Role of Agricultural Technology: Direct and Indirect Effects. **Journal of Development Studies**, Taylor & Francis Journals, v. 38, n. 4, p. 1-26, 2002.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. *In*: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

HOBSBAWN, E. **Era dos extremos**: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JANVRY, A. de; SOUDOULET, E. Toward a territorial approach to rural development. *In*: **Fourth Regional Thematic Forum in Latin American**. San José, Costa Rica, 2004.

MOYANO ESTRADA, E. El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. **Economia ensaios**, Uberlândia, v. 13, n. 2, p. 3-39, jul./dez. 1999.

_____. El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. **Economia Ensaios**, Uberlândia, v. 14, n. 1, jul./dez. 1999.

OCAMPO, J. A. **Más allá del Consenso de Washington**: una agenda de desarrollo para América Latina. México: Cepal, 2005.

ORTEGA, A. C. **Agronegócio e representação de interesses rurais no Brasil**. Uberlândia: Edufu, 2005.

_____. **Territórios deprimidos**. Campinas: Alínea; Uberlândia: Edufu, 2008.

PEDRÃO, F. O planejamento socialmente necessário. **Bahia Análise & Dados**, v. 12, n. 2, p. 23-36, set. 2002.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POLANYI, K. **A grande transformação**. As origens de nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 1980.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 2. Ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2000.

SCHEJTMAN, A; BERDEGUÉ, J. **Desarrollo territorial rural**. Santiago, Chile: Rimisp, 2003.

SILVA, G. J. da. Mas, qual reforma Agrária? **Revista da ABRA**, Campinas. 1989.

SILVA, G. J. da; TAKAGI, M. **Desenvolvimento territorial e controle social**. Seminário sobre Desarrollo Regional, Santiago, Chile, 2004.

SUNKEL, O.; PAZ, P. **El sudesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo**. 22. ed. México: Siglo XX Editores, 1988.

WILLIAMSON, J. **Latin american adjustment**: how much has happened? Washington: Institute for International Economics, 1990.

WORLD BANK. Rural well-being – From vision to action: *In*: PROCEEDINGS OF THE FOURTH ANNUAL BANK CONFERENCE ON ENVIRONMENTALLY SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Washington: World Bank, 1997.

_____. **Rural development strategy and action plan for the Latin American and Caribbean region**. New York: World Bank, set. 2001. v. 1.

ZAOUAL, H. **Nova economia das iniciativas locais**. Uma introdução ao pensamento pós-global. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

WOOLCOK, M. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. **Theory and society**, n. 27, 1998.

AS POLÍTICAS TERRITORIAIS RURAIS NO BRASIL: AS AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL

Antonio César Ortega

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por objetivo apresentar as principais políticas públicas rurais que utilizam o enfoque territorial no Brasil nas duas últimas décadas. Essas políticas adotaram o recorte territorial a partir da agregação de municípios contíguos e induzem a constituição de *arranjos socioprodutivos* com vistas à eleição de projetos que acelerem o processo de desenvolvimento e reduzam a pobreza.

Os territórios induzidos por políticas públicas, particularmente em países em desenvolvimento, como é o caso brasileiro, na sua grande maioria, vêm sendo constituídos em realidades *territoriais economicamente deprimidas*,¹ e sua organização visa reduzir a pobreza e as desigualdades regionais, também visando conferir maior competitividade territorial para seu ingresso em mercados nacionais mais dinâmicos, ou mesmo em mercados internacionais.

Grosso modo, o uso do enfoque territorial no Brasil iniciou-se há pelo menos duas décadas, quando a perspectiva territorial deixou de associar-se ao espaço municipal para constituir-se em espaços intermunicipais (território zona).

Naqueles territórios zonas que apresentavam baixa dinâmica econômica e social, o Estado, por meio de políticas públicas, induziu os territórios rurais, mediante a constituição de arranjos socioprodutivos cujo enfoque era a participação de representantes da sociedade civil organizada, os quais tinham a atribuição de realizar diagnósticos, identificar e elaborar projetos de desenvolvimento local, bem como executar sua gestão.

Nesses espaços, portanto, por meio do enfoque territorial, motivou-se os atores sociais locais a construir estratégias de desenvolvimento por meio de projetos eleitos, sustentados por uma concertação social viabilizada pela construção de um pacto territorial com vistas ao desenvolvimento endógeno.

1. Os *territórios economicamente deprimidos* são constituídos por municípios com níveis baixos de desenvolvimento, de ritmo de crescimento e de potencial de desenvolvimento. Seus indicadores sociais (educação, saúde e mortalidade) ficam aquém da média nacional, assim como sua capacidade institucional (avaliada pelo grau de participação local em sua gestão, sua capacidade financeira e gerencial).

Para tanto, este capítulo² apresenta a evolução recente (duas décadas) das políticas territoriais rurais no Brasil, está organizado em quatro seções, além desta introdução. Na seção 2, apresentam-se as políticas da década de 1990, em que o corte territorial/local era municipal. Na seção 3, apresentam-se as políticas governamentais que reorientam as políticas territoriais por meio de arranjos socioprodutivos intermunicipais. Na seção 3, destacamos três inovações introduzidas pelas políticas territoriais rurais de corte intermunicipal que consideramos representar um avanço quando comparadas às políticas setoriais e às territoriais de corte municipal. Por fim, a seção 5 faz algumas observações finais sobre a temática.

2 AS POLÍTICAS TERRITORIAIS RURAIS DE CORTE MUNICIPAL

A primeira experiência de política pública de adoção do enfoque territorial rural no Brasil pode ser datada em 28 de junho de 1996, mediante o Decreto nº 1.946, quando foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Esse programa tinha como objetivo promover o “desenvolvimento sustentável” dos agricultores familiares, aumentando sua capacidade produtiva, gerando empregos e melhorando sua renda. Com o Pronaf, além das linhas de crédito direto aos agricultores familiares e da linha de crédito de capacitação, foi criada uma outra, denominada *Infraestrutura e Serviços*, que pode ser caracterizada como um primeiro ensaio de política pública territorial rural no país.

Para que fossem beneficiados com esse recurso, os municípios selecionados – pouco mais de mil, todos com forte presença da agricultura familiar – deveriam constituir um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), cuja composição requeria, pelo menos, 50% de representantes daquele segmento social. Caberia a esse conselho a realização de um diagnóstico da realidade municipal, a elaboração concertada de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) e a sua gestão.³

O objetivo básico da linha *Infraestrutura e Serviços* do Pronaf era

eliminar gargalos que estão retardando ou impedindo o desenvolvimento rural em área em que predomine a presença de agricultores familiares. (...) Como exemplos de infraestrutura financiável no âmbito do Pronaf, cita-se: rede principal de energia elétrica, canal principal de irrigação, estradas vicinais, armazém e abatedouro comunitário, habitação rural, unidades didáticas etc. (...) Podem ser financiados serviços de apoio ao desenvolvimento rural prestados por entidades públicas ou privadas que

2. Versão modificada de Ortega (revista *Campo-Território*) e resultado de pesquisas desenvolvidas pelo bolsista (Chamada Pública do Programa Nacional de Pós-Doutorado – PNPd do Ipea nº 018/2014) e do projeto *Desenvolvimento Territorial Rural – Estudo Comparado Brasil-Espanha*, no marco do acordo de *Cooperação Internacional – Brasil e Espanha* (Processo CNPq nº 490415/2011-3).

3. Para uma avaliação das potencialidades e dos limites do Pronaf *Infraestrutura e Serviços*, consultar Ortega e Cardoso (2002).

contribuam para o fortalecimento da agricultura familiar, como a assistência técnica e extensão rural, pesquisa agropecuária etc. (Brasil, 2000, p. 13).

Para além da dotação imediata de infraestrutura e serviços, essa linha de financiamento tinha ainda a “pretensão inovadora” de mobilizar, facilitar e regular as atividades da sociedade, “complementando-a sem substituí-la”. Buscava-se, dessa maneira, “o protagonismo dos agricultores familiares no planejamento, implantação e avaliação de projetos de caráter municipal e comunitário” (Abramovay e Veiga, 1999, p. 10), numa clara perspectiva de fomentar o desenvolvimento autônomo e endógeno nestes territórios.

Nesse sentido, os recursos para o financiamento dessas ações estariam disponíveis para aqueles municípios selecionados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável a partir da análise de um PMDRS, o qual deveria ser aprovado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.

Para tanto, Ortega e Cardoso (2002) reconhecem que a linha de crédito Pronaf Infraestrutura e Serviços constituía-se em importante iniciativa de construção de política pública descentralizada, baseada numa abordagem territorial, entretanto, ressaltam que há limites desta política como eixo estratégico para o desenvolvimento local. De acordo com os autores,

o Pronaf pode e deve ser pensado como eixo fundamental e estratégico para o desenvolvimento local. Entretanto, cabe perscrutar até que ponto o Pronaf Infraestrutura, pensado enquanto uma política de desenvolvimento local tem efetivamente contribuído para a viabilização de uma concertação de interesses capaz de engendrar um pacto territorial, ou seja, uma capacidade socioterritorial de articulação de interesses diversos em torno de um projeto viável de desenvolvimento local (Ortega e Cardoso, 2002, p. 299).

Desse modo, a forma de construção e articulação dos interesses para a viabilização do projeto de desenvolvimento local encontra suas limitações, de acordo com Ortega e Cardoso (2002), no modo como se objetiva a distribuição dos poucos recursos oferecidos pelo programa para as melhorias em infraestrutura que essas localidades requerem, bem como no viés eminentemente agropecuário dos projetos elaborados e da dificuldade em se incluir segmentos sociais urbanos em municípios de perfil rural.

No entanto, é importante ressaltar que nos anos 1990 outras experiências de políticas de desenvolvimento local, sempre de caráter municipal, também foram implementadas. No final daquela década, o governo Fernando Henrique Cardoso articulou a criação do Programa Comunidade Ativa, dirigido a municípios com elevada pobreza e invariavelmente de perfil rural. O programa foi criado com o objetivo de combater a pobreza e promover o desenvolvimento através da indução de fóruns de *Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável* (DLIS), inserindo-se,

dessa maneira, as estratégias de desenvolvimento territorial/local por meio da indução de arranjos sociais municipais (Ortega e Mendonça, 2006).

Esses programas territoriais, tanto o Comunidade Ativa como o Pronaf Infraestrutura e Serviços, buscavam aumentar a “eficiência” das políticas públicas por meio de ações locais (cunho municipal) de caráter autônomo e endógeno. Nesse sentido, com pequenas dotações orçamentárias, esperava-se que, por meio da capacidade de organização local, acionando seu capital social, os processos de desenvolvimento local fossem deslançados.

Criticamente, em outros trabalhos (Ortega, 2008; Ortega e Cardoso, 2002), questionou-se a capacidade desses municípios, a partir de seu capital social, de construir um processo virtuoso de desenvolvimento de maneira autônoma e endógena, tomando como exemplo as experiências europeias, particularmente as da chamada Terceira Itália.

Há que se reconhecer, portanto, que aquelas experiências de políticas territoriais – diferentemente do que é verificado na Iniciativa Comunitária das Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (Leader), da União Europeia, em que as ações *bottom-up* combinam-se com as *top-down*, com importante volume dos recursos públicos –, a hegemonia do pensamento neoliberal na orientação de políticas públicas, levou à indução da constituição de arranjos socioprodutivos incapazes de alcançar os objetivos esperados, isto é, promover um desenvolvimento capaz de sanar problemas como a pobreza e levar o território a uma inserção em mercados mais competitivos.

Portanto, para Ortega e Cardoso (2002), esses conselhos, em sua maioria de caráter meramente formal, para possibilitar o acesso aos recursos públicos encontram dificuldade para eleger uma “ideia guia” de grande efeito multiplicador sobre a localidade a partir de diagnóstico realista, com base em um projeto bem desenhado e bem gerido. Ademais, há que se reconhecer que, naqueles anos iniciais, o volume de recursos do Pronaf Crédito, que financia individualmente os agricultores familiares, era reduzido e insuficiente para possibilitar melhor inserção dos agricultores e permitir que aquela primeira experiência de uso do enfoque territorial, o Pronaf Infraestrutura e Serviços, fosse bem-sucedida. Dito de outra forma: de maneira autônoma e endógena, municípios com baixo índice de desenvolvimento humano (IDH), baixo capital social, infraestrutura precária e poucos recursos não conseguiram alcançar objetivos tão ambiciosos como os que se estabeleciam em suas proposições legais.

3 AS POLÍTICAS TERRITORIAIS DE CORTE INTERMUNICIPAL

Em 2003, no início do governo Lula, ocorreram mudanças importantes nas políticas públicas de desenvolvimento territorial rural. Passou-se a induzir a constituição de territórios zonas, de caráter intermunicipal, ou seja, territórios constituídos em espaços geográficos contínuos, que aglutinaram municípios selecionados por critérios como o IDH, selecionando aqueles de elevada pobreza, presença expressiva de agricultores familiares, beneficiários de programas governamentais de transferência de renda – como o Bolsa Família –, dentre outros.

Esses territórios zonas, denominados por Ortega (2008) como *territórios rurais deprimidos*, caracterizavam-se por serem territórios organizados por municípios com baixo ritmo de crescimento e baixo potencial de desenvolvimento. Seus indicadores sociais (educação, saúde e mortalidade) ficavam aquém da média nacional, assim como também sua capacidade institucional (avaliada pelo grau de participação local em sua gestão e sua capacidade financeira e gerencial).⁴

Nesse sentido, o enfoque territorial continuou sendo enaltecido como alternativa para o desenvolvimento de municípios de perfil agrário e, essencialmente, com predominância da agricultura familiar. Exemplos de programas dessa natureza são os casos dos Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads), criados no âmbito do Programa Fome Zero; dos Territórios Rurais da recém-criada Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS); e, mais recentemente, em 2008, os Territórios da Cidadania, que estiveram sob a coordenação da Casa Civil.

A perspectiva territorial adotada por esses programas apresentava, em 2003, inovações em relação às experiências anteriores – Comunidade Ativa e Pronaf Infraestrutura e Serviços. Além do caráter intermunicipal, implícita ou explicitamente, o rural passou a ser apreendido como espaço, e não como setor agropecuário, como tratado pelas políticas agrárias tradicionais. De outro lado, por tomarem o conjunto do município como referência para suas ações, seus espaços urbanos também deveriam ser contemplados. Nesse sentido, o desafio proposto era a superação da velha dicotomia rural-urbana utilizada na formulação das políticas públicas.

Além dessas orientações territoriais, outras ações importantes foram perseguidas, ou seja, houve a preocupação em inserir essas economias em mercados dinâmicos (regionais, nacionais e internacionais), buscando-se, dessa maneira, geração de emprego e renda. Para tanto, foram introduzidas nos projetos elaborados por esses territórios propostas de inovações tecnológicas produtivas e organizacionais.

4. A denominação *deprimido* é utilizada em documentos da União Europeia na classificação de seus territórios, particularmente em suas políticas de desenvolvimento rural no âmbito do Programa Leader. Há mais informações neste endereço eletrônico: <<https://goo.gl/YUAwmV>>.

Apesar das intencionalidades das inovações introduzidas por essas experiências territoriais induzidas por políticas públicas, sua adoção nas estruturas de governança ainda está longe de ser uma realidade. Essa implementação requer, antes que tudo, a edificação de uma coesão territorial abrangente que crie as condições para a arquitetura de pactos territoriais para o desenvolvimento incluyente de todos os segmentos sociais, rurais e urbanos.

Além disso, para o sucesso das experiências territoriais, conforme registrou Ortega (2008), ainda que as forças territoriais sejam aglutinadas em torno de um projeto de desenvolvimento que represente os anseios de amplos segmentos sociais, não se pode deixar de reconhecer as dificuldades para seu sucesso. Mesmo porque os processos de reterritorialização requerem, além da participação de forças locais, ações externas que, no caso dos territórios economicamente deprimidos, despertam pouco ou nenhuma atração por parte dos grandes capitais nacionais ou internacionais.

Essa ação externa, portanto, nesses casos, só pode vir do Estado. Isso acontece porque a ação governamental deve se dirigir aos investimentos em infraestrutura básica, de comunicação e transporte, energia, educação, saúde etc. Dessa maneira, para que se tenha êxito nos chamados territórios deprimidos, é preciso que as políticas públicas territoriais rurais adotem ações *top-down* combinadas com ações *bottom-up*.

Reconhecem-se, dessa maneira, as possibilidades do uso do enfoque territorial no mundo rural. Entretanto, também há que se reconhecer os limites desses territórios para a construção de trajetórias virtuosas. Não se pode, portanto, tomar as políticas de desenvolvimento territorial como panaceia para a inserção daqueles territórios nos circuitos comerciais de bens e serviços. Ou seja, o sucesso das políticas de desenvolvimento territorial não pode residir apenas na indução de um arranjo socioproductivo e aguardar que a autodeterminação das populações locais seja suficiente para viabilizar um processo de desenvolvimento endógeno. Nestes casos, o papel do Estado é fundamental tanto na constituição de uma infraestrutura básica como no fomento aos projetos identificados de maneira participativa pelos atores sociais locais.

As dificuldades para a construção daquela coesão territorial, entretanto, são ainda mais evidentes nas realidades de territórios deprimidos, em que as assimetrias de poder tanto inter como intraclasses são evidentes. Portanto, ainda de acordo com Ortega (2008, p. 74),

na base desse desenvolvimento territorial estaria (...) a identificação ou criação de uma cultura no território centrada na crença em uma perspectiva de desenvolvimento, alicerçada em capacidades e recursos existentes em nível territorial, no aproveitamento de recursos humanos, na mobilização de atitudes e valores, com o objetivo de criar uma trajetória de desenvolvimento.

Nesses espaços territoriais, na maioria das vezes de caráter rural, é que se devem reconhecer as particularidades da ação dos atores sociais coletivos (organizações de caráter econômico ou representativo/político). Estes atores sociais são importantes para a construção daqueles arranjos institucionais,⁵ para a realização de um diagnóstico da situação econômica, social e ambiental e, ainda, para a elaboração e a gestão de um projeto concertado na busca de alternativas para o desenvolvimento territorial rural.

Nessa situação, conforme ressaltamos anteriormente, para que emerja um projeto de caráter incluyente e com boas chances de sucesso é que se compartilhe da tese de Favareto e Seifer (2012, p. 63) de que o rural deve ser visto sob uma perspectiva para além da estritamente econômica, uma perspectiva *espacial*, onde se vive, se produz, se preserva e se contempla a natureza.

É nesse sentido que se observa, de um lado, o crescente esvaziamento de sentido do rural como sinônimo de agropecuário e de agrário, levando à emergência de uma necessária *visão territorial sobre o rural*. De outro lado, reconhecendo as características das sedes municipais desses territórios, cujas dinâmicas econômicas, sociais e culturais são profundamente marcadas pelo rural, é que se deveria superar a dicotomia rural-urbana na hora de identificar projetos potencialmente virtuosos, cujo efeito multiplicador não deixaria de alcançar o rural.

Portanto, essas recentes políticas públicas de desenvolvimento rural vêm utilizando o enfoque territorial em sua implementação, e o fazem a partir da constituição de territórios zonas. Nela, o enfoque territorial vem sendo enaltecido como alternativa para o desenvolvimento de municípios de perfil agrário e, particularmente, com predominância da agricultura familiar. A seguir, apresentamos as experiências dos Consads, dos Territórios Rurais da SDT/MDS e dos Territórios da Cidadania.

3.1 Os Consads

De acordo com documentos oficiais, a implantação do Programa Fome Zero⁶ (2003) objetivava basicamente a “erradicação da fome através de ações integradas e estruturadas por uma política nacional permanente de segurança alimentar e nutricional” (Programa Fome Zero, 2003). No campo das ações territoriais, a instalação dos Consads constituiu-se numa estratégia de cooperação entre o poder

5. De acordo com Reis (2007, p. 128), “arranjos institucionais incluem vários modos de coordenação da ação coletiva: mercados e hierarquias empresariais (que exprimem o autointeresse e assentam os primeiros em formas de poder horizontal e as segundas numa forma de poder vertical); comunidades e Estado (que exprimem normas sociais compulsórias, assentando as primeiras em formas de poder horizontal e o Estado em forma de poder vertical); associações e redes (em que se registra uma combinação de formas de poder e de motivos para ação)”.

6. Para mais informações sobre o programa governamental, consulte o documento Fome Zero: a experiência brasileira. Disponível em: <<https://goo.gl/pqmXux>>.

público e a sociedade civil voltados para a canalização de recursos para as iniciativas territoriais, projetos e ações estruturantes, visando à geração de emprego e renda com a garantia de segurança alimentar e desenvolvimento local.

Foram constituídos em 2003 quarenta Consads. Destes, 26 consideraram a implementação de um por estado da Federação e os outros quatorze, sua localização nas regiões Norte e Nordeste; e a existência de Consads interestaduais; bem como os Consads com mais municípios com cartão-alimentação e localizados em mesorregiões diferenciadas do Ministério da Integração Nacional (MI) e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Esses quarenta Consads englobam 585 municípios e uma população de mais de 11 milhões de habitantes.⁷

Em última instância, a seleção daqueles territórios seguiu os critérios elencados a seguir.

Municípios com baixos índices de desenvolvimento humano e pequena população, territorialmente excluídos dos eixos de acumulação de riquezas. São municípios com perfil rural, com grandes carências infraestruturais, cuja atividade econômica e de subsistência reside, na maior parte dos casos, na agricultura familiar (Franca, 2003, p. 7).

A concepção dos Consads está assentada na noção de desenvolvimento local, tendo como ação norteadora a busca pela segurança alimentar, que seria alcançada não só mediante políticas e ações compensatórias, mas também por meio da busca por uma dinamização econômica dos territórios atendidos. Nesse sentido, a busca pela segurança alimentar no território pode ser apreendida como estratégia orientadora para o desenvolvimento desses territórios deprimidos (Ortega, 2009).

Para alcançar esse objetivo, parte-se do princípio de que os problemas locais e suas soluções extrapolam os limites municipais. Nesse sentido, o enfrentamento desses problemas, a alavancagem das potencialidades e a construção e o fortalecimento do capital social poderiam ter mais viabilidade se realizados mediante uma articulação entre grupos de municípios unidos por laços de identidade social, cultural, ambiental, tecnológico ou econômico (Ibam, 2003).

De modo geral, os Consads se encarregam disto: *i*) promoção de projetos concebidos de forma pactuada entre a sociedade civil e o poder público; e *ii*) fornecimento de apoio técnico e aval institucional na obtenção de recursos por meio de parceiros estaduais, nacionais e internacionais.

Nessa perspectiva, a elaboração de um diagnóstico da realidade territorial e a identificação de projetos intermunicipais de desenvolvimento tornam-se os eixos

7. Para mais informações, consultar: <<https://goo.gl/y3DC6k>>. Acesso em: 27 mar. 2005.

norteadores do planejamento de tipo *bottom-up*. Para isso, os Consads devem constituir uma organização centrada numa estrutura decisória que tenha um órgão de deliberação máxima com características de fórum e órgãos de nível decisório gerencial e operacional. As decisões negociadas e pactuadas no fórum devem dar origem a um plano de ação. Este deve ser acompanhado de um processo seguinte de monitoramento e avaliação dos processos, resultados e impactos das ações implementadas.⁸

Em sua constituição, procurava-se incentivar uma atuação por meio de políticas estruturantes como contraponto às medidas emergenciais exigidas para o atendimento de populações ameaçadas pela insegurança alimentar, e suas ações voltam-se para a construção de bases sólidas que permitam às populações mais pobres obterem trabalho e renda. Pretende-se, dessa maneira, gerar um ambiente socioeconômico propício para a garantia de segurança alimentar e a construção de um processo de desenvolvimento territorial.

Em outras palavras, reconhece-se que a cooperação entre municípios, a partir de uma estratégia comum de desenvolvimento, construindo arranjos socioprodutivos locais, torna viáveis ações e projetos fundamentais para a segurança alimentar que seriam gravemente dificultados se fossem implementados pelos municípios isoladamente. Busca-se, portanto, com essa iniciativa, reconhecer territórios constituídos por municípios cuja articulação em torno de projetos comuns possam melhor resolver seus problemas em torno da segurança alimentar e proporcionar o desenvolvimento local.

Em trabalho anterior, Ortega (2008) indicou algumas das dificuldades enfrentadas pelos Consads para alcançar os objetivos a eles propostos. Destaque-se, dentre elas, a heterogeneidade entre os municípios selecionados, que dificulta a concertação em torno de um projeto comum; as dificuldades em função da assimetria de poder, que nem sempre permite a participação de todos os segmentos sociais; bem como a dificuldade em articular um arranjo político vertical, desde o governo federal até os municipais, e uma coordenação horizontal nas diferentes esferas de governo. Além disso, há que se registrar o pequeno volume de recursos para um projeto tão ambicioso como esse de garantir a segurança alimentar por meio de projetos de desenvolvimento local.⁹

8. Além do fórum, os Consads possuem o conselho fiscal, que fiscaliza e aprova suas contas. Cabe ao conselho do Consad a implementação das ações definidas pelo fórum. O conselho é constituído por uma representação que deve ser espelhada no fórum, constituindo-se numa instância colegiada operacional. Essa operacionalização é realizada por uma secretaria executiva por meio de parcerias com agentes governamentais nos três níveis, com organizações não governamentais (ONGs), organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips) etc.

9. Para se ter uma ideia, em 2006, ações que visavam à segurança alimentar dos consórcios receberam do MDS, por meio do Edital nº 01/2006, apenas R\$ 4 milhões. Foram aprovadas naquele ano 83 proposições, encaminhadas pelos quarenta Consads de todas as regiões do país.

Outra dificuldade dos primeiros anos dessas políticas, conforme apontado por Ortega (2008), diz respeito às dificuldades dos repasses dos recursos aos conselhos e colegiados territoriais. Por questões legais, o governo federal estava impedido de transferir recursos para aqueles organismos de gestão territorial. Essa dificuldade, a partir da implementação da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, pode ser superada com a criação de consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público. Um dos objetivos desses consórcios é exatamente facilitar a gestão pública nos municípios e permitir que atuem em parceria para melhorarem sua capacidade técnica, gerencial e financeira.¹⁰

Por fim, pode-se concluir que a política territorial oriunda do MDS perdeu prioridade no âmbito desse ministério desde sua criação. Implantados ainda no Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), os Consads mantêm até hoje o mesmo número inicial de territórios, o que dá mostra daquela perda de prioridade desde a extinção desse ministério e sua absorção pelo MDS. Seja pela mudança de estratégia governamental no combate à insegurança alimentar, à fome e à pobreza, seja pelo maior protagonismo do programa territorial rural pelo MDS – e depois com os Territórios da Cidadania –, o certo é que esse programa, na verdade, jamais chegou a ter a importância pretendida em sua criação.

3.2 Os Territórios Rurais da SDT/MDS

No início do governo Lula, foi constituída no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário a Secretaria de Desenvolvimento Territorial para reorientar a estratégia das políticas de desenvolvimento rural daquele ministério. Essa nova estratégia governamental para o desenvolvimento rural, numa perspectiva intermunicipal, vai ao encontro da proposta que emergiu no I Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável (I PNDRS), idealizado em 2002 pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. A abordagem territorial é o eixo central de suas propostas, e acabou constituindo-se no foco de atuação da SDT, criada no ano seguinte.¹¹

Assim, concordavam os idealizadores das propostas territoriais do governo Lula, recém-eleito, que a abordagem territorial permitiria uma maior capacidade de interlocução entre os poderes públicos e os atores sociais mais organizados, compromissados e sintonizados em torno de projetos de desenvolvimento rural.

10. De acordo com a Lei nº 11.107/2005, que cria a figura jurídica dos consórcios públicos, permite-se a parceria de dois ou mais entes da Federação (estados ou municípios) para a realização de ações de interesse comum em qualquer área, como saúde, educação, desenvolvimento social, entre outros, visando promover o desenvolvimento de uma determinada região. Dessa maneira, facilita-se a transferência de recursos federais.

11. Pode causar estranheza que uma proposta que emergiu durante o governo de Fernando Henrique Cardoso seja implementada no governo Lula. Entretanto, é preciso lembrar que o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável era composto por representantes da sociedade civil que comungavam com a proposta. Alguns deles, inclusive, passaram a integrar a equipe do novo governo no MDS em postos-chave.

Essa abordagem também permitiria uma maior articulação dos diferentes níveis do governo e das organizações da sociedade em torno de um pacto territorial (Brasil, 2003). Ou seja, permitiria a consolidação de um arranjo político vertical, desde os conselhos intermunicipais, passando pelos conselhos estaduais até o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf).

O objetivo da SDT seria, portanto, encontrar uma melhor integração e articulação das políticas públicas do governo federal, estadual e municipal com a sociedade civil em torno do desenvolvimento de territórios, visando promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio da estratégia de desenvolvimento territorial sustentável (Brasil, 2003).

Com a criação da SDT, a linha de financiamento Pronaf Infraestrutura e Serviços¹² mudou sua unidade de atendimento. Esta passou a ser dirigida ao desenvolvimento de “territórios rurais”, por meio do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), implementado pela SDT desde 2003.

A estratégia principal de atuação da SDT seria promover ações descentralizadas que valorizassem os potenciais endógenos locais no processo de desenvolvimento desses territórios. Ações que visam apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração das políticas públicas (Condraf, 2004).

A ideia, portanto, era unir os municípios em torno de um projeto de desenvolvimento territorial por meio da formação de arranjos intermunicipais que viabilizassem um pacto territorial pelo desenvolvimento. O desafio da SDT seria identificar e constituir os territórios a partir da composição de identidades regionais como elemento aglutinador e promotor do desenvolvimento sustentável (Brasil, 2003).

Ressalte-se ainda o seguinte.

São os territórios onde os critérios multidimensionais que os caracterizam, bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial, apresentam, explícita ou implicitamente, a predominância de elementos “rurais”. *Nestes territórios incluem-se os espaços urbanizados, que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados* (Brasil, 2003, p. 34, grifo nosso).

Sob essa orientação, em 2003, com a criação da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Territorial do MDS começaram a ser criados os Territórios Rurais

12. O Pronaf possui três linhas principais de financiamento à agricultura familiar: custeio, investimento e infraestrutura. Esta última é dirigida a municípios com forte presença da agricultura familiar, com a exigência da constituição de um Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável, com a participação de pelo menos 50% de representantes dos agricultores familiares. Seus recursos são dirigidos à infraestrutura municipal.

no âmbito do Pronat. Atualmente são 165 territórios em funcionamento e mais 74 em instalação, totalizando 239 territórios, próximo da meta estabelecida pelo ministério, de 280 Territórios Rurais até o fim de 2015.

Esses territórios foram criados, portanto, com alguns pressupostos inovadores: enfoque territorial; superação dos limites municipais; visão do rural para além de uma visão setorial da agricultura; política de superação da dicotomia rural-urbana; e construção de um pacto territorial que viabilize a promoção do desenvolvimento endógeno. Entretanto, o que se pode observar em estudos recentes (Jesus, 2013) e em documentos e *sites* oficiais é que os colegiados territoriais possuem uma representação fortemente dominada por representantes do meio rural, com destaque para agricultores familiares, o que tem levado ao fortalecimento de ações dirigidas fundamentalmente ao setor agropecuário.

Por exemplo, no caso do Território do Noroeste de Minas, a representação da sociedade civil local em seu colegiado alcança 64% de seus membros, em sua totalidade composta por cooperativas de produção agropecuária, sindicatos dos trabalhadores rurais e associações de agricultores familiares e de assentamentos. Dessa maneira, apesar dos esforços de inovação, o objetivo de romper com um certo viés agrarista ainda está longe de ser alcançado.

Analisando-se os projetos financiados pela SDT para atender às demandas dos Territórios Rurais, Ortega (2008, p. 169) concluiu que há a predominância dos projetos de caráter agropecuário. Do total de projetos aprovados entre 2003 e 2006, aproximadamente 45% era agropecuário, enquanto somente 1,37% foi para atividades rurais não agropecuária. As atividades agroindustriais receberam 13,4% dos recursos, enquanto outro valor expressivo foi alocado para capacitação e gestão dos colegiados territoriais (35,5%).¹³

Especificamente para o caso do Território Noroeste de Minas, essa conclusão continua atual, pois, conforme Jesus (2013), apesar do pequeno número de projetos financiados pelo Pronat/projetos de infraestrutura (Proinf), observa-se que esses se concentram em financiamento de atividades setoriais agropecuárias, e seus resultados foram considerados difusos e limitados. Entre 2003 e 2011, o Colegiado Territorial executou onze projetos daquela linha de financiamento, oito destinados a investimentos e três para custeio, todos dirigidos às atividades agropecuárias. O volume de recursos aplicados ao longo daqueles nove anos alcançou apenas R\$ 946.265,18. Um valor bastante baixo para as dimensões do território, para o número de municípios (Fernandes Filho *et al.*, 2012).

13. Para mais informações, acessar: <<https://goo.gl/T1iBmd>>. Acesso em: 13 ago. 2012.

3.3 Territórios da Cidadania

Os Territórios da Cidadania foram lançados na perspectiva de constituírem-se em um dos eixos de ação do governo federal com vistas à redução das desigualdades sociais e econômicas. Assim, por meio desse programa, pretendeu-se combater a pobreza e as desigualdades econômicas e sociais utilizando a estratégia do desenvolvimento territorial e tendo como princípio orientador a integração de distintas políticas públicas, implementadas por meio da participação social e tomando o território como unidade de referência.

Para alcançar esses objetivos, explicitou-se ainda em seus documentos oficiais de constituição que a estratégia a ser utilizada pelos Territórios da Cidadania seria a da inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, o que justifica a adoção de ações governamentais coordenadas, de maneira planejada, por meio da integração de políticas públicas. Portanto, pode-se concluir desde já uma mudança importante de orientação, em que as ações *top-down* passam a ser exercidas de maneira mais importante, seja no número delas, seja no volume de recursos empenhados.

Portanto, pode-se dizer que essa orientação representa uma autocrítica governamental em torno dos programas territoriais que foram criados na perspectiva do desenvolvimento endógeno dos anos 1990. Isso significa, em linhas gerais, que o Estado se torna ator importante na indução do desenvolvimento dos territórios, haja vista que as convergências de uma plethora de políticas públicas para o território criam, em tese, as condições objetivas para induzir, em conjunto com as políticas *bottom-up*, as transformações econômicas e sociais necessárias para a mudança no padrão de vida de uma comunidade em específico.

Para tanto, os Territórios da Cidadania foram constituídos a partir dos Territórios Rurais, sendo priorizados aqueles que podemos denominar de deprimidos. No ano de 2008, foram instalados sessenta Territórios da Cidadania, até alcançar os 120 atuais. A escolha e a priorização dos Territórios Rurais, os quais foram incorporados ao Programa Territórios da Cidadania, requereram a adoção dos seguintes critérios de enquadramento: *i*) menor IDH; *ii*) maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; *iii*) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; *iv*) maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; *v*) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; *vi*) maior organização social; e, por fim, *vii*) pelo menos um território por estado da Federação (Ortega, 2008).¹⁴

Para a instalação do Programa Territórios da Cidadania, foram mobilizados 22 ministérios, entre os quais secretarias com *status* ministerial, que passaram a compor o Grupo Interministerial de Execução e Acompanhamento dos Territórios da

14. Conferir em: <<https://goo.gl/EsS17x>>.

Cidadania. Dentre esses, quinze realizavam ações diretas nesses territórios, como são os casos destes: MDS; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;¹⁵ Ministério da Saúde (MS); Ministério da Educação (MEC); MI; Ministério do Trabalho e Emprego (MT); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério das Cidades (MCidades); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério da Justiça e Cidadania; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério da Cultura (MC); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP); Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA);¹⁶ Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM);¹⁷ Secretaria de Promoção da Igualdade Racial;¹⁸ Secretaria de Governo da Presidência da República; Secretaria de Relações Institucionais; e Casa Civil.

Um número mais reduzido desses organismos compõe o Comitê Gestor Nacional dos Territórios da Cidadania,¹⁹ a saber: Casa Civil; MDA; MP; Ministério da Fazenda (MF); Secretaria de Governo da Presidência da República; Secretaria de Relações Institucionais; e MDS.

Por sua vez, foram constituídos Comitês de Articulação Estaduais, compostos por órgãos federais parceiros do programa, órgãos estaduais indicados pelo governo do estado e até dois prefeitos de cada Território do estado por eles escolhidos. De caráter consultivo e propositivo, esse comitê tem como atribuições: *i*) apoiar a organização e a mobilização dos colegiados; *ii*) promover a integração entre matriz de ações federal com programas estaduais e municipais e indicar convergências; e *iii*) acompanhar a execução do programa e auxiliar na sua divulgação. Observa-se, assim, o fortalecimento da coordenação vertical, na medida em que uma ação interministerial é organizada para articular as diferentes ações *top-down*.

Outra exigência que pode facilitar a articulação horizontal, agora no âmbito do território, é que sejam constituídos colegiados territoriais em que estejam presentes representantes das três esferas de governo e da sociedade civil local, numa composição paritária na coordenação executiva. Dessa maneira, esses colegiados passam a ter uma composição ampliada em relação ao que são os colegiados dos Territórios Rurais, em ações *bottom-up*.

Na criação dos Territórios da Cidadania, foram definidas pelo governo federal 135 ações organizadas em três eixos estruturantes: apoio às atividades produtivas, cidadania e direito e infraestrutura; e seis temas: organização sustentável da

15. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi recentemente incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

16. O MPA foi extinto e recentemente incorporado ao Mapa.

17. A Secretaria de Políticas para as Mulheres foi recentemente incorporada ao MJ.

18. A Secretaria de Promoção da Igualdade Racial foi recentemente incorporada ao MJ.

19. O Comitê Gestor Nacional é composto pelos secretários executivos ou secretários nacionais de todos os ministérios que compõem o programa.

produção; ações fundiárias; educação e cultura; direitos e desenvolvimento social; saúde, saneamento e acesso à água; e apoio à gestão territorial e infraestrutura.

Dentre essas 135 ações, 56 estão dirigidas ao apoio às atividades produtivas; 51, às ações de cidadania e acesso a direitos; e 28 foram planejadas para a qualificação da infraestrutura. Os Territórios da Cidadania, portanto, por sua concepção e gerenciamento, diferem de outros programas de enfoque territorial por não se limitarem a enfrentar problemas específicos com ações dirigidas. Pretendia, em seu lançamento, articular diferentes ações para promover o desenvolvimento, em que as ações governamentais tivessem um papel mais intervencionista que aquele da criação dos Territórios Rurais, fundamentalmente de indução da constituição dos arranjos socioprodutivos territoriais.

Fica claro, assim, que, depois de alguns anos de funcionamento dos Territórios Rurais, o governo federal reconhece as dificuldades para se fomentar um processo de desenvolvimento endógeno a partir das forças econômicas e sociais locais e amplia o papel do Estado para que se alcancem os objetivos traçados. Nesse sentido, pode-se dizer que as ações territoriais por meio dos Territórios da Cidadania representam uma autocrítica com relação aos programas anteriores, que apresentaram alguns avanços, se comparados com os programas municipalistas, mas que continuaram assentados na orientação de uma expectativa de desenvolvimento endógeno. Interessante observar que essa nova perspectiva acaba também reorientando os demais programas territoriais, como é o caso dos Territórios Rurais, ainda que com muito menos recursos orçamentários para ações *top-down*.

Quanto aos recursos orçamentários previstos para as ações dos Territórios da Cidadania, pode-se observar uma expressiva elevação em relação ao que é alocado para outros programas. Em 2008, em seu primeiro ano de funcionamento, foram realizados aportes da ordem de mais de R\$ 10 bilhões, valor que mais que dobra no ano seguinte, R\$ 21,9 bilhões, e que volta a crescer em 2010, alcançando R\$ 23,5 bilhões (tabela 1).

Chama-nos a atenção ainda, de acordo com os dados da tabela 1, a participação do tema *direitos e desenvolvimento social*, para o qual são previstas treze ações, dentre as quais o Programa Bolsa Família, que em 2010 recebeu o aporte de R\$ 12,7 bilhões. Em 2008, o volume alocado para esse tema representava 49,5% de todo o orçamento do Programa Territórios da Cidadania; e em 2010 essa participação, apesar do crescimento do volume alocado para o tema, caiu para 39,2%, em função do maior crescimento do volume total alocado para o programa.

TABELA 1
Investimentos no Programa Territórios da Cidadania – Brasil (2008-2010)
(Em R\$ bilhões/valores correntes)

Tema	Número de ações por tema em 2008	2008	2009	2010
		Investimentos realizados	Investimentos realizados	Investimentos realizados ¹
Ações fundiárias	12	178,7	297,8	457,0
Apoio à gestão territorial	7	18,3	9,6	32,0
Direitos e desenvolvimento social	13	4.974,8	9.568,9	9.223,6
Educação e cultura	32	503,4	1.032,8	880,3
Infraestrutura	12	1.049,9	2.168,0	4.142,2
Organização sustentável da produção	76	1.657,6	5.771,1	5.167,9
Saúde, saneamento e acesso à água	28	1.628,7	3.122,3	3.599,4
Total	180	10.056,4	21.970,5	23.502,4

Fonte: MDA.

Nota: ¹ Previsão de investimentos com base nos anos anteriores.

Assim, em seus primeiros anos, buscava-se a universalização de programas básicos de cidadania, como é o caso do programa Bolsa Família. Entretanto, em 2011 temos uma readequação da matriz de ações, com a retirada das proposições de caráter universal e a implementação de ações mais focalizadas e de maior capacidade de apropriação e gestão pelos territórios. Dessa maneira, os recursos alocados ao Programa Territórios da Cidadania passam a ser dirigidos às ações de apoio a atividades produtivas, cidadania e direitos e infraestrutura (tabela 2).

TABELA 2
Investimentos planejados no Programa Territórios da Cidadania (2013)
(Em R\$ bilhões)¹

Tema	Número de ações por tema	Investimentos executados
Apoio a atividades produtivas	24	R\$ 1.991.224.303,26
Cidadania e direitos	34	R\$ 3.526.951.770,30
Infraestrutura	13	R\$ 3.680.258.450,64
Total	71	R\$ 9.198.434.524,20

Fonte: MDA. Acesso em: 5 mar. 2014.

Nota: ¹ Em valores correntes de 2013.

Chama atenção, de acordo com dados da tabela 2, que os recursos destinados ao apoio a atividades produtivas tenham representado apenas 21,6% dos investimentos totais executados pelo programa em 2013. Isso pode indicar que as demandas realizadas desde baixo para o financiamento de atividades econômicas ainda estão aquém de revelar uma capacidade autônoma e endógena, requerendo expressivas intervenções na superação da pobreza e na construção de uma

infraestrutura básica para um desenvolvimento mais autônomo e endógeno desses territórios. Vale observar, portanto, que os volumes destinados ao tema cidadania e direitos – que incluem, por exemplo, o Programa Bolsa Família – e o financiamento de infraestrutura são majoritários, representando 78,3% dos recursos alocados em ações dos Territórios de Cidadania.

3.4 Alguns aspectos inovadores das políticas territoriais intermunicipais

A seguir destacamos três inovações introduzidas pelas políticas territoriais rurais tanto na realidade brasileira como na europeia e que representam, em nosso modo de ver, um avanço quando comparadas às políticas setoriais. Apesar de inscritas nos documentos constitutivos dessas políticas públicas, essas inovações, no caso brasileiro, vêm sendo parcialmente implementadas pelo governo central.

3.4.1 O território para além da municipalidade

A busca de sinergias locais com vistas à elaboração de um projeto intermunicipal de desenvolvimento permite explorar as vantagens comparativas e competitivas de cada município. Esses arranjos socioprodutivos requerem a realização do diagnóstico dos principais problemas do território e a elaboração de planos de desenvolvimento que superem a municipalidade, como era o caso dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável do Pronaf Infraestrutura e Serviços.

Para tanto, busca-se articular politicamente os municípios para se criar condições em que seja firmado um pacto intermunicipal com vistas ao desenvolvimento territorial. Dessa maneira, é preciso reunir lideranças locais, como prefeitos e representantes de entidades empresariais, dos trabalhadores, dos agricultores familiares e de organizações da sociedade civil.

A ação consorciada intermunicipal parte da proposta de que a integração territorial é fundamental para melhorar as condições de inserção dos municípios empobrecidos e de pequeno porte na dinâmica do território nacional, provendo estas localidades de melhores condições de competitividade, solidariedade sistêmica e de maiores possibilidades para assegurarem o atendimento às necessidades básicas de seus munícipes. Assim, “o trunfo [dos territórios rurais] reside na construção de uma imagem de marca identitária, graças à valorização do patrimônio natural, histórico e cultural de determinada área geográfica” (Veiga, 2005a, p. 82).²⁰

Nesse sentido, Veiga (2005a) enfatiza ser “incontornável” a necessidade de uma articulação institucional de caráter microrregional e intermunicipal como vem sendo implementado pelas recentes políticas de desenvolvimento territorial, que induzem a constituição de arranjos socioprodutivos intermunicipais e que estes

20. Esse é o “futuro das regiões rurais”, como ressalta Abramovay (2003).

estabeleçam uma articulação com vistas a maiores possibilidades de êxito obtido numa escala organizacional superior à dos arranjos municipais.

A busca por esforços sinérgicos entre os municípios – esforços esses que viabilizam a constituição de um novo espaço territorial com vistas à elaboração de um projeto de desenvolvimento comum, além de permitirem explorar as vantagens comparativas e competitivas dos municípios decorrentes de atributos naturais ou de localização – possibilitaria ainda explorar “as vantagens competitivas construídas pelo fenômeno da proximidade social, que permite uma coordenação entre os atores capaz de valorizar o conjunto do ambiente em que atuam e, portanto, de convertê-lo em base para outros empreendimentos inovadores” (Veiga, 2005b, p. 83).²¹

3.4.2 Rural é espaço, e não setor

As recentes políticas dirigidas ao rural, como é o caso das políticas territoriais, buscam superar a tradição do exclusivismo de políticas setoriais dirigidas ao rural, pois, conforme Abramovay (2003), a ruralidade está cada vez mais se transformando num valor para as sociedades atuais. E, assim, mais do que um espaço dominado exclusivamente pelas atividades produtivas agropecuárias, essas políticas vêm fortalecendo a perspectiva de que o meio rural deve ser visto como um espaço de atividades variadas. Portanto, as políticas de desenvolvimento territoriais rurais não devem tomar como pressuposto que o rural é sinônimo de agropecuário, mas sim de espaço (Silva, 1999; Veiga, 2005a; 2005b; Abramovay, 2003).

Para Veiga (2002), essa abordagem permite que, além de superar as visões unidimensionais e produtivistas com que o mundo rural era analisado, reconhecer e valorizar o papel ativo de outras dimensões no processo de desenvolvimento dos territórios rurais (sociais, ambientais, entre outros),²² “as vantagens das palavras espaço e território são evidentes: não se restringem ao fenômeno local, regional, nacional ou mesmo continental, podendo exprimir simultaneamente todas estas dimensões” (Veiga, 2002, p. 286).

Uma abordagem que já vem sendo adotada em muitos países, em especial da Europa, pois

reconheceu-se de fato que as diferenciações territoriais são o resultado da inter-relação entre os aspectos sociais, econômicos, culturais e institucionais que caracterizam uma realidade determinada conjuntamente com as ligações de natureza variada que ela tem com o resto do mundo (Saraceno, 1996, p. 6-7).

21. Essa é também a principal conclusão da obra de Abramovay (2003).

22. No caso específico das estratégias públicas direcionadas às áreas rurais, elas ganharam espaço maior nos anos de 1990, com a Iniciativa Comunitária das Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural. Diante das crescentes pressões sobre a política agrícola europeia e dos problemas decorrentes da incorporação de novos países à União Europeia, a Iniciativa Comunitária Leader representou uma das respostas ao desafio de revitalizar e integrar competitivamente “velhos” e “novos” territórios rurais deprimidos da União Europeia.

Um processo que reflete uma lenta transição – influenciada por interesses políticos variados, mas que exprimem também o surgimento e o fortalecimento de uma visão diferenciada sobre o meio rural –, baseada crescentemente em atividades multifuncionais.²³ Na base dessas propostas, portanto, está o reconhecimento da importância das diversidades territoriais para a formulação de políticas de desenvolvimento. Devendo-se reconhecer seus vínculos históricos específicos para que essa diversidade possa ser potencializada por meio de políticas que valorizem a organização desses territórios em torno de objetivos comuns pactuados.

Nesse sentido é que Campanhola e Silva (2000, p. 31) concluem que

o processo de desenvolvimento local traz consigo novas perspectivas de adequação das políticas públicas nacionais às peculiaridades regionais e dos espaços urbanos e rurais em sua dimensão física, econômica, social e cultural, respeitando, portanto, todos os preceitos do desenvolvimento sustentável.

Evidentemente que isso não significa desconsiderar as dificuldades impostas à construção desses projetos, particularmente aqueles ligados ao poder de velhas e novas oligarquias locais. Esse processo, portanto, deve levar em consideração as especificidades locais de assimetria de poder, assim como as desigualdades sociais e regionais, resultado de problemas histórico-estruturais de nossa sociedade (Silva, 2001).

Por sua vez, ainda de acordo com Graziano da Silva, não se pode negar a importância de trazer a discussão da política pública federal para a esfera municipal (Silva, 2001). Para esse autor, além de aproximá-la da população mais diretamente envolvida, o enfoque no desenvolvimento local permite que essa arena se democratize cada vez mais, ampliando a participação de outros atores que não só aqueles representantes da elite local.

3.4.3 Superação da dicotomia rural–urbano

Um dos pressupostos das políticas territoriais rurais, ao adotar um caráter intermunicipal e uma perspectiva espacial, é de que deve ser superada a velha dicotomia rural–urbano em sua implementação. Dessa maneira, imagina-se superar um grande equívoco quando se dicotomizam as relações rural–urbano ou campo–cidade, cuja separação, na verdade, implica uma adequação meramente setorial (Veiga, 1999).

É oportuno, portanto, observar que as relações campo–cidade mudaram radicalmente na segunda metade do século XX, com clara revalorização do espaço rural. E exatamente por isso Veiga (2000, p. 165) afirma: “Em vez de *urbanização do campo*, decorrente da industrialização da agricultura, desmancha-se no ar neste

23. Para Veiga (2002, p. 2), essa transição para políticas de promoção do desenvolvimento rural terá cada vez mais a preponderância sobre os subsídios à produção e às exportações.

final de milênio a antes sólida separação feita entre a produção (primária e secundária) e o chamado *terceiro setor*".

Mas por que interessa essa discussão? Por isto, completa o autor: "[Porque] Também foi ficando claro para os analistas que as possibilidades de desenvolvimento de qualquer comunidade rural dependiam muito dos laços que ela mantinha com centros urbanos, particularmente com as cidades da própria região" (Veiga, 2000, p. 167).

Exatamente por isso que, para Veiga (1999), o enfoque territorial para a formulação de políticas públicas representa uma alternativa mais adequada para pensar o planejamento e o desenvolvimento local/territorial/regional, em substituição a políticas que adotavam a velha dicotomia rural–urbano e de cortes setoriais.

As novas identificações de regiões da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) classificam os territórios como *essencialmente rurais, relativamente rurais e essencialmente urbanos*. Essa classificação permite caracterizar melhor diferentes estratégias de desenvolvimento dirigidas aos territórios. De acordo com essa classificação, para os países da OCDE, é interessante observar que são os territórios relativamente rurais, mais diversificados, os que mais vêm gerando emprego; enquanto os territórios essencialmente rurais, com predominância de atividade agropecuária monocultura, são os que menos geram emprego (Veiga, 2000).

Na teoria econômica e social, a construção analítica de uma dicotomia rural–urbano está presente em diferentes escolas, desde Marx até Weber. Dessa maneira, independentemente da matriz teórica, o estabelecimento dessa dicotomia impõe-se há mais de um século, sendo o campo tomado como sinônimo do atraso das relações sociais, políticas e econômicas, por guardar forte vínculo com o passado. No caso de Marx, o próprio processo de industrialização de uma determinada economia passa pelas transformações do campo, onde o êxodo rural é o fenômeno mais visível e necessário.

Segundo Silva (1999), a utilização que os autores clássicos como Marx e Weber davam ao corte urbano/rural relacionava-se ao conflito entre duas realidades sociais diferentes (uma em declínio, outra em ascensão), em função do progresso das forças capitalistas que minavam a velha ordem feudal. A dicotomia urbano–rural procurava representar, portanto, as classes sociais que contribuíram para o aparecimento do capitalismo ou a ele se opunham na Europa do século XVII, e não propriamente a um corte geográfico. Foi a partir daí que o urbano passou a ser identificado com o novo, com o progresso capitalista das fábricas; e o rural – ou a “classe dos proprietários rurais” –, com a velha ordem social vigente e com o atraso, no sentido de que procuravam impedir o avanço das forças sociais, como

na famosa disputa pela revogação do protecionismo agrário inglês em meado do século XIX, por exemplo.

No caso brasileiro, essa verdadeira ideologia do campo como local do atraso também se enraizou no imaginário coletivo. Afinal, até mesmo Monteiro Lobato criou a figura do Jeca Tatu como personagem símbolo do atraso do homem do campo.

Entretanto, seja pela integração técnico-produtiva e de capital entre agricultura e indústria, seja pela forma indiferenciada como se usa o urbano e o rural para atividades industriais e de serviços, seja ainda em função da facilidade de comunicação entre os ambientes rural e urbano, o fato é que a manutenção dessa visão dicotômica é anacrônica e dificulta a análise dos processos de desenvolvimento recentes de territórios. Dessa maneira, as políticas públicas a eles dirigidas não devem estabelecer essa diferenciação.

4 OBSERVAÇÕES FINAIS

Como foi destacado anteriormente, o objetivo deste capítulo foi apresentar as principais políticas públicas rurais que utilizam o enfoque territorial no Brasil nas duas últimas décadas. *Grosso modo*, verifica-se que, nesse período, houve avanços e inovações em termos de políticas públicas voltadas para o rural.

Em geral, o enfoque de atuação do Estado no espaço rural ampliou seu foco, deixando de ser exclusivamente setorial e incorporando os aspectos territoriais. Esse fato deslocou o debate dicotômico rural e urbano para o ambiente territorial. E, nesse sentido, o território torna-se o centro de dinamização de arranjos socioprodutivos locais, numa expectativa de transformação de uma realidade de pobreza ou miséria.

Por sua vez, é importante ressaltar que o local/território deixa de ser sinônimo de município e passa a constituir-se em um aglomerado de municípios. Logo, o espectro de atuação dos arranjos socioprodutivos rompem o espaço delimitado pela municipalidade e penetra por um conjunto mais amplo de municípios que apresentam uma dinâmica econômica e social similar entre si.

Portanto, o corte rural-urbano se desfaz nesse nível analítico, e o campo de atuação torna-se mais amplo, exigindo-se, portanto, políticas públicas de alcance mais universal, que contemple, ao mesmo tempo, as atividades rurais e as atividades urbanas. Há que se observar, entretanto, a emergência de novos conflitos, decorrentes de novas assimetrias que se incorporam às antigas na condução da estratégia de desenvolvimento do projeto socioprodutivo.

A superação desses conflitos tem nos conselhos e consórcios o “espaço de esperança”, parafraseando D. Harvey, para minimizar essas assimetrias de interesse por meio da construção de pactos territoriais com vistas ao desenvolvimento.

As experiências territoriais brasileiras iniciam-se na década de 1990, no governo Fernando Henrique Cardoso, com o Pronaf Infraestrutura e Serviços e o Programa Comunidade Ativa. Nessas experiências, o papel do Estado era restrito, com a indução da constituição de arranjos sociais e algum recurso para projetos selecionados pela comunidade do município.

Essa perspectiva é aprimorada em 2003 pelo governo Lula, que, em face do combate à fome no país, redirecionou a estratégia de desenvolvimento territorial para a constituição de arranjos intermunicipais, com elevação expressiva dos recursos destinados aos programas dos Consads e dos Territórios Rurais.

Mudança expressiva, entretanto, ocorre com os Territórios da Cidadania, em 2008. Nesse programa, além do protagonismo na indução dos arranjos socioprodutivos territoriais, o Estado desempenha o papel de coordenação de múltiplas ações nas diferentes áreas. Vinte e dois ministérios passam a atuar junto a esses territórios com o objetivo prioritário de combater a pobreza e criar as condições para a redução das disparidades regionais por meio de ações de desenvolvimento. Essas ações de cima para baixo (*top down*) passam a ser combinadas com as demandas de baixo para cima (*bottom up*).

Assim, a partir do capítulo seguinte, avaliaremos, por meio de estudos realizados no estado da Bahia, os resultados dessas políticas, visando identificar seus acertos e dificuldades, com vistas ao seu aprimoramento. Como já fizemos referência anteriormente, elegemos o estado da Bahia como *projeto-piloto* de nossa pesquisa em virtude das características do estado, que apresenta um dos indicadores mais elevados de pobreza e de disparidades regionais, além de possuir também uma política territorial, o que revela apoio às políticas dessa natureza para alcançar os objetivos de combate à pobreza e promoção do desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Brasília: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 641). Disponível em: <<https://goo.gl/1jAl0u>>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília: Paralelo 15; Nead/MDA, 2000. Disponível em: <<https://goo.gl/Hhd0aW>>.

_____. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: MDA, 2003.

CAMPANHOLA, C.; SILVA, J. F. G. Desenvolvimento local e democratização dos espaços rurais. **Cadernos de Difusão de Tecnologia**, Brasília, v. 17, n.1, jan./abr. 2000.

CONDRAF – CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. **Referências para um programa territorial de desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: Condraf/Nead, 2003. (Texto para Discussão).

FRANCA, L. P. **Guia do Consad**: consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Ibam, 2003.

FAVARETO, A.; SEIFER, P. As diferentes formas de definir o rural brasileiro e algumas tendências recentes: implicações para políticas de desenvolvimento e combate à pobreza. *In*: BUAINAIN, A. (Org.). **A nova cara da pobreza rural no Brasil**: desafios para as políticas públicas. Brasília: Iica, 2012.

FERNANDES FILHO, J. F. *et al.* **Relatório analítico do Território Rural Noroeste de Minas**. Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais nº 05/2009. Uberlândia, 2012.

IBAM – INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Guia dos Consads**: consórcio de segurança alimentar e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Ibam, 2003.

JESUS, C. M. **Desenvolvimento territorial rural**: análise comparada entre os territórios constituídos autonomamente e os induzidos pelas políticas públicas no Brasil e na Espanha. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2013.

ORTEGA, A. **Territórios deprimidos**. Campinas, SP: Editora Alínea; Uberlândia, MG: Edefu, 2008.

_____. Segurança alimentar, desenvolvimento e o enfoque territorial rural: uma proposta. *In*: ALMEIDA FILHO, N.; RAMOS, P. (Org.). **Segurança alimentar, produção agrícola e desenvolvimento territorial**. Campinas: Alínea, 2009. v. 1.

ORTEGA, A.; CARDOSO, A. Potencialidades e limites de uma política de desenvolvimento local: o Pronaf à luz do Leader. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 40, n. 2, abr./jun. 2002.

ORTEGA, A.; MENDONÇA, N. C. Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas. *In: WORKSHOP INTERNACIONAL DESENVOLVIMENTO E ECONOMIA*, 5. **Anais...** Uberlândia: IE/UFU, 2006, v.1.

REIS, J. **Ensaio de economia impura**. Coimbra: Edições Almedina, 2007.

SARACENO, E. **O conceito de ruralidade**: problemas de definição em escala europeia. Roma: FAO, 1996.

SILVA, J. F. G. **O novo rural brasileiro**. 2. ed. Campinas/SP: Editora da Unicamp, 1999. v. 1.

_____. O desenvolvimento local sustentável: um novo desafio para os países retardatários. *In: CONGRESSO DA SOBER*, 38.; *CONGRESSO INTERNACIONAL DE SOCIOLOGIA RURAL (IRSA)*, 10. **Anais...** Rio de Janeiro: Sober, 2000.

_____. El desarrollo local en contextos de globalización: una reflexión desde la experiencia brasileña. **Revista Internacional de Sociología**, Córdoba, v. 10, p. 171-187, sep., 2001.

VEIGA, J. **A face territorial do desenvolvimento**. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 27. Belém, PA: Anpec, 1999.

_____. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Editora Autores Associados, 2002.

_____. **A história não os absolverá, nem a geografia**. Campinas: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2005a.

_____. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2005b.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Presidência da República. Programa Fome Zero. **Fome Zero**, 2003. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso em: 27 mar. 2005.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DA BAHIA: EVOLUÇÃO E CARACTERÍSTICAS

Antonio César Ortega¹

Cristiane Aparecida de Cerqueira²

Filipe Prado Macedo da Silva³

1 INTRODUÇÃO

Depois de apreendermos, no primeiro capítulo, a evolução do papel do Estado no processo de desenvolvimento capitalista no século XX e seu rebatimento sobre o planejamento governamental, e, no segundo capítulo, como esse processo afetou as políticas territoriais rurais, agora, neste capítulo, sob essa perspectiva, apresentaremos uma síntese da repercussão dessas transformações no estado da Bahia.

Assim, na seção 2, apresentaremos como as transformações do papel do Estado ao longo do século XX influenciaram o planejamento governamental baiano, desde uma perspectiva centralizada, fortemente influenciada pela hegemonia keynesiana, até o planejamento descentralizado, na primeira década do século XXI. Esse processo de busca de um desenvolvimento endógeno, a partir dessa descentralização, está sintetizado na seção 3. Foi no final do século XX, na década de 1990, com a adoção de políticas econômicas de corte neoliberal, como desregulamentações, privatizações e políticas sociais que induzem maior protagonismo da sociedade civil e maior descompromisso do Estado, que se introduziram, na Bahia, os primeiros programas de caráter localista, até alcançar perspectivas regionais e territoriais, no início do século XXI.

Na seção 4, apresentaremos as diferentes políticas territoriais rurais no estado da Bahia, duas delas introduzidas pelo governo federal – os *territórios rurais*, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e os *territórios da cidadania* –, caracterizando-as geográfica e socioeconomicamente. Por fim, na seção, realizaremos algumas considerações sobre o processo de planejamento na Bahia, destacando, particularmente, as dificuldades em se alcançar de maneira integral os objetivos

1. Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (IE/UFU) e bolsista do Ipea. *E-mail*: acortega@ufu.br.

2. Professora assistente do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e bolsista do Ipea. *E-mail*: <ccerqueira@uesc.br>.

3. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *E-mail*: <filipeprado@hotmail.com>.

delimitados pelas políticas públicas territoriais, o que detalharemos mais detidamente nos capítulos seguintes desta obra.

2 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO SÉCULO XX

Para Francisco de Oliveira (1987), desde o final do século XIX e o início do século XX, a estrutura social baiana ficou congelada, “como num retrato amarelecido”, que preserva “muitos homens precários numa Ordem não escravocrata” (Oliveira, 1987, p. 32). Não obstante, por outro lado, no início do século XX, vai se forjando a questão regional, por meio da construção do discurso das potencialidades da Bahia, que passa pela negação de classe e de dissimulação da opressão sobre a cor, o sexo e o trabalho nas franjas. Desde então, cria-se o sentimento de “pertencimento a uma sociedade global mítica, acima do mal e abaixo do bem, o espaço da não identidade” (*op. cit.*, p. 38). Prepara-se, assim, o discurso da baianidade.

Plasmada essa ideologia da baianidade, no início da década de 1930, incorpora-se à sociedade baiana outra ideologia, a do intervencionismo estatal, que começa a ser disseminada no mundo capitalista a partir do New Deal americano. Sob seu manto, o governo baiano realiza importantes ações, sendo gestado, naquele momento, um programa de criação de autarquias que visava à defesa e ao estímulo da atividade agrícola, especificamente da lavoura cacaueteira e do fumo, culturas importantes da agricultura baiana do período, além de uma maior gestão econômica e financeira do estado. São criados, então, o Instituto de Cacau da Bahia (ICB), em 1933; o Instituto Baiano do Fumo, em 1935; e o Instituto de Economia e Finanças da Bahia (IEFB), em 1937.

Porém, foi no período do Estado Novo (1937-1945) que as ações governamentais do governo federal foram mais incisivas para criar novas condições para o crescimento e a diversificação econômica da Bahia. Naqueles anos, foram constituídos o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e implementado o Plano Nacional de Eletrificação e Centrais Elétricas Brasileiras S/A, entre outras ações com impacto importante sobre o território baiano (Midlej, 2004).

Ainda com a perspectiva intervencionista do planejamento centralizado, na década de 1940, a Bahia foi regionalizada pela primeira vez. Nesse período o Conselho Nacional de Geografia dividiu o estado em dezesseis zonas fisiográficas, a partir das semelhanças econômicas e sociais dos municípios. No final da década, em 1949, no governo estadual elaborou o Plano de Ação Econômica para o Estado da Bahia, que objetivamente apenas reestruturou o ICB (Silva, 2012; Souza, 2008).

Apesar dos esforços de conferir maior diversidade econômica ao estado, é preciso reconhecer que a intervenção pública baiana até meados do século XX era voltada, principalmente, ao comércio exterior, tendo na cultura cacaueteira seu carro-chefe. Nesse período, cultivado na região sul da Bahia, o cacau era importante não somente para a pauta de exportação estadual, como também para o país.

Apesar da hegemonia cacaueteira para a economia estadual, há de se destacar que a cana-de-açúcar, o fumo, a produção de couro e peles, a mamona e o sisal se destacavam como atividades agrícolas, ainda que baseadas em cultivo extensivo, com baixos índices de mecanização e produtividade, e que limitou a criação de um mercado de consumo dinâmico (Midlej, 2004; Vieira, Cavalcanti e Macedo, 2000).

Diante dessa realidade e pelas dificuldades de inserção no processo de industrialização iniciado na região Sudeste do Brasil – desde 1930 –, as elites baianas começaram a manifestar insatisfação, questionando os entraves econômicos e políticos, que mantinham o estado com características agrárias e dificultavam o desenvolvimento urbano e industrial (Silva, 2012; Souza, 2008).

Na década de 1950, acirra-se o debate em torno do chamado *enigma baiano*,⁴ e diferentes causas foram atribuídas ao atraso na industrialização local: dependência da sazonalidade das safras e das flutuações dos mercados exteriores; subcapitalização pela baixa poupança interna e reduzido estoque de capital; escassez de investimentos; desgaste do câmbio comercial interno; resistência do capital agroexportador; reduzido poder aquisitivo do mercado local; mão de obra desqualificada;⁵ atraso técnico; falta de insumos básicos; e frágeis condições da infraestrutura. Por certo, a maioria desses problemas era decorrente da estrutura agrário-mercantil, que impedia o crescimento de empresas manufatureiras (Silva, 2012; Souza, 2008; Midlej, 2004; Alves, 2003; Vieira, Cavalcanti e Macedo, 2000).

Vale lembrar que, naquela década, o desenvolvimento brasileiro foi baseado no processo de substituição de importações, visando à transformação da matriz produtiva nacional. Nessa perspectiva, o governo Kubistchek buscou a atração de capitais estrangeiros para setores prioritários do país, com a implementação do Plano de Metas. No Nordeste, em meio a uma das maiores secas da história, emerge uma proposta de planejamento no governo de Antônio Balbino (1955-1959), que, logo no início de sua gestão, instituiu o Conselho de Desenvolvimento Econômico da Bahia (Condeb) e a Comissão de Planejamento Econômico da Bahia (CPE).

O Condeb era um conselho político formado por algumas instituições governamentais, enquanto a CPE, presidida por Rômulo Almeida, personalidade de destaque no planejamento estadual e autor das famosas *Pastas Cor de Rosa*,⁶ organizadas entre 1954 e 1955, apontava alternativas para o desenvolvimento do estado

4. Termo cunhado pelo ex-governador Octávio Mangabeira, para descrever a decadência da economia baiana (Silva, 2012, p. 107).

5. Em 1940, 73% da população baiana não sabia ler e escrever (Alves, 2003).

6. Trata-se de uma coleção de textos elaborados por Rômulo Almeida, que constituíram a primeira manifestação de um esforço de planejamento na esfera estadual no Brasil. Representam o essencial do planejamento estadual de então, que consistiu em reconstruir em linguagem estadual a ideologia do desenvolvimento nacional. Assim sendo, as *Pastas Cor de Rosa* são um dos mais importantes tratados sobre a economia baiana, constituindo-se em um precioso documento que não só radiografa a realidade do momento em que foi realizado o estudo, como também situa a Bahia em relação ao resto do país, indicando os rumos a serem seguidos para alavancar o desenvolvimento do estado (Almeida, 2012, p. 8-9).

da Bahia. A CPE era responsável pelos estudos e pela proposição de medidas que resultassem em estabilidade e desenvolvimento equilibrado, e diagnosticou fatores indutores do atraso da economia para definir programas e projetos, vinculados à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)⁷ e ao Banco do Nordeste do Brasil, condizentes com a modernização nacional e que objetivassem o aumento e a estabilização da renda *per capita* da Bahia (Midlej, 2004; Silva, 2012; Souza, 2008; Vieira, Cavalcanti e Macedo, 2000).

Para a CPE, as causas do atraso da economia baiana eram a baixa produtividade do capital e a dependência da agricultura exportadora, e, como consequência dessa avaliação, a comissão recomendava a realização de investimentos no setor de transporte, comunicação e industrial e pontuava a diversificação da produção e a ampliação do mercado interno como alternativa ao desenvolvimento. A CPE organizou o Programa de Recuperação Econômica da Bahia; todavia, sem grandes avanços. Assim, em 1958, desconsiderando a regionalização denominada *Centralidade*, apresentada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), outra proposta foi apresentada, as nove *regiões urbanas*, consideradas mais funcionais pelo geógrafo Milton Santos (Silva, 2012; Souza, 2008).

Após 1959, no governo de Juracy Magalhães, o planejamento regional volta a ser utilizado com a instituição do Plano de Desenvolvimento da Bahia (Plandeb). O Plandeb também foi instituído sob influência e supervisão de Rômulo Almeida e é considerado o mais autêntico e ousado planejamento estadual do período, que, além das propostas de combate à seca, objetivava transformar a economia e a sociedade oligárquica baiana em uma sociedade capitalista com bases industriais.

Para tanto, o Plandeb adotou projetos integrados entre agricultura, indústria e comércio, e considerou a infraestrutura física e urbana-social. O modelo apresentado pelo Plandeb era de integração econômica com a região Sudeste do Brasil, por meio do abastecimento de bens intermediários produzidos e disponibilizados pela Bahia. Dessa forma, em meados da década de XX, ganha força a proposta da complementaridade econômica, em que competiria à Bahia desenvolver setores industriais que não estivessem implantados no Sul e no Sudeste do país. A ideia era fortalecer a economia brasileira sem estabelecer concorrência com as indústrias já existentes (Silva, 2012; Souza, 2008; Alves, 2003).

Ainda na década de 1950, incentivado pelo governo estadual, houve aumento das importações de bens intermediários e bens de capital, com alterações na base da economia baiana, que passou a experimentar um processo de substituição de importações com a instalação de indústrias (Midlej, 2004). Como consequência, deu-se um processo de industrialização parcial da economia baiana, consubstanciada

7. A Sudene surgiu, em 1959, com a finalidade de transformar a economia nordestina, mediante ações de reestruturação agrária, criação de indústrias dinâmicas e adequação da infraestrutura econômica e social.

em bens intermediários, quando a Bahia passou de exportadora de *commodities* agrícolas à exportadora de *commodities* industriais ao Sudeste; estratégia considerada de *desconcentração concentrada*, porque limitou a internalização integral da industrialização no território baiano. Portanto, a industrialização ocorreu de forma concentrada, em especial na área metropolitana de Salvador, e limitada a poucos bens intermediários.

Esse modelo também resultou em uma dependência maior da economia baiana em relação à economia nacional. Ademais, mesmo que tenha permanecido atrelado aos interesses capitalistas internacionais e nacionais, o Plandeb tornou-se limitado por divergir, em alguns pontos, dos programas federais e pela resistência de algumas classes dirigentes locais a profundas mudanças (Silva, 2012; Souza, 2008; Midlej, 2004; Alves, 2003; Vieira, Cavalcanti e Macedo, 2000).

Por isso, em 1961, foi constituído o Conselho de Desenvolvimento Industrial, e, em 1963, na gestão de Antônio Lomanto Júnior, tentou-se retomar a política econômica estadual e o planejamento regional, a partir de critérios econômicos e geográficos. Em 1964, na ditadura militar, o programas e os planos de desenvolvimento foram centralizados, e, assim, foram implementados o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) e os planos nacionais de desenvolvimento I e II (I PND e II PND) (Silva, 2012; Midlej, 2004).

Ainda no governo de Antônio Lomanto Júnior, em 1966, foi realizada uma reforma administrativa. Essa reforma buscou aperfeiçoar o planejamento em uma nova estrutura, organizada na assessoria geral e nas assessorias setoriais e regionais. Por meio da consultoria do IBGE, o estado foi dividido em *21 regiões administrativas*, como espaços contínuos. Em cada uma delas, havia um centro urbano como sede, onde seriam instaladas as agências e os órgãos de atuação governamental.

Contudo, o governo reconheceu apenas *dezessete regiões administrativas* com suas respectivas sedes urbanas, que funcionariam como centros regionais dos órgãos governamentais do estado. Além da modernização da *máquina* do estado, a reforma administrativa visava à promoção da industrialização da Bahia, quando foram instituídos a Secretaria da Indústria e Comércio, o Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia e o Centro Industrial de Aratu (CIA). A referida secretaria foi responsável pela formulação política, o banco, pela concessão de financiamentos e a CIA, pela disponibilidade de áreas com infraestrutura e pela atração de investimentos (Silva, 2012; Souza, 2008).

Nos anos seguintes, no mandato de Luís Viana Filho (1967-1971), especificamente em 1967, o IBGE instituiu *26 microrregiões homogêneas* em termos dos aspectos naturais, sociais e econômicos. Todavia, em 1968, o governo do estado elegeu somente *dezesseis microrregiões programadas*, sem clareza quanto à metodologia e aos aspectos funcionais. No período, foi implantada a Usina Siderúrgica da

Bahia, e iniciou-se a construção do Complexo Petroquímico de Camaçari (Silva, 2012; Souza, 2008).

No período 1971-1975, na primeira administração de Antônio Carlos Magalhães (ACM), buscou-se facilitar os contatos com a esfera federal e internacional, além de maior eficiência na coordenação da ação dos diferentes órgãos estaduais. Para tanto, em 1971, o governador ACM criou a Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia (Seplantec) e, em 1972, o IBGE delimitou as 22 *regiões funcionais urbanas*. Todavia, em 1973, o governo baiano, a partir das propostas anteriores de regionalização, constituiu somente 17 *regiões administrativas*, com a intenção de fazer um recorte geográfico, criando uma nova estrutura governamental, cujos serviços seriam descentralizados, a fim de promover maior funcionalidade ao espaço e dinamismo econômico (Silva, 2012; Souza, 2008).

Considerando que, no início da década de 1970, havia se ampliado o número de cidades intermediárias e existia acúmulo de funções e órgãos estatais na capital, o Projeto de Regionalização Administrativa objetivava identificar as cidades centros regionais, a partir da estrutura básica (sistema de transporte e comunicações) e administrativa. A delimitação das regiões seguiu uma perspectiva quantitativa, do conhecimento do sistema administrativo e das tipologias regionais, fundamentado num sistema de dominação/dependência.

Sendo assim, buscou-se identificar unidades físicas homogêneas, com base no relevo e na hidrografia. Também se utilizaram dados sobre os fluxos de comercialização agrícola e do movimento de passageiros e se considerou o estado de conservação de estradas e aeroportos para definir a funcionalidade. Para estabelecer os limites e o contingente populacional de cada região, selecionaram-se quatro estudos: *Zonas de Influência Urbana* (1958), *Centralidade* (1958), *Regiões Administrativas* (1966) e *Regiões Funcionais Urbanas* (1972).

Ademais, utilizou-se a regionalização operacional criada pelas secretarias de estado, as denominadas *regiões especiais*. Contudo, as *regiões administrativas* (1973) apenas apresentaram um caráter funcional, tornando-se ineficientes no que diz respeito ao desenvolvimento socioeconômico ou aos desequilíbrios regionais, resultando em uma regionalização conservadora (Souza, 2008).

Entre 1975 e 1979, no comando do governador Roberto Santos, foram mantidos os planos e os projetos de capacitação do quadro de técnicos especializados e para consolidação do complexo petroquímico, pela sua capacidade de reduzir as limitações setoriais e dinamizar a economia baiana (Silva, 2012; Souza, 2008). Na década de 1970, o setor industrial era baseado, fundamentalmente, em produção de bens intermediários e em uma relação complementar ao parque produtivo do Sudeste e do Sul do Brasil. Mas, como resultado das ações do primeiro ciclo,

lançaram-se as bases para o segundo ciclo de desenvolvimento industrial (Vieira, Cavalcanti e Macedo, 2000).

Dessa forma, no pós-1964 e por toda a década de 1970, o planejamento baiano manteve-se condizente com os interesses do governo federal, em um modelo de desenvolvimento nacional fundamentado na intensificação da industrialização. Esse planejamento estatal passa a influenciar o crescimento dos novos setores na Bahia. Para tanto, os capitais privados passaram a ser atraídos por meio de subsídios, isenções de impostos, doações de terrenos e financiamentos.

O governo estadual também assumiu o papel de investidor em grandes empreendimentos, e o governo federal participou por meio das agências de fomento. O Estado promoveu a construção e/ou a ampliação de infraestrutura (ferrovias, rodovias, portos, aeroportos e energia), a qualificação da mão de obra, ações concentradas na região litorânea e na região metropolitana (RM) de Salvador, acirrando as desigualdades econômicas e sociais na Bahia (Silva, 2012; Souza, 2008; Alves, 2003).

Entre 1979 e 1983, o governador ACM, em seu segundo mandato, manteve a política de consolidação das indústrias da RM de Salvador. Entre 1975 e 1985, a participação do setor secundário no produto interno bruto (PIB) estadual superou a participação do setor primário, também pela estagnação ou pelo declínio dos produtos agrícolas tradicionais. Por isso, entre 1983 e 1987, o governador João Durval passou a estimular os municípios a buscarem o desenvolvimento local.

No entanto, entre 1987 e 1991, na gestão de Waldir Pires, em um momento de crise econômica internacional e nacional, os investimentos públicos ficaram difíceis, bem como tornaram-se impraticáveis o planejamento e a implementação dos projetos públicos de grandes proporções. Ao longo dos anos 1980, a estagnação deu sinais de que o modelo de industrialização por substituição de importações se esgotaria em nível nacional, em geral, e, particularmente, para o estado da Bahia (Silva, 2012; Souza, 2008; Midlej, 2004; Vieira, Cavalcanti e Macedo, 2000).

Assim, por toda a década de 1980, o planejamento tornou-se setorizado, já que cada órgão do governo realizava o planejamento conforme suas necessidades e seus objetivos, estabelecendo uma multiplicidade de formas de regionalização na Bahia, que resultou em desorganização e ineficácia das ações públicas quanto à redução das desigualdades, as quais procuraram priorizar a adequação das regiões às exigências da iniciativa privada (Souza, 2008).

Como resultado, novas áreas especializadas na agroindústria moderna e competitiva passaram a se destacar e dinamizar o oeste, o norte e o sul da Bahia. É o caso da região de Barreiras, com a soja, o café e a fruticultura irrigada; da região de Juazeiro; com a fruticultura; e do extremo sul, com a madeira para celulose (Midlej, 2004).

No fim da década de 1980, ficou evidente que o desenvolvimento econômico e o crescimento da renda na Bahia estavam espacialmente concentrados em poucas áreas que experimentaram industrialização e urbanização, em detrimento da maioria da população residente ao longo do território baiano, que permaneceu em situação de extrema pobreza (Silva, 2012).

3 POLÍTICA E PLANEJAMENTO PÚBLICO PARA O DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO NO ESTADO DA BAHIA NO FINAL DO SÉCULO XX

A década de 1990 inicia-se com recessão e adoção de políticas econômicas de corte neoliberal, com desregulamentações, privatizações e políticas sociais que induzem o maior protagonismo da sociedade civil. Por isso, entre 1991 e 1994, durante a terceira administração de ACM, a atuação do governo baiano passou a induzir programas locais (Silva, 2012).

Por outro lado, inicia-se o terceiro ciclo de desenvolvimento da Bahia, fundamentado na implantação da indústria de bens finais, como resultado da concessão de incentivos fiscais, que atraiu capitais privados, em um período de abertura comercial e desregulamentação econômica (Vieira, Cavalcanti e Macedo, 2000).

Em 1991, o governo da Bahia organizou *26 regiões de influência urbana* fundamentadas nos conceitos da geografia urbana e regional, mesmo reconhecendo que:

a regionalização da Bahia a partir do seu sistema urbano teria limites impostos pela própria realidade estadual, como: discrepâncias socioeconômicas; baixas densidades demográficas; baixo grau relativo de urbanização; hipertrofia da rede urbana, insipiências da articulação inter-regional (Bahia, 1991 *apud* Souza, 2008, p. 79).⁸

Assim, essa nova forma de regionalização, de critérios frágeis, foi aplicada de forma limitada, sendo rapidamente substituídas por *quinze regiões econômicas*.

Essas *quinze regiões econômicas* foram propostas quando o governo do estado da Bahia apregoava a necessidade de uma nova regionalização, justificada pela ocorrência de vários novos fluxos econômicos e comerciais no território. As *regiões econômicas* foram entendidas como “Espaço contínuo polarizado por uma cidade de maior porte, tendo por suporte uma ou mais atividades produtivas que caracterizam e determinam o potencial da região” (Souza, 2008, p. 81).

Entretanto, as denominações regionais procuraram indicar as características naturais ou as formas de relevo, fundamentadas em critérios físicos e por isso frágeis, principalmente quanto à localização das regiões em relação à capital. Assim, as *regiões econômicas* partiam de uma visão econômica, em uma pretensão de delimitar áreas de melhor retorno aos investimentos privados, em uma seletividade territorial, que beneficiou as regiões limítrofes a outros estados em detrimento das

8 Bahia. *Revisão da divisão do estado em regiões administrativas*. Salvador: Secretaria do Planejamento, 1991.

áreas centrais – do semiárido –, acirrando as desigualdades econômicas e sociais inter-regionais na Bahia (Silva, 2012).

Entre 1998 e 2002, a gestão de César Rabello Borges permaneceu priorizando a atração dos investimentos privados, estabelecendo políticas que ressaltassem as competitividades em termos de qualificação de mão de obra, capacidade organizacional, ampliação e modernização do sistema modal, entre outras ações de infraestrutura social e econômica.

A ideia era criar novos polos de desenvolvimento com base em diferentes setores (agropecuária, mineração, indústria, agroindústria, comércio e turismo). Sendo assim, o Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 do governo baiano deu ênfase a um novo conceito de segmentação espacial, visando à gestão do desenvolvimento econômico. Essa política territorial foi inspirada nas regiões econômicas, quando em 1999 foram estabelecidos oito eixos de desenvolvimento.

A distribuição desses eixos, no intuito de promover o desenvolvimento econômico, considerou os corredores de circulação e escoamento da produção, com o objetivo de reduzir os custos e promover maior competitividade aos produtos locais no Brasil e no Mercosul. Essa estratégia se alinhava com 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 segunda gestão de Paulo Ganem Souto, no período 2002-2007, essas linhas de ação foram resguardadas, e, em 2003, é lançado o PPA 2004-2007, quando foram criados mais cinco eixos, instituindo um total de treze eixos de desenvolvimento. Essa regionalização era condizente com os critérios espaciais de alocação e reprodução do capital privado internacional, nacional e local, em que o desenvolvimento ficou restrito aos eixos selecionados (Silva, 2012; Souza, 2008).

Segundo Souza, o discurso anterior foi mantido e consistia no:

conceito de eixos de desenvolvimento como estratégia espacial de alocação de investimentos, definida a partir de vias estruturais de circulação que buscam articular os fluxos mais importantes da economia local, regional, nacional e internacional. (...) Seus limites são aproximações de territórios que realçam a articulação econômica sob a forma de redes, identificando rotas e os pontos de articulação dos fluxos econômicos (Souza, 2008, p. 102).

Nesse sentido, a estratégia do governo era garantir a integração territorial por meio da ligação dos subespaços de maior dinamismo, localizados nos extremos do território baiano. Entretanto, apesar de o PPA 2004-2007 se comprometer com a redução das desigualdades sociais e econômicas entre as regiões, a distribuição prioritária dos recursos orçamentários do poder executivo manteve-se priorizando a RM de Salvador, o que dificultou alcançar esse objetivo (Souza, 2008).

Os dados a seguir revelam a concentração dos benefícios econômicos e sociais em áreas específicas do território baiano na década de 2000. Exemplo disso é que, em 2005, a participação da RM de Salvador representava, aproximadamente, 50% do PIB da Bahia, e a participação dos cinco municípios com mais de 200 mil habitantes, 10,61%. Do total de 417 municípios, quinze foram responsáveis por mais de 60% do PIB do estado. Os municípios com até 50 mil habitantes apresentaram PIB *per capita* (R\$ 3.528,21) muito inferior ao PIB *per capita* do estado (R\$ 6.582,76) e da RM de Salvador (R\$ 13.667,26) (Lacerda, 2009).

Em 2006, a concentração da população baiana na RM de Salvador e nos municípios com mais de 200 mil habitantes é expressiva, enquanto 50% da população do estado da Bahia residiam em municípios de pequeno porte, com população inferior a 50 mil habitantes. Ademais, é preciso considerar que 68% destes municípios possuíam até 20 mil habitantes; municípios de características rurais, cuja economia está centrada na agricultura de subsistência (Lacerda, 2009).

Observando-se as informações em nível de domicílio, verificam-se desigualdades do dinamismo econômico e dos aspectos sociais entre as áreas rurais e urbanas do estado da Bahia. Em 2001, do total de 3.421.888 famílias baianas, 1.079.112 (31,55%) residiam no meio rural e 2.342.226 (68,45%) residiam no meio urbano. A renda *per capita* média da família baiana era de R\$ 452,12; maior no meio urbano (R\$ 536,46) e muito menor no meio rural (R\$ 190,04). Na Bahia, o chefe de família possuía, em média, seis anos de estudo; no meio urbano, sete anos; no meio rural, somente três anos de estudo (Cavalcanti, Silva e Queiroz, 2012).

Do mesmo modo, com base em critérios mais abrangentes e multidimensionais (moradia, saneamento, educação, trabalho, renda e demografia), Lacerda (2009) estimou o indicador multidimensional de pobreza (IMP) e constatou que há grande disparidades entre as áreas do território baiano em 2001.

Na RM de Salvador, a proporção de indivíduos em 2001 era de 30,61%, enquanto nas áreas urbanas não metropolitanas era de 47,53% e nas rurais não metropolitanas, de 66,26%. A proporção de pobres nas áreas urbanas não metropolitana era aquela que mais se aproximava da média do estado, 49,67%. Assim, na visão multidimensional, em 2001, era nas áreas rurais que se concentravam as maiores proporções de pobres do estado, 66,26%, mais elevada do que as estimativas baseadas somente em critérios monetários, 46,95% (tabela 1).

Ainda com base no IMP, ao compararmos 2001 a 2006, à exceção da área metropolitana, verifica-se que houve uma redução na proporção de pobres em todo o estado da Bahia, uma vez que se passou de 49,67% para 46,78%. No meio urbano não metropolitano da Bahia, a proporção de pobres reduziu-se de 47,53% para 44,8%. No meio rural não metropolitano, esse fenômeno pode ser identificado, pois a proporção de pobres reduziu-se de 66,26% para 57,95. Portanto, entre 2001 e 2006, a diminuição da pobreza foi mais expressiva na área rural, embora,

no último ano, a pobreza ainda permaneceu mais elevada na área rural *vis-à-vis* as outras áreas (tabela 1).

TABELA 1
Proporção de pobres da área metropolitana e não metropolitana, com base no IMP – estado da Bahia (2001 e 2006)

Área/proporção de pobres	2001	2006
Bahia	49,67	46,78
Área metropolitana	30,61	35,63
Urbano (não metropolitana)	47,53	44,80
Rural	66,26	57,95

Fonte: Lacerda (2009).

Em 2006, o governo Jacques Wagner (2007-2011) abandonou as propostas de regionalização vigentes à época, pois foram consideradas incapazes de reduzir as disparidades econômicas e sociais entre as diferentes regiões e áreas do estado da Bahia (Silva, 2012; Souza, 2008).

De acordo com o PPA 2008-2011, os investimentos públicos e o desempenho da economia baiana não foram capazes de gerar melhores condições de vida à totalidade da população; a política e o modelo econômico adotados até então privilegiaram a indústria intensiva em capital, limitando a geração de empregos e o apoio aos micros e pequenos empreendedores e aos agricultores familiares (Bahia, 2007c).

Por isso, o PPA estadual 2008-2011 propôs a implementação de um novo modelo de desenvolvimento para a Bahia, que envolvia novas formas de produção e promoção da inclusão social. A referida gestão reconheceu o modelo de política e de planejamento territorial do governo federal e incorporou as diretrizes do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Programa TRs), criado em 2003, sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do MDA.

De acordo com o governo federal, as microrregiões rurais deveriam ser priorizadas pelas políticas públicas, com base nos elementos de coesão social e territorial, priorizando aquelas regiões com baixo dinamismo, pobreza e concentração do público prioritário (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária e agricultores beneficiários do reordenamento agrário). A escolha dos territórios rurais foi realizada após consultas à sociedade civil e ao governo estadual.

O governador baiano optou por vincular a estratégia de desenvolvimento das diversas regiões do estado ao programa instituído pelo governo federal, por acreditar que a concepção de territórios facilitaria a articulação entre as ações desenvolvidas pelo governo estadual e os programas federais atuantes no território baiano. Também partiu do entendimento de que a instituição dos territórios na

Bahia promoveria a intensa participação social no planejamento governamental (Pomponet, 2012; Silva, 2012; Souza, 2008).

Como resultado, o PPA estadual 2008-2011 propôs uma política de desenvolvimento territorial, pois o planejamento com o uso do enfoque territorial foi considerado uma estratégia capaz de respeitar as especificidades de cada local, reduzir as desigualdades e promover o desenvolvimento sustentável. Nesse plano, a partir do sentimento de pertencimento e da teia de relações sociais, o território baiano foi subdividido em *territórios de identidade* (TIs), os quais passaram a ter uma gestão social, por meio dos fóruns de desenvolvimento territorial, espaços formados pela sociedade civil e pelo poder público (Bahia, 2007c).

Os TIs foram estabelecidos pelo governo do estado da Bahia por meio da Lei nº 10.705, de 14 de novembro de 2007, considerando o alcance a diferentes setores econômicos e espaços, tanto rurais como urbanos. A ideia era extrapolar a dimensão do desenvolvimento rural, incorporando questões ligadas ao meio urbano e às demais atividades econômicas que não se vinculam ao campo. Ou seja, a intenção do governo estadual era constituir territórios como instrumento útil para a formulação do planejamento em todas as suas dimensões (Pomponet, 2012).

Após realizar alguns ajustes conceituais e metodológicos em relação à proposta dos territórios rurais do MDA, a dimensão territorial foi contemplada e foram organizados como unidade de planejamento 26 TIs na Bahia. Assim, dos 23 TRs constituídos pelo governo federal em 2005 para o estado, o governo baiano, de maneira territorialmente coincidente, constituiu seus TIs e acrescentou mais quatro TIs.

Os objetivos dos TIs são: crescimento econômico; fortalecimento dos pequenos empreendimentos; ampliação do emprego e melhor distribuição de renda; maior qualidade de vida; equilíbrio (social, de gênero, étnico, racial e territorial); e fortalecimento de identidades culturais.

Em 2008, complementando o atual quadro territorial baiano, foram instituídos em seu espaço oito territórios da cidadania, implementados nas mesmas delimitações dos territórios rurais. Assim, temos, atualmente, 23 TRs, 27 TIs e nove TCs (Silva, 2012, Pomponet, 2012; Souza, 2008).

Conforme Favareto (2009, p. 8), o exemplo da Bahia, entre os estados brasileiros, constitui-se no mais eloquente e avançado na adoção do enfoque territorial. Passa assim, o estado, a ser reconhecido como referência na utilização da estratégia de gestão e planejamento público, por meio da indução da constituição de territórios (Bahia, 2007b).

Ao implementar seus próprios territórios, os TIs, visa o governo estadual propiciar uma melhor articulação entre suas ações e as do governo federal. Ou seja,

a proposta da adoção de uma perspectiva multiescalar visa integrar os programas territoriais, permitindo melhores resultados da aplicação de recursos e de ações (Bahia, 2007c).

Além disso, as políticas territoriais baianas – integradas às políticas territoriais federais – ambicionam criar as condições necessárias para que os atores locais, organizados em colegiados territoriais, atuem como *força decisiva* nos processos de gestão e planejamento público. Dessa maneira, a combinação das estratégias de planejamento de cima para baixo (*top-down*) e de baixo para cima (*bottom-up*) permitiria articular o modelo de desenvolvimento nacional (planos macroeconômicos e setoriais) com os processos endógenos de desenvolvimento (ambiente econômico territorial), e vice-versa (Moyano, 1999). Reforça-se, assim, que as políticas públicas territoriais devem ser concebidas com base em uma “perspectiva integradora” entre a escala local e global (Brandão, 2007).

Espera-se, ainda, que as políticas de desenvolvimento territorial alcancem seus objetivos incorporando deliberações coletivas, construídas com base no sentimento de pertencimento que propicie um pacto político territorial. E que, na prática, sejam aproveitados os recursos da esfera nacional, portadora de uma maior capacidade de financiamento para implementação de ações identificadas pelas esferas subnacionais, reconhecendo o caráter incrustado das especificidades territoriais, seja no âmbito social, econômico e político (Ortega e Silva, 2011).

Essa articulação entre as múltiplas escalas do desenvolvimento territorial requer, além de estruturas verticais de governança, a criação de estruturas horizontais subnacionais para promoção do desenvolvimento econômico e social. Isso quer dizer que as políticas territoriais necessitam de instituições adequadas (de nível nacional, nível intermediário e nível territorial local) e que atuem em sintonia multiescalar para alcançar seus objetivos.

Uma estratégia nessa perspectiva contrasta com os modelos tradicionais que, por meio do mercado, constituem uma relação difusa entre a economia globalizada (Ortega e Silva, 2011). No enfoque territorial e multiescalar do desenvolvimento, a economia globalizada – e de escala – deve ter uma relação integrada com os territórios.

E, por isso, é fundamental a articulação territorial, possibilitando, por exemplo, a consolidação de arranjos socioprodutivos locais, que explorem as vantagens comparativas e competitivas dos territórios. Ou seja, as políticas territoriais buscam reconhecer as diversidades territoriais e se adequarem às suas peculiaridades, em sua dimensão física, econômica, social e cultural. Dessa maneira, de acordo com Ortega (2008), as políticas dirigidas às áreas rurais devem colaborar para a criação de diferentes possibilidades de inserção da população rural em novos mercados (de produto, de serviços e de trabalho).

Nessa perspectiva, Brandão (2007, p. 47) observa que “nenhum recorte espacial poderá ser mais visto como passivo, mero receptáculo, e sem contexto institucional e moldura histórica”. Logo, as escalas são inerentemente inexatas e dinâmicas e não podem ser tomadas enquanto unidades imutáveis ou permanentes, pois são “justamente inscritas e esculpidas em determinado espaço e erguidas ou erigidas, material e simbolicamente, em processos, por natureza, sociais” (Brandão, 2011, p. 46).

Isso mostra que “escala espacial, socialmente produzida, deve ser vista como um recorte para a apreensão das determinações e condicionantes dos fenômenos sociais referidos no território” (Brandão, 2011, p. 6), evitando, portanto, “a reificação e a acrítica divisão de escalas que reitera um fetichismo do espaço” (Smith, 2002, p. 141).

Na prática, as escalas revelam os processos sociais, econômicos e políticos singulares. Em outras palavras, as escalas são lócus do exercício de hegemonias, de jogos de poder, de conflitos etc. (Bourdieu, 2010).

Na Bahia, alguns territórios rurais – por exemplo, o Território do Sisal – formaram instituições territoriais variadas para promover e articular os múltiplos interesses, e que permeiam as atividades territoriais – da esfera nacional até a esfera municipal/local. A intenção era criar aderência entre os interesses da sociedade civil municipal, que, conectada a um espaço intermunicipal – chamado de território –, reivindicaria sua *agenda* na instância estadual, que, da mesma forma, articularia os vários interesses territoriais estaduais e prepararia uma *agenda estadual* para dialogar seus interesses com a esfera federal. Isso geraria uma articulação *desde baixo* interagindo com ações *desde cima*, com a participação da sociedade civil e dos poderes públicos, refletindo, portanto, uma *cooperação dinâmica horizontal e vertical*, em que a história está presente na adoção da dimensão multiescalar do processo (Ortega e Silva, 2011; Silva, 2012).

Apenas os efeitos da coesão cultural, geográfica, econômica e política permitem que o enfoque multiescalar tenha fluidez. É a “identidade em comum” que possibilita a coesão no diálogo do desenvolvimento territorial (Silva, 2012). A identidade se manifesta por meio de traços socioculturais, elementos sociogeográficos, atividades socioeconômicas e interesses sociopolíticos. Abrange a construção de valores, costumes, princípios compartilhados, crenças, simbologias e formas de vida que se fazem comuns, em dado espaço, para sua gente.

A identidade é a manifestação dos traços distintos que possibilitam o reconhecimento e a diferenciação diante de situações concretas em um momento específico. A cultura une um grupo, e a identidade o diferencia de outros (Perico, 2009, p. 63). É importante observar que a *identidade em comum* não significa o fim permanente dos conflitos de poder – mas a sua cessação temporária e arbitrária em torno de um *pacto territorial*.

Os excessivos conflitos de poder, entretanto, podem dificultar a operacionalização do projeto territorial e, assim, criar rupturas entre as múltiplas escalas. Por exemplo, a ausência de coesão pode prejudicar a descentralização fiscal, reduzindo a autonomia político-administrativa das escalas menores – em relação às escalas maiores.

No Território do Sisal, existem relatos de municípios que prejudicam o pacto territorial, em razão de um desalinhamento partidário com os outros municípios que compõem o território, ou com o governo da Bahia, ou com o governo federal (Silva, 2012). Em suma, não há unanimidade na adoção das políticas multiescalares, e, neste contexto, não podemos minimizar que os territórios tenham inúmeros conflitos políticos, por movimentar interesses de múltiplos atores, proporcionando complexos conflitos intra e interclasses sociais. Por isso, na abordagem multiescalar, nunca podemos negar as potencialidades e as dificuldades *endógenas*, assim como jamais se esquecer de potencialidades e dificuldades *exógenas*.

4 OS TERRITÓRIOS RURAIS NA BAHIA E SUAS CONDIÇÕES SOCIOECONÔMICAS

Procurando aperfeiçoar as políticas públicas de desenvolvimento territorial, o governo federal converteu alguns TRs em TCs, formados em 25 de fevereiro de 2008, em conformidade com o PPA 2008-2011 (Brasil, 2008). O PPA 2008-2011 expôs como proposta o crescimento econômico, a inclusão social e a redução das desigualdades regionais. Para tanto, propôs, como *fio condutor*, obras e ações de infraestrutura econômica e social, para ampliar as potencialidades locais e superar os limites ao crescimento e ao desenvolvimento econômico.

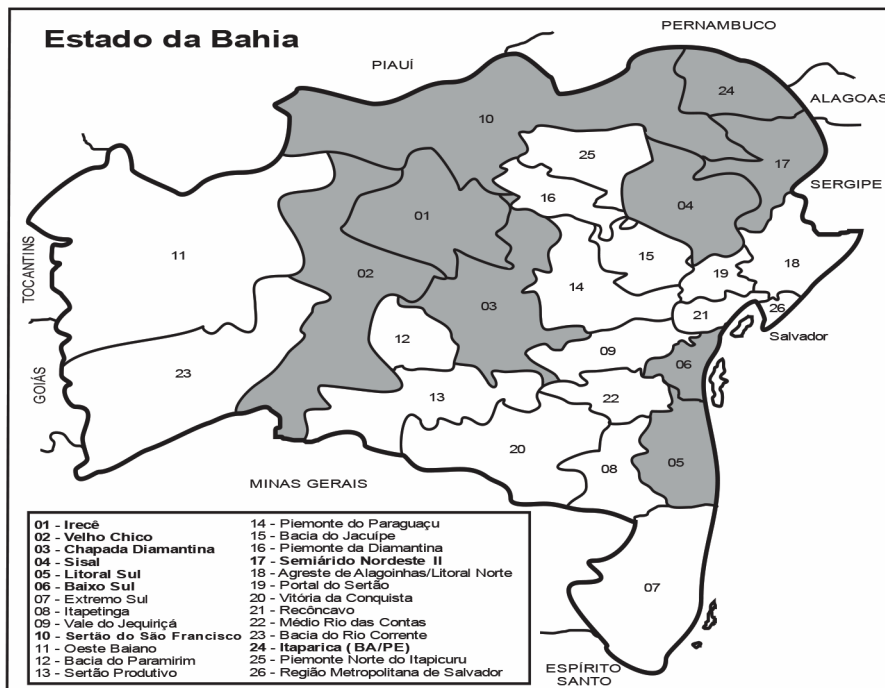
O citado plano foi arquitetado com a participação da sociedade civil, por meio de conferências, fóruns e conselhos, e seus resultados são creditados ao trabalho cooperativo – além das *paredes ministeriais* e por meio de parcerias com a sociedade civil e os governos estaduais e municipais (Brasil, 2007). Para Brasil (2008), o programa TCs tornou-se mais restrito, como uma nova institucionalidade capaz de identificar e atuar, prioritariamente, a partir da sinergia existente em um grupo de municípios com maior nível de carências e concentração da pobreza rural. Os critérios utilizados para sua seleção foram – e são:

- a) Participar do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais;
- b) Menor índice de desenvolvimento humano (IDH) territorial;
- c) Maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF);
- d) Maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária;
- e) Maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas;

- f) Baixo dinamismo econômico, conforme a *tipologia* das desigualdades regionais, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR);
- g) Convergência de programas de desenvolvimento de distintos níveis de governo;
- h) Maior organização social; e
- i) Menor índice de desenvolvimento de educação básica (Ideb).

Ainda, em 2008, foram organizados no estado da Bahia nove TCs. Destarte, em 2010, estavam em vigor no território baiano: catorze TRs, 26 TIs e nove TCs. Nesse sentido, os territórios classificados como rurais no estado da Bahia – e seus respectivos municípios –, os quais participam, também e simultaneamente, nos três programas (TRs, TIs e TCs), foram os seguintes: Irecê; Velho Chico; Chapada Diamantina; Sisal; Litoral Sul; Baixo Sul; Sertão do São Francisco; Semiárido Nordeste II; e Itaparica (BA/PE), como se pode observar nos espaços mais escuros da figura 1.

FIGURA 1
Territórios de identidade – estado da Bahia



Fonte: Bahia (2007a).
Elaboração dos autores.

Portanto, do total de 417 municípios baianos, apenas 154 municípios – excluídos os municípios de Pernambuco, que compõem o Território Interestadual de Itaparica, no programa TCs –, distribuídos em nove diferentes territórios, foram contemplados pelos três principais programas públicos de cunho territorial: um de âmbito do governo da Bahia (TIs) e os outros dois de âmbito do governo federal (TRs e TCs).

Após alguns anos de instituição dos programas públicos TRs, TIs e TCs, resta saber quais as condições econômicas e sociais dos territórios rurais do estado da Bahia, no intuito de verificar se os objetivos dos programas foram alcançados. Para tanto, será realizada uma breve avaliação, visando verificar a delimitação geográfica e o desempenho econômico e social dos territórios, detalhando alguns indicadores tais como: índice de *performance* econômica (IPE), índice de *performance* social (IPS), PIB, PIB *per capita*, estoque de emprego formal, rendimento médio do emprego formal – e por grau de instrução –, percentual de domicílios com pessoas em situação de extrema pobreza e taxa de mortalidade infantil. Também será considerada a importância dos benefícios emitidos pela Previdência Social, pelo Programa Bolsa Família e pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Sobre a caracterização de rural dos territórios, ela é estabelecida quando seus municípios possuem densidade demográfica de até 80 hab./km² e população total até 50 mil habitantes. Já uma microrregião geográfica é considerada rural quando possui densidade demográfica de até 80 hab./km² e população – na média – de até 50 mil habitantes por município componente (Corrêa, 2010; Ortega, 2008; Veiga, 2003).

Considerando os territórios do estado da Bahia, em 2010, a tabela 2 indica que, pela população média, os nove territórios constituíam-se naqueles que não ultrapassavam os 50 mil habitantes. Portanto, podem ser caracterizados como territórios de perfil rural. Contudo, se essa, por um lado, é uma característica que representa homogeneidade e, teoricamente, maior facilidade para a construção de uma coesão territorial, por outro lado, são territórios de grande extensão territorial e com elevado número de municípios, o que dificulta o sucesso desse processo.⁹

9. De acordo com Jesus (2013), situação distinta encontramos nos territórios do Programa Leader europeu, em que a delimitação territorial ocorre a partir do número de habitantes e de municípios e do tamanho máximo da área – com o objetivo de facilitar a promoção da coesão histórica, cultural, social e econômica de áreas próximas e homogêneas, que apresentam necessidades e expectativas comuns. Tomando como exemplo dois territórios rurais espanhóis, o autor estudou o Território Médio Guadalquivir, que agrupa treze municípios com área total de 1.161,2 km², cuja população total é de 97.112 habitantes; e o Território Guadajoz e Campiña, que agrupa somente cinco municípios, em 727,5 km² e população total de 39.661 habitantes.

No caso da Bahia, o Território Sertão do São Francisco é o que tem o menor número de municípios (dez), mas possui uma elevada população total (494.624 hab.) e a maior população média territorial (49.462 hab.). O Território Baixo Sul não apenas apresenta a menor área (7.141 km²), mas também possui elevada população (336.624 hab.). Já o Território Itaparica registra uma das menores áreas totais (12.171 km²) e uma das menores populações total (167.144 hab.), além da menor população média territorial (12.857 hab.), se aproximando mais do que é recomendado (Bahia, 2011).

TABELA 2

Características demográficas por território rural – estado da Bahia (2010)

Territórios rurais/características demográficas	População total (hab.)	Área (km ²)	Densidade demográfica (hab./km ²)	População média ¹
1. Irecê	403.070	26.730,9	15,08	20.153,5
2. Velho Chico	370.102	46.328,4	7,99	23.131,4
3. Chapada Diamantina	359.939	30.458,9	11,82	14.997,5
4. Sisal	582.331	20.454,3	28,47	29.116,5
5. Litoral Sul	795.304	15.153,8	52,48	30.588,6
6. Baixo Sul	336.624	7.141,3	47,14	24.044,6
7. Sertão do São Francisco	494.624	61.765,6	8,01	49.462,4
8. Semiárido Nordeste II	407.964	16.379,3	24,91	22.664,7
9. Itaparica (BA/PE)	167.144	12.171,5	13,73	12.857,2
Bahia	14.021.432	564.692,67	24,83	33.624,5

Fonte: Bahia (2011).

Nota: ¹ População média: população total do território dividida pelo número de municípios do território.

Como grande parte das informações municipais são disponibilizadas somente de dez anos em dez anos, por meio dos censos do IBGE, a partir de meados da década de 1990, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI),¹⁰ órgão de estudos e pesquisas do governo do estado da Bahia, em parceria com o IBGE e com a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), instituiu indicadores mais amplos dos municípios baianos para também serem divulgados nos períodos intercensitários.

Esses indicadores municipais são estimados por meio de novas metodologias, quando foram criados o índice de desenvolvimento social (IDS) e o índice de desenvolvimento econômico (IDE). Contudo, ao entender que o termo

10. Em 18 de janeiro de 1995, de conformidade com a Lei nº 6.812, foi criada a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI), como principal provedor de dados do estado da Bahia, com o objetivo de atender às demandas do governo do estado da Bahia, dos municípios e da sociedade civil.

desenvolvimento é muito vasto, em 2011, o cálculo do IDE e do IDS foi revisado, e eles passaram a se chamar índice de *performance* econômica e índice de *performance* social¹¹ (Bahia, 2013).

Considerando o desempenho dos territórios rurais do estado da Bahia, em 2010, a tabela 3 revela que existiam dois tipos de territórios: aqueles compostos por municípios que em sua maioria registravam IPE abaixo da média (5 mil) e aqueles territórios estabelecidos por municípios que em sua maioria registravam IPE acima da média (5 mil).¹²

O *primeiro grupo*, na grande maioria, era formado pelos territórios rurais: Irecê, Velho Chico, Chapada Diamantina, Sisal, Baixo Sul, Sertão do São Francisco, Semiárido Nordeste II e Itaparica. Salienta-se que o caso mais grave era o do Território Semiárido Nordeste II, pois, de seus dezoito municípios, dezessete registravam desempenho econômico abaixo da média. Apenas o Território Litoral Sul apresentava a maioria de municípios com IPE acima da média, fazendo parte do *segundo grupo* de municípios.

Da mesma forma, ao analisar os dados do IPS da tabela 3, verifica-se que existiam dois tipos de territórios: aqueles formados por municípios que em sua maioria registravam IPS abaixo da média (5 mil) e aqueles territórios compostos por municípios que em sua maioria registravam IPS acima da média (5 mil). Semelhantemente, o *primeiro grupo* era formado pelos territórios rurais: Irecê, Velho Chico, Chapada Diamantina, Sisal, Baixo Sul, Sertão do São Francisco, Semiárido Nordeste II e Itaparica. Destaca-se que, no caso do desempenho social, o território com os piores índices era o Velho Chico, em que, dos dezesseis municípios, quinze possuíam IPS abaixo da média. Outra vez, somente o Território Litoral Sul registrava a maioria dos municípios com IPS acima da média, compondo o *segundo grupo* (Bahia, 2013).

11. Para mais detalhes sobre a metodologia que envolve a estimativa do índice de *performance* econômica (IPE) e do índice de *performance* social (IPS), ver Bahia (2013).

12. Por se constituírem em índices calculados em um determinado ano específico, não admitem comparação horizontal dos indicadores entre os municípios, mas apenas comparação vertical e no que concerne à média estadual. Com a adoção da média de 5 mil, tem-se uma amplitude de escala em que todos os municípios podem ser diferentes um do outro. Assim sendo, "os resultados municipais são obtidos e comparados em relação à média verificada para o Estado da Bahia e, com isso, podemos estabelecer quais municípios estão acima e abaixo da média do estado, ainda que não possamos verificar se essa média é boa (ou alta) em relação a outras unidades da Federação" (Bahia, 2013, p. 2).

TABELA 3
Índice de *performance* econômica e índice de *performance* social, por território rural – estado da Bahia (2010)

Territórios de identidade/IPE e IPS	Número de municípios					
	IPE <5.000	IPE >5.000	Total	IPS <5.000	IPS >5.000	Total
1. Irecê	16	4	20	16	4	20
2. Velho Chico	13	3	16	15	1	16
3. Chapada Diamantina	16	7	23	15	8	23
4. Sisal	17	3	20	12	8	20
5. Litoral Sul	12	15	27	12	15	27
6. Baixo Sul	11	3	14	8	6	15
7. Sertão São Francisco	7	3	10	9	1	10
8. Semiárido Nordeste II	17	1	18	13	5	18
9. Itaparica (BA/PE)	4	2	6	5	1	6
Bahia	282	135	417	258	159	417

Fonte: Bahia (2013).

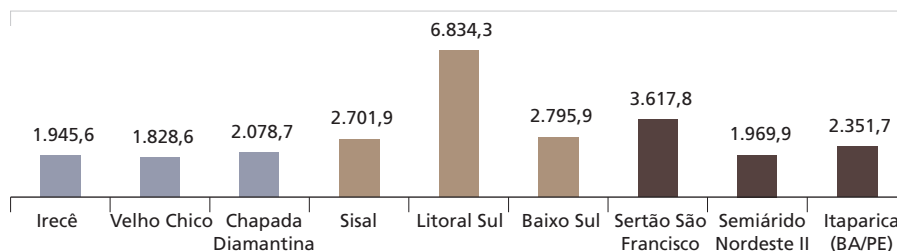
Porém, além do IPE e do IPS, a realidade dos territórios rurais do estado da Bahia também pode ser verificada, ao ser observado o comportamento de algumas variáveis que revelam os aspectos econômicos e sociais, tais como: PIB, PIB *per capita*, estoque de emprego formal, rendimento médio do emprego formal – e por grau de instrução –, percentual de domicílios com pessoas na condição de extrema pobreza, taxa de mortalidade infantil e importância dos benefícios da Previdência Social, do Programa Bolsa Família e do Fundo de Participação dos Municípios.

Em relação ao PIB dos territórios rurais baianos, o Território Litoral Sul se destacou por alcançar, em 2010, um PIB de R\$ 6.834 milhões, praticamente o dobro do valor alcançado pelo segundo colocado, o Território Sertão do São Francisco, cujo PIB, em 2010, foi de R\$ 3.617 milhões (gráfico 1). Segundo o Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDS),¹³ no Território Litoral Sul prevaleciam as atividades do segmento de serviços – relativo ao comércio e ao turismo –, que representavam 63% de seu PIB territorial. No Território Sertão do São Francisco, prevaleciam atividades agropecuárias – especialmente, culturas como uva, manga, cana-de-açúcar e cebola – e de serviços, ampliadas em consequência dos projetos de irrigação.

13. O Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDS) é um documento, resultado do processo de mobilização social e planejamento governamental, que traz um diagnóstico e um planejamento contendo os programas e os projetos definidos nos Fórum do Território, que fazem parte da estratégia da política pública federal de desenvolvimento territorial rural.

Os dois menores PIBs de 2010 foram anotados para o Território Velho Chico (R\$ 1.828 milhão) e para o Território de Irecê (R\$ 1.945 milhão) (gráfico 1). De acordo com seus PTDS, esses dois territórios possuem potencial exclusivamente agropecuários. O Território Velho Chico tinha potencial econômico em diferentes cadeias produtivas, como mandiocultura, apicultura, bovinocultura, caprinocultura e piscicultura; outras atividades promissoras eram: produção de cachaça artesanal, artesanatos em palhas de milho, palhas de bananeira, couro ou cristais. No Território de Irecê, destacava-se a produção de grãos, particularmente do consórcio feijão-milho-mamona, que provoca degradação ambiental e vem sofrendo com perdas das safras, oscilações dos preços dos grãos e mudanças climáticas. Tanto no Território Velho Chico como no Território de Irecê, as atividades econômicas não eram apropriadas para assegurar renda e qualidade de vida à grande parte da população.

GRÁFICO 1
PIB por território rural – estado da Bahia (2010)
 (Em R\$ milhões)



Fonte: Bahia (2011).

Sobre o PIB *per capita*, o Território de Itaparica se destaca aos demais, alcançando um montante de R\$ 14.048,00 (gráfico 2). Este resultado se deve, basicamente, ao valor adicionado da indústria, como efeito da produção de energia nas usinas hidroelétricas instaladas; os serviços apresentavam participação significativa no PIB, embora a agropecuária seja a atividade mais antiga e tradicional do território.

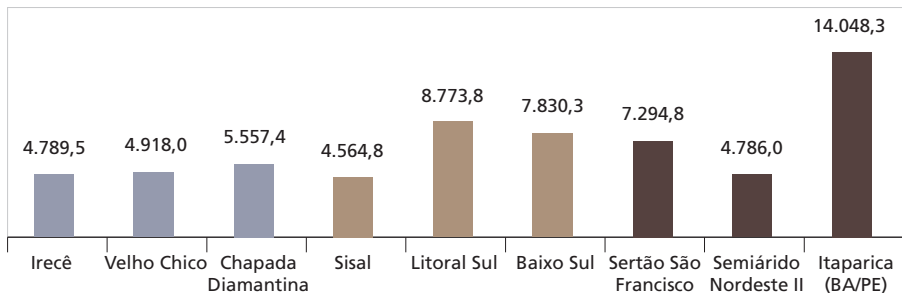
Apesar de muito abaixo do primeiro colocado, o Território Litoral Sul apresentou o segundo maior PIB *per capita* (R\$ 8.773,00), resultado das atividades de serviços, anteriormente destacadas, ainda que a atividade cacaueteira identifique tradicionalmente o território (Bahia, 2011). Por sua vez, o Território do Sisal apareceu com o menor PIB *per capita* (R\$ 4.564,00) (gráfico 2). De acordo como o PTDS, o PIB desse território era limitado às atividades do setor terciário (comércio e serviços), e não aos setores produtivos (agropecuário e industrial), responsáveis por apenas um terço do PIB. Grande parte das suas atividades agrícolas e pecuárias estava inserida no mercado informal (Silva, 2012). O sisal era a principal

atividade, seguida pela mandioca, pelo milho, pelo feijão, pela castanha de caju e pela pecuária (bovinos, ovinos e caprinos), que não contribuíram para reduzir os níveis de pobreza da população.

GRÁFICO 2

PIB *per capita* por território rural – estado da Bahia (2010)

(Em R\$ 1,00)



Fonte: Bahia (2011).

De acordo com o gráfico 2, em 2010, o Território Semiárido Nordeste II registrou o segundo menor PIB *per capita* (R\$ 4.786,00). Embora a atividade de serviços tenha tido grande contribuição no valor adicionado bruto, a atividade agrícola – especialmente, as culturas do feijão e do milho – possuiu forte relevância para a economia, mas foi incapaz de elevar a renda e a qualidade de vida regional. Segundo o PTDS, no Território Semiárido Nordeste II, a agropecuária teve baixa produtividade, reduzido índice tecnológico e manejo inadequado dos recursos naturais – com grande maioria das propriedades voltadas à agricultura de subsistência.

Considerando o estoque de emprego formal¹⁴ por território rural baiano, em 2010, a tabela 4 revela que o Território Litoral Sul possuía a maior quantidade de postos de trabalho (104.255) para a maior população em idade ativa (PIA) (645 mil); como resultado, a relação PIA/estoque de emprego era a menor entre todos os territórios (6,19). Na sequência, o Território de Itaparica (8,35) e o Território do São Francisco (8,48) apareceram com os menores números de pessoas em idade ativa por vagas de empregos.

Os territórios que registraram maior PIA por estoque de emprego, inibindo o acesso ao trabalho formal, foram: Velho Chico (14,88), Semiárido Nordeste II (14,80) e Irecê (13,83). A tabela 4 igualmente mostra que o Território Itaparica era responsável pelo maior rendimento médio do emprego formal entre os territórios (R\$ 1.285,00). O Território Litoral Sul registrou o segundo maior rendimento

14. Estoque de emprego formal é o número de postos de trabalho existentes nas empresas e nos órgãos públicos; e considera-se o total de empregados ou de empregos existentes, celetistas ou estatutários (Costa, 2009).

médio (R\$ 1.172,00) e o Território Sertão do São Francisco, o terceiro maior rendimento médio (R\$ 1.053,00). Os menores rendimentos médios do emprego formal estavam nos seguintes territórios: Irecê (R\$ 872,00), Baixo Sul (R\$ 882,00) e Sisal (R\$ 902,00) (Costa, 2009; Dieese, 2012).

TABELA 4

Estoque do emprego formal, rendimento médio do emprego formal e população em idade ativa, por território rural – estado da Bahia (2010)

Território rural/emprego e rendimento	Estoque do emprego (absoluto)	PIA ¹	PIA/estoque de emprego	Rendimento médio (R\$)
1. Irecê	23.856	330	13,83	872,46
2. Velho Chico	20.222	301	14,88	1.022,13
3. Chapada Diamantina	22.428	306	13,64	944,31
4. Sisal	38.209	481	12,59	902,96
5. Litoral Sul	104.255	645	6,19	1.172,87
6. Baixo Sul	27.459	293	10,67	882,17
7. Sertão do São Francisco	47.427	402	8,48	1.053,18
8. Semiárido Nordeste II	22.897	339	14,80	941,15
9. Itaparica (BA/PE)	16.643	139	8,35	1.285,17
Bahia	2.139.232	11.764	5,50	1.426,11

Fonte: Dieese (2012).

Nota: ¹ População de 10 anos ou mais de idade, em 1 mil pessoas.

A tabela 5 sintetiza as informações sobre o rendimento médio do emprego formal, segundo o grau de instrução, e por território rural da Bahia, em 2010. Da população analfabeta, o maior rendimento médio estava no Território de Itaparica (R\$ 768,00) e o menor no Território Velho Chico (R\$ 572,00). Da população que concluiu o ensino fundamental, o maior rendimento foi registrado no Território de Itaparica (R\$ 944,00) e o menor no Território Velho Chico (R\$ 654,00).

O Território de Itaparica também pagava o maior rendimento para a população que já possui o ensino médio completo (R\$ 1.194,00), e o Território de Irecê pagava o menor rendimento para este tipo de habitante (R\$ 829,00). Os que completaram o ensino superior recebiam o maior rendimento médio (R\$ 3.209,00) no Território Litoral Sul e o menor no Território Semiárido Nordeste II (R\$ 1.737,00). Ademais, a maior diferença da remuneração do emprego formal estava no Território Litoral Sul, quando se considerava o rendimento médio de um analfabeto (R\$ 575,00) e de um indivíduo que já tinha o curso superior completo (R\$ 3.209,00) (Dieese, 2012) (tabela 5).

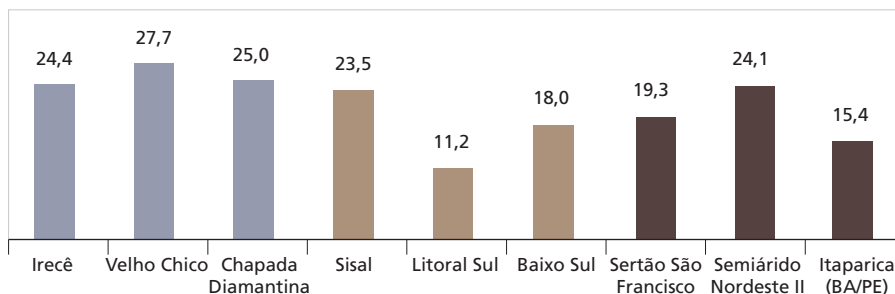
TABELA 5
Rendimento médio do emprego formal, segundo o grau de instrução, por território rural – estado da Bahia (2010)
(Em R\$)

Território rural/ rendimento médio	Grau de instrução					
	Analfabeto	Fundamental incompleto	Fundamental completo	Médio incom- pleto	Médio completo	Superior completo
1. Irecê	606,27	664,02	682,20	688,93	829,32	1.766,78
2. Velho Chico	572,81	640,01	654,20	669,64	981,89	2.145,58
3. Chapada Diamantina	657,32	706,85	808,82	720,06	936,01	2.301,02
4. Sisal	606,48	652,58	705,59	712,74	892,90	1.936,24
5. Litoral Sul	575,71	764,06	834,23	723,19	1.026,25	3.209,43
6. Baixo Sul	576,39	664,56	686,01	683,63	909,26	2.034,24
7. Sertão São Francisco	624,67	717,35	763,76	754,47	927,31	2.592,57
8. Semiárido Nordeste II	584,90	636,57	683,42	683,20	961,73	1.737,17
9. Itaparica (BA/PE)	768,93	899,24	944,42	778,06	1.194,64	2.622,95
Bahia	643,57	828,38	932,60	887,86	1.187,43	3.656,71

Fonte: Dieese (2012).

Os dados sobre o percentual de domicílios em situação de extrema pobreza, presentes no gráfico 3, em 2010, são alarmantes. Elevados níveis de pobreza extrema eram encontrados nos territórios Velhos Chico (27,7%), Chapada Diamantina (25%), Irecê (24,4%), Semiárido Nordeste II (24,1%) e Sisal (23,5%), com aproximadamente um quarto da população abaixo da linha de pobreza. O Território Litoral Sul se destacava como a região de menor incidência de extrema pobreza, com 11,2%.

GRÁFICO 3
Domicílios com pessoas em situação de extrema pobreza, por território rural – estado da Bahia (2010)
(Em %)

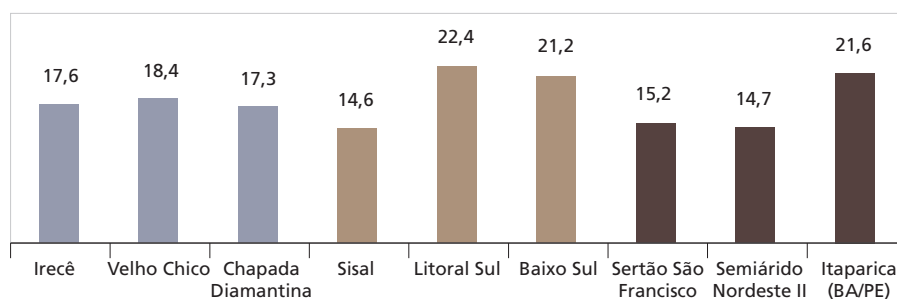


Fonte: Dieese (2012).

Contudo, observando o gráfico 4, o Território Litoral Sul registrava a maior taxa de mortalidade infantil (22,4), seguido do Território Itaparica (21,6); ambos com os melhores indicadores econômicos e sociais, quando se avaliam as demais informações até aqui apresentadas para 2010. O Território Baixo Sul também possuía elevada mortalidade por nascidos vivos (21,2). Nesse caso, o Território do Sisal e o Território Semiárido Nordeste II registravam as menores taxas, contrastando com os demais indicadores sociais dessas regiões.

GRÁFICO 4

Taxa de mortalidade infantil, por território rural – estado da Bahia (2010)
(Em %)



Fonte: Dieese (2012).

TABELA 6

Informações da Previdência Social, PBF e FPM, por território rural – estado da Bahia (2009 e 2010)
(Em %)

Território rural/informações	Valor dos benefícios da Previdência Social/PIB (2009)	Valor do PBF/PIB (2009)	FPM/receita orçamentária (2010)
1. Irecê	22,9	3,8	38
2. Velho Chico	20,1	3,8	34
3. Chapada Diamantina	19,2	2,9	41,9
4. Sisal	24,4	4,2	34,3
5. Litoral Sul	12,2	1,9	35,8
6. Baixo Sul	10,6	2,4	31,4
7. Sertão São Francisco	12,2	2,1	27,6
8. Semiárido Nordeste II	26	4,1	35,7
9. Itaparica (BA/PE)	9,7	1,1	25,5

Fonte: Dieese (2012).

As carências econômicas e sociais dos municípios e/ou dos territórios também podem ser avaliadas por meio dos valores repassados por programas e benefícios sociais. Desse modo, o valor anual dos benefícios emitidos pela Previdência Social

em relação ao PIB demonstra a importância que esses recursos do governo federal possuem para atender às necessidades da população, muitas vezes não contempladas pelas atividades econômicas – e pela renda local. Sendo assim, o Território Semiárido Nordeste II e o Território do Sisal apresentavam-se como os mais dependentes; ao contrário do que ocorria com os territórios Itaparica e Baixo Sul (tabela 6).

Com relação ao valor repassado pelo Programa Bolsa Família no que concerne ao PIB, em 2009 e/ou 2010, este também revela o nível de dependência da população local de recursos do governo federal para garantir um mínimo de sobrevivência. Nesse caso, novamente, o Território do Sisal e o Território Semiárido Nordeste II se destacaram como os mais atendidos; diferentemente do Território Itaparica e do Território Litoral Sul. No que diz respeito à importância do Fundo de Participação dos Municípios na receita orçamentária, o Território da Chapada Diamantina e o Território de Irecê eram os mais dependentes. Contrariamente, o Território Itaparica e o Território Sertão do São Francisco mantiveram-se por meio de outras formas de receita (tabela 6).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo histórico de ocupação, de estabelecimento das estratégias e de planejamento para o desenvolvimento do estado da Bahia seguiu um modelo dual: a urbanização e a industrialização no litoral e o povoamento de características rurais no interior. Assim, nem as políticas e os programas públicos de caráter intervencionistas, nem as políticas e os programas públicos de cunho endógeno foram capazes de reduzir as desigualdades pessoais e regionais presentes na Bahia. Por isso, na década de 2000 e especialmente no meio rural, a concentração dos benefícios econômicos e sociais permaneceu e provocou a instituição de políticas e de programas públicos para o desenvolvimento territorial rural, de âmbito federal (TRs e TCs) e estadual (TIs). Ao considerar, concomitantemente, os três programas, nove territórios rurais foram organizados na Bahia, com a finalidade de reduzir a pobreza e as desigualdades social e regional. Contudo, em 2010, as informações geográficas, demográficas, econômicas e sociais de cada território demonstraram que era preciso repensar sua forma de delimitação e que as desigualdades ainda persistiam.

Quanto à delimitação dos territórios, diferentemente do que acontece em outros países – por exemplo, na Espanha –, em 2010, os territórios rurais baianos eram extensos em termos de área e eram populosos, não garantindo a coesão social necessária para o estabelecimento de estratégias que superassem a condição de pobreza. O Território de Itaparica foi o que mais se aproximou do que é recomendado. Em se tratando dos índices de desempenho, o IPE e o IPS revelaram que grande parte dos territórios rurais da Bahia possuía a maioria dos municípios em situação crítica, à exceção do Território Litoral Sul.

Quando se consideraram as informações individualizadas, verificou-se que, em 2010, o maior PIB foi o do Território Litoral Sul e o menor, do Território Velho Chico. O maior PIB *per capita* foi o do Território Itaparica e o menor, do Território do Sisal. A menor relação PIA/estoque de emprego formal foi do Território Litoral Sul, indicando o mais reduzido número de pessoas em idade ativa por emprego formal. A mais complexa relação PIA/estoque de emprego foi a do Território Velho Chico, onde se registrou a maior população em idade ativa por vaga de emprego formal.

Em 2010, o maior rendimento médio do emprego formal foi registrado para o Território de Itaparica e o menor, para Irecê. Como esperado, em todos os territórios rurais, quanto maior o grau de instrução do empregado, maior o nível do seu rendimento médio. Entretanto, a maior desigualdade em termos de remuneração do emprego formal estava no Território Litoral Sul, quando se considera o rendimento médio de um analfabeto (R\$ 575,71) e de um indivíduo que já possui o curso superior completo (R\$ 3.209,43).

O Território Velho Chico possuía, em 2010, o maior percentual de domicílios em situação de extrema pobreza, mas no Território Litoral Sul havia a maior taxa de mortalidade infantil. Os territórios rurais Nordeste II, Sisal, Chapada Diamantina e Irecê eram os mais dependentes de benefícios e recursos repassados pelo governo federal, tais como: benefícios da Previdência Social, repasses do PBF e recursos do FPM.

Assim, esses resultados servem principalmente para registrarem as condições socioeconômicas em que se encontravam os territórios rurais em 2010, logo após a instituição da política de desenvolvimento territorial. Esses resultados são importantes para subsidiarem análises posteriores do desenvolvimento atual dos territórios rurais. Por isso, pretendemos futuramente realizar estudos e pesquisas com dados e informações mais atualizadas e pormenorizadas, que considerem: *i)* os anos mais recentes; *ii)* maior gama de informações em nível municipal, de forma que se avalie com mais sistematização a melhor forma de delimitar os territórios; e *iii)* uma avaliação da distribuição dos recursos e das ações públicas destinadas aos territórios, que possibilite uma visão completa sobre o fortalecimento das capacitações das sociedades territoriais, principalmente nos territórios rurais baianos que apresentaram, em 2010, indicadores geográficos, demográficos, econômicos e sociais não condizentes com o desenvolvimento territorial rural sustentável.

É necessário destacar que, no caso das políticas públicas de desenvolvimento dirigidas às áreas rurais, elas devem colaborar para a criação de diferentes possibilidades de inserção da população rural em novos mercados, tanto de produtos como de trabalho, e não ficarem restritas às atividades agropecuárias. As atividades econômicas e os produtos identificados em cada território podem ser capazes de

integrar e dinamizar arranjos sócioprodutivos locais e o desenvolvimento territorial. É possível criar uma trajetória de desenvolvimento ao identificar-se uma ideia-guia, – ou seja, uma ou mais atividades produtivas líderes no território, que possuam elevado efeito multiplicador sobre ele e que mobilizem capacidades, recursos, valores e atitudes. Nesse sentido, as políticas públicas devem instigar uma trajetória de desenvolvimento a partir dessa identificação; sempre de maneira inclusiva de todos os segmentos sociais (Ortega, 2008).

Para tanto, torna-se fundamental envolver a parceria de diferentes atores públicos e privados, e garantir as condições necessárias de acesso a infraestruturas (sociais, físicas, econômico-financeiras e tecnológicas) que são imprescindíveis à efetivação de um ambiente favorável à ação empreendedora, capaz de gerar emprego e distribuição de renda. Assim, as políticas públicas devem instigar uma trajetória de desenvolvimento a partir de uma cultural proativa de base local (Ortega, 2008).

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, R. **Pastas rosas de Rômulo Almeida**. Salvador: Seplan, 2012.
- ALVES, L. A. A. Desempenho da economia baiana nos últimos 50 anos: uma análise com base nas grandes áreas. *In*: SEI – SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Dinâmica sociodemográfica da Bahia: 1980-2002**. Salvador: SEI, 2003. v. 1. (Série Estudos e Pesquisas, n. 60).
- BAHIA. Coordenação Estadual dos Territórios. **Territórios de identidade: estado da Bahia**. Salvador: CET, 2007a.
- _____. Secretaria do Planejamento. **Bahia é referência na utilização dos territórios de identidade como estratégia de planejamento**. Salvador: Seplan, 2007b.
- _____. Secretaria do Planejamento. **Plano Plurianual 2008-2011**. Salvador: Seplan, 2007c.
- _____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Anuário Estatístico da Bahia – 2010**. Salvador: SEI, 2011. v. 24.
- _____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Índices de performance econômica e social da Bahia**. Salvador: SEI, 2013. v. 1.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- BRANDÃO, C. A. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. *In*: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007.

_____. **Visões teóricas sobre desenvolvimento regional e a questão das escalas (mundial, nacional, subnacional e local) nas políticas regionais contemporâneas.** Brasília: Enap, 2011. p. 21.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2008-2011:** projeto de lei. Brasília: MP, 2007.

_____. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, n. 38, p. 1, seção 1, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/NiaCrX>>.

CAVALCANTI, D. M.; SILVA, J. L. M.; QUEIROZ, M. F. M. Hiato de renda urbano e rural na Bahia: uma análise do período 2001 a 2009. *In*: ENCONTRO DE ECONOMIA BAIANA, 8., 2012, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: EEB, 2012.

CORRÊA, V. P. Territórios da cidadania da região Nordeste: uma análise preliminar do perfil dos municípios componentes. *In*: ALMEIDA FILHO, N.; RAMOS, P. (Orgs.). **Segurança alimentar:** produção agrícola e desenvolvimento territorial. Campinas: Alínea, 2010. p. 133-167.

COSTA, W. B. A rede urbana da Bahia e as pequenas cidades: reflexões teórico-conceituais. *In*: SEMANA DE GEOGRAFIA DA UESB, 10., 2009, Vitória da Conquista, Bahia. **Anais...** Vitória da Conquista: UESB, 2009.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Educação profissional da Bahia e Territórios de Identidade.** Salvador: Dieese, 2012.

FAVARETO, A. S. **Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil.** Santiago: Rimisp, 2009. (Working Paper, n. 26).

JESUS, C. M. **Desenvolvimento territorial rural:** análise comparada entre os territórios constituídos autonomamente e os induzidos pelas políticas públicas no Brasil e na Espanha. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2013.

LACERDA, F. C. C. **A pobreza da Bahia sob o prisma multidimensional:** uma análise baseada na abordagem das necessidades básicas e na abordagem das capacitações. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2009.

MIDDLEJ, M. **Universidade e região:** territorialidade da Universidade Estadual de Santa Cruz. 2004. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

MOYANO, E. El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. **Economia Ensaio**, Uberlândia, v. 13, n. 2, p. 3-39, 1999.

OLIVEIRA, F. **O elo perdido**: classe e identidade de classe. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos**. Campinas: Editora Alínea, 2008.

_____. Territórios rurais no Brasil e na Espanha: um balanço preliminar. *In*: ORTEGA, A. C.; MOYANO-ESTRADA, E. (Orgs). **Desenvolvimento em territórios rurais**: estudos comparados – Brasil e Espanha. Campinas: Editora Alínea, 2015.

ORTEGA, A. C.; SILVA, F. P. M. Uma visão crítica do desenvolvimento territorial e dos novos espaços de governança. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 13, n. 23, p. 32-52, 2011.

PERICO, R. E. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: IICA, 2009.

POMPONET, A. S. **Plano Plurianual Participativo 2008-2011 na Bahia**: uma análise. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

SENRA, K. V. **Políticas e instituições para desenvolvimento econômico territorial**: o caso do Brasil. Santiago: Ilpes, 2010.

SILVA, F. P. M. **Desenvolvimento territorial**: a experiência do Território do Sisal na Bahia. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012.

SMITH, N. Geografía, diferencia y las políticas de escala. **Terra Livre**, São Paulo, Ano 18, n. 19, p. 127-146, jul./dez. 2002.

SOUZA, E. J. C. **Políticas territoriais do estado da Bahia**: regionalização e planejamento. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2003.

VIEIRA, E.; CAVALCANTE, R.; MACEDO, W. **Economia baiana**: desempenho e perspectivas. Salvador: Desenbahia, 2000.

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NA BAHIA: CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DOS TERRITÓRIOS RURAIS E DA CIDADANIA

Clesio Marcelino de Jesus¹

1 INTRODUÇÃO

O enfoque territorial vem se constituindo como uma importante estratégia executada nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil e em boa parte da América Latina. Algumas dessas políticas possuem trajetória superior a uma década de ações já realizadas. Assim sendo, nosso objetivo, neste capítulo, é o de verificar se a indução governamental para a composição de arranjos socioprodutivos em territórios rurais tem sido bem-sucedida, no sentido de reduzir as assimetrias regionais, em termos socioeconômicos, propiciando o desenvolvimento territorial, com inclusão social e econômica.

Para tanto, direcionamos nosso estudo aos territórios baianos. Conforme apresentado nos capítulos anteriores, na Bahia existem três políticas de indução à formação de territórios: duas do governo federal – a primeira, por meio do Programa Territórios Rurais (TRs), abarca treze territórios;² já a segunda política, o Programa Território da Cidadania (TCs) incorporou nove dos treze TRs – e uma de âmbito do governo estadual, denominada Programa Territórios de Identidade (TIs), que subdividiu todo o estado e criou 27 recortes territoriais sobrepostos aos TRs e TCs.

Nosso objeto de estudo é aplicado a doze territórios rurais baianos, aqueles que foram criados nos primeiros anos do programa do governo federal, entre 2003 e 2004, e que totalizam 204 municípios. O território Itaparica (TR e TC) foi criado no mesmo período, mas foi excluído por conter municípios de dois estados (Bahia e Pernambuco).

Os objetivos específicos deste trabalho são: procurar identificar e caracterizar o perfil demográfico, geográfico e a composição municipal das doze experiências territoriais baianas induzidas por políticas públicas; analisar e verificar a trajetória socioeconômica dos municípios que compõem cada território a partir de um conjunto de dados socioeconômicos selecionados para as décadas de 1990 e 2010; além de verificar alguns resultados que as políticas sociais e territoriais têm promovido sobre a sociedade.

1. Professor Adjunto do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (IE/UFU). *E-mail*: <clesiomj@ufu.br>.

2. O programa está em ampliação, em 2015 atingiu a marca de 239 territórios rurais criados no Brasil, incorporando novos territórios na Bahia. Para mais detalhes, ver: <www.mda.gov.br>.

Nossa hipótese é a de que a desigualdade socioeconômica entre os territórios considerados mais deprimidos, no estado da Bahia e também em relação à média nacional, vem sendo reduzida na década de 2000, quando as ações de políticas sociais e de políticas territoriais ganharam destaque.

No caso do delineamento metodológico, as informações das variáveis vieram de várias fontes, a saber: *i*) Atlas do Desenvolvimento Humano de 2013; *ii*) Portal Transparência do governo federal; e *iii*) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio do Sistema IBGE de Recuperação Automática de Dados (Sidra). O Atlas de Desenvolvimento Humano é uma plataforma que disponibiliza dados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010. Constitui-se em uma ferramenta que apresenta uma série de dados relacionados ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), demografia, educação, renda, trabalho, habitação e vulnerabilidade. O principal objetivo do atlas é o de fornecer informações socioeconômicas da realidade brasileira, desagregando em níveis municipal e estadual e nos níveis das regiões metropolitanas (RM).

A partir do Atlas do Desenvolvimento Humano de 2013, em um primeiro momento, foram coletados dados dos 417 municípios da Bahia referentes às seguintes variáveis: *i*) população; *ii*) crescimento populacional; *iii*) Índice de Desenvolvimento Humano – IDH; *iv*) mortalidade infantil; *v*) energia elétrica; *vi*) saneamento; *vii*) habitação; *viii*) educação; *ix*) renda *per capita*; *x*) pobreza; e *xi*) extrema pobreza. Em um segundo momento, para uma melhor compreensão das dinâmicas territoriais, agregaram-se os municípios baianos de acordo com o recorte territorial proposto pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para os doze territórios estudados, totalizando 204 municípios, calculando-se assim informações territoriais a partir da média ponderada – metodologia descrita no final desta seção. Com base nesses cálculos, foi possível analisar a evolução das transformações socioeconômicas ocorridas nos territórios estudados, bem como verificar o grau de desigualdade existente. Além de possibilitar comparações entre os próprios territórios do estado. Ademais, as informações extraídas permitiram confrontar a realidade dos territórios com a da Bahia e a do Brasil.

A segunda base de dados utilizada foi extraída do Portal da Transparência do governo federal, que consiste em uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU), lançada em 2004, com o intuito de dar informações sobre a aplicação dos recursos públicos, dentre as quais, as transferências de renda, os gastos diretos e a execução orçamentária e financeira. No âmbito das transferências, o portal disponibiliza informações a respeito do Programa Bolsa Família³ (PBF), em especial no que concerne ao número de famílias beneficiadas e o valor de repasse para cada família.

3. O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70,00 mensais e está baseado na garantia de renda, na inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. Ver: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>.

Neste estudo, a utilização dos dados referentes ao PBF possibilita uma avaliação mais concreta da importância dos recursos do programa nos territórios da Bahia, comparando tanto com a realidade do estado como a do Brasil. Para tanto, o trabalho coletou o número de famílias beneficiadas e o valor total do repasse para cada família dos 417 municípios baianos, nos anos 2004, 2010 e 2013. Assim como ocorreu com os dados do atlas, os municípios foram distribuídos de acordo com o recorte territorial proposto pelo MDA para o estado e, posteriormente, procedeu-se ao cálculo das informações territoriais.

Por fim, buscou-se os dados referentes ao valor agregado bruto (VAB) e o produto interno bruto (PIB), contidos no Sidra, uma base de dados que apresenta informações agregadas de pesquisas e estudos do IBGE. Novamente, para fins metodológicos deste trabalho, optou-se por coletar os dados do VAB e do PIB de todos os municípios baianos, nos anos 2000 e 2010. Na sequência, os municípios foram alocados nos seus respectivos territórios e executou-se o cálculo das informações. Os dados do VAB possibilitaram uma análise do peso dos diferentes setores nos territórios da Bahia, bem como a participação do setor público na economia dos territórios. Por sua vez, os dados do PIB, a partir de valores deflacionados para o ano de 2010 e com base no deflator do IBGE, permitiram uma análise mais crítica da evolução do comportamento do PIB.

Para analisar melhor os dados territoriais, considerando as três bases de dados utilizadas, agregamos os municípios por território e, em seguida, realizou-se o cálculo das informações territoriais a partir da média ponderada. No cálculo da média ponderada exige-se “atribuir pesos diferentes aos valores obtidos na amostragem” em que seu procedimento de cálculo estabelece “multiplicar cada valor pelo seu respectivo peso, somar todas as parcelas e dividir o resultado dessa soma pelo total dos pesos atribuídos” (Andriotti, 2003, p. 26). Isto é:

$$(1) \bar{X}_p = \frac{\sum_{i=1}^n (p_i \cdot x_i)}{\sum_{i=1}^n p_i}$$

Exemplificando: o IDH territorial foi calculado a partir da média ponderada, em que o indicador é o IDHM e o peso estabelecido é a população do município. Assim sendo, a média ponderada entre os respectivos indicadores e a população de cada município do recorte territorial, foi calculado por meio do somatório das multiplicações entre valores dos indicadores (IDHM) e a população (peso) divididos pelo somatório da população (peso).

Além desta introdução, este capítulo se desdobra em uma segunda seção em que foi realizada a caracterização e análise socioeconômica dos doze territórios baianos selecionados a partir das políticas de desenvolvimento territorial rural. Por fim, têm-se as considerações finais, em que se buscou reunir as principais conclusões do estudo.

2 ANÁLISE SOCIOECONÔMICA DOS TERRITÓRIOS BAIANOS INDUZIDOS PELAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL

Nesta seção, analisa-se o desempenho socioeconômico dos doze territórios induzidos pelo governo federal no estado da Bahia e que foram selecionados pela pesquisa. Na figura 1, estão representados os territórios analisados: Bacia do Jacuípe (15), Bacia do Rio Corrente (23), Baixo Sul (6), Chapada Diamantina (3), Do Sisal (4), Irecê (1), Litoral Sul (5), Piemonte do Paraguaçu (14), Semiárido Nordeste II (17), Sertão do São Francisco (10), Sertão Produtivo (13) e Velho Chico (2).

FIGURA 1

Mapa com os recortes territoriais no estado da Bahia



Fonte: Governo do Estado da Bahia. Disponível em: <<https://goo.gl/ResihW>>.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A tabela 1 sintetiza um conjunto de informações gerais e demográficas sobre os doze territórios analisados divididos entre TRs e TCs (tabela 1).

Em seguida, está o número de municípios baianos participantes por território e suas dinâmicas populacionais.

Uma primeira observação a ser feita diz respeito à grande variação no número de municípios que compõem estes territórios, média de dezessete municípios por território, variando desde dez, no caso do território Sertão do São Francisco, até 26, no caso do território Litoral Sul. Por um lado, um número elevado de municípios pode ser positivo ao gerar acúmulo de “lideranças” em torno de projetos comuns e ao criar escala de produção e de acesso aos mercados. Por outro lado, pode impor vários fatores limitantes, como a elevada dimensão dos territórios e o elevado número de membros para as assembleias e as devidas deliberações, com custos altos de deslocamento, em um ambiente potencialmente conflitivo e de difícil construção de consensos e tomada de decisões.

Em relação à dimensão dos territórios analisados, verifica-se que são territórios bastante extensos, média de 26.686 km². Apenas um território é inferior a 10 mil km² (Baixo Sul), quatro deles estão entre 10 mil km² e 18 mil km², outros quatro variam entre 20 mil km² e 32 mil km², dois deles estão próximos dos 45 mil km² e o maior deles, Sertão do São Francisco, chega a 61.617 km² em apenas dez municípios (tabela 1). Tamanha extensão territorial gera maiores dificuldades no processo de governança no interior dos conselhos. Para se ter uma noção da grande extensão, os três maiores territórios baianos isoladamente são maiores que o estado do Rio de Janeiro, que possui 43.780 km². Se compararmos tais dimensões com a experiência da União Europeia, o elevado tamanho fica ainda mais patente, pois tomando como referência os territórios do Programa Leader (Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural), na Espanha, é raro encontrar um território com mais de 3 mil km².⁴

Também não se pode desconsiderar as enormes distâncias entre as sedes municipais nos territórios brasileiros, em um sentido mais geral e, no caso da Bahia em particular. Por exemplo, em territórios como Bacia do Rio Corrente, Velho Chico e Sertão do São Francisco, os membros dos conselhos precisam percorrer grandes distâncias para participar das reuniões, não sendo raro terem que percorrer mais de 200 km. Além das distâncias, é preciso lembrar, ainda, que rodovias em péssimas condições, por vezes não pavimentadas, deslocamentos por barcos e falta de pontes, dificultam ainda mais aqueles deslocamentos.

Como se não bastasse todas essas dificuldades, é preciso observar, ainda, que os recortes territoriais, promovidos desde cima, nem sempre levaram em consideração características geográficas que dificultam a comunicação entre os municípios que, por vezes, em virtude da existência de rios ou outros acidentes geográficos,

4. Para conhecer mais sobre os territórios rurais na União Europeia, ver Jesus (2013).

tornam as distâncias ainda maiores. Tudo isso contribui para o não favorecimento da articulação entre eles. Exemplo dessa situação é o caso encontrado no Território Sertão do São Francisco, em que o recorte reúne municípios no Noroeste do estado, mas o deslocamento entre as sedes municipais de Campo Alegre de Lourdes e Canudos são de 523 km (Guia Rodoviário, 2011) – notadamente, esse trajeto circunda parte do rio São Francisco e a represa de Sobradinho. Situação semelhante se repete em outros territórios, como no Velho Chico.

Tomando como parâmetro o Censo Populacional de 2010, de uma forma geral, são territórios de baixa densidade populacional, média geral de 14,82 hab./km², em que oito territórios possuem densidade inferior à do estado da Bahia (24,82 hab./km²), que por sua vez, reforçam a caracterização de territórios rurais. Destaque para o território Bacia do Rio Corrente com a menor densidade, 4,48 hab./km². De outro lado, Baixo Sul, o menor território em extensão, possui 47,12 hab./km², e no Litoral Sul, o território mais populoso, a densidade chega a 52,69 hab./km², ocasionada em grande medida pela presença de duas cidades mais populosas: Ilhéus, com 184.236 habitantes e densidade de 104,68 hab./km², e Itabuna, com 204.236 habitantes e densidade de 473,55 hab./km².

TABELA 1

Municípios, população 2010, área total e densidade dos territórios baianos, estado e Brasil

Territórios	Classificação do território	Número de municípios por território	População 2010				Área do território km ²	Habitantes por km ²
			Total	Urbana		Rural		
				Total	Total			
Bacia do Jacuípe	TR	14	237.267	122.387	114.880	48,42	10.718	22,14
Bacia do Rio Corrente	TR	11	200.819	93.386	107.433	53,50	44.778	4,48
Baixo Sul	TC/TR	14	336.511	184.986	151.525	45,03	7.141	47,12
Chapada Diamantina	TC/TR	24	376.390	187.274	189.116	50,24	31.485	11,95
Do Sisal	TC/TR	20	582.329	249.167	333.162	57,21	20.454	28,47
Irecê	TC/TR	20	402.828	247.300	155.528	38,61	26.731	15,07
Litoral Sul	TC/TR	26	772.683	632.787	139.896	18,11	14.665	52,69
Piemonte do Paraguauçu	TR	12	249.114	155.938	93.176	37,40	17.128	14,54
Semiárido Nordeste II	TC/TR	18	407.928	183.239	224.689	55,08	15.977	25,53
Sertão do São Francisco	TC/TR	10	494.431	315.797	178.634	36,13	61.617	8,02
Sertão Produtivo	TR	19	444.666	243.303	201.363	45,28	23.551	18,88

(Continua)

(Continuação)

Territórios	Classificação do território	Número de municípios por território	População 2010				Área do território km ²	Habitantes por km ²
			Total	Urbana		Rural		
				Total	Total			
Velho Chico	TC/TR	16	370.095	172.429	197.666	53,41	45.987	8,05
Total dos territórios	-	204	4.875.061	2.787.993	2.087.068	42,81	320.231	14,82
Bahia	-	417	14.016.906	10.102.476	3.914.430	27,93	564.693	24,82
Brasil	-	-	190.755.799	160.925.792	29.830.007	15,64	8.515.767	22,40

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2013).
Elaboração dos autores.

Neste cenário, mantendo-se o critério do IBGE para o recorte entre urbano e rural, os dados da tabela 1 ainda revelam grande peso da população rural nesses territórios. Enquanto o Litoral Sul possui 18,11% da população residindo no meio rural, seis territórios possuem entre 36% e 49% da população no meio rural e cinco territórios possuem mais de 50%, como é o caso do território Do Sisal com 57,21% da população total residindo no meio rural. Como resultado geral dos territórios analisados, 42,81% da população vive no meio rural, porcentagem quase triplicada em relação ao Brasil (15,6%), o que justifica políticas específicas para essa população.⁵

No conjunto, os dados demográficos revelam que os territórios induzidos são essencialmente rurais, considerando a metodologia indicada por Veiga (2002) ao estudar as políticas de desenvolvimento rural nos países desenvolvidos. Assim, esse conjunto de territórios exige políticas de desenvolvimento rural que supere a dicotomia rural-urbana, ou seja, que sejam financiados e executados projetos capazes de superar a ênfase exclusivamente agrária do desenvolvimento territorial, como apontam Veiga (2002; 2005), Abramovay (2003), Ortega (2008) e Jesus (2013).

Os dados da tabela 2 complementam as informações populacionais. Por meio de seus dados, percebe-se que, de modo geral, na década de 1990, três territórios registraram queda de população (Litoral Sul, Piemonte do Paraguaçu e Bacia do Jacuípe), enquanto na década de 2000, Litoral Sul e Bacia do Jacuípe continuaram perdendo população. De um modo geral, o crescimento populacional nos territórios nas duas décadas é pouco expressivo, 0,36% ao ano (a.a.) na década de 1990 e 0,27% a.a. na década de 2000, inferior à taxa estadual, que foi de 0,70% a.a. entre 2000 e 2010. Entretanto, quando pensamos que, em geral, no Brasil, registra-se elevação da população (1,63% a.a. na década de 1990 e, 1,17% a.a. na década de 2000), chama atenção essa perda populacional da realidade baiana.

5. O IBGE considera como área rural toda a área que está fora da delibação por parte das prefeituras para o que é urbano, o que torna pequenos municípios e até distritos com dinâmica voltada para meio rural como urbanos.

Em relação ao comportamento entre a população rural e urbana, o que se percebe é que na década de 1990, onze dos doze territórios registram queda da população rural (média de -1,64% a.a.) e crescimento da população urbana (média de 2,64% a.a.). A exceção foi São Francisco, que registrou crescimento populacional rural de 0,31% a.a. na década de 1990. Nos anos 2000, todos os territórios registram queda da população rural (-0,88% a.a.) e onze dos doze territórios registram crescimento da população urbana (média de 1,22% a.a.). A exceção foi o território Litoral Sul que registrou queda da população urbana em -0,06% a.a.

Percebe-se que a queda populacional nos anos 2000 é menor que a década anterior, o que leva a inferir que as políticas de desenvolvimento territorial rural podem ter contribuído para reduzir o ritmo da migração rural, mas ainda não conseguiram acabar com a migração da população rural para o meio urbano e vem contribuindo para manter parte da população nos núcleos urbanos dos pequenos municípios – situação verificada em Minas Gerais (Ortega e Jesus, 2015) e Rio Grande do Norte (Jesus e Fernandes, 2015). Dos 204 municípios analisados nesses territórios, 126 apresentaram crescimento da população total entre 2000 e 2010, em uma taxa média de 0,97% a.a. Por sua vez, 77 municípios apresentaram crescimento da população rural, no mesmo período, a uma taxa média de 1,14%. Essa realidade é bastante distinta do país, que apresenta queda da população rural (tabela 2). Algumas lideranças locais, em entrevistas, apontam para o fato de que muitos moradores têm retornado ao meio rural nos anos 2000, especialmente, os aposentados.

TABELA 2

Taxa de crescimento populacional dos territórios baianos, estado e Brasil (1991, 2000 e 2010)

Territórios	Taxa anual de crescimento da população (%)					
	1991-2000			2000-2010		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Baixo Sul	0,64	3,16	-1,38	0,89	1,84	-0,14
Chapada Diamantina	0,51	3,64	-1,37	0,31	1,68	-0,87
Do Sisal	0,44	3,44	-1,00	0,66	2,00	-0,23
Irecê	0,36	2,86	-2,37	0,54	1,01	-0,17
Litoral Sul	-0,31	1,80	-4,93	-0,86	-0,06	-3,80
do Paraguaçu	-0,31	2,21	-3,00	0,34	1,09	-0,78
Semiárido Nordeste II	0,69	3,42	-0,72	0,23	1,72	-0,82
Sertão do São Francisco	1,77	3,02	0,31	0,80	1,95	-0,94
Sertão Produtivo	0,86	2,53	-0,51	0,56	1,75	-0,70
Velho Chico	0,72	2,72	-0,54	0,63	1,50	-0,06

(Continua)

(Continuação)

Territórios	Taxa anual de crescimento da população (%)					
	1991-2000			2000-2010		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Bacia do Rio Corrente	0,19	1,94	-0,89	0,12	1,25	-0,76
Bacia do Jacuípe	-1,39	3,11	-3,67	-0,20	2,00	-2,08
Total dos territórios	0,36	2,64	-1,64	0,27	1,22	-0,88
Bahia	1,08	2,51	-1,34	0,70	1,42	-0,93
Brasil	1,63	2,45	-1,30	1,17	1,55	-0,65

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2013).
Elaboração dos autores.

Para compreender melhor a realidade dos territórios baianos, procurou-se realizar uma avaliação a partir do Índice de Desenvolvimento Humano⁶ e de alguns dos seus subindicadores. O gráfico 1 ajuda a compreender melhor o comportamento e a evolução do IDH nas duas últimas décadas. Observa-se que o IDH territorial dos doze territórios fica abaixo do IDH da Bahia (0,660) e do Brasil (0,727) em 2010. A situação é preocupante, pois além de o IDH territorial ficar abaixo do baiano, sete territórios têm seu IDH na faixa considerada baixa, inferior a 0,600 (Semiárido Nordeste II, Bacia do Jacuípe, Velho Chico, Do Sisal, Baixo Sul, Piemonte do Paraguaçu e Chapada Diamantina).

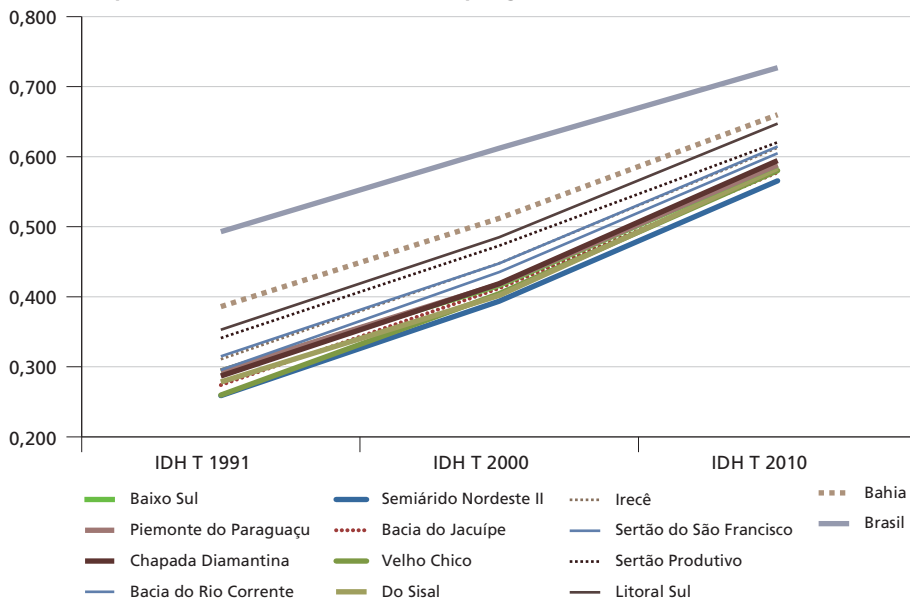
Embora seja uma situação preocupante, é interessante observar, a partir do comportamento das curvas do IDH, retratadas no gráfico 1, que houve evolução do IDH nos territórios analisados, ao longo dos dois períodos, acima da média estadual, o que leva a trajetória das curvas do IDH a aproximar-se da média estadual. Se na década de 1990 o IDH estadual cresceu 37% (de 0,386 para 0,512), o IDH dos doze territórios cresceu entre 38% e 56%. Já na década de 2000, o IDH estadual cresceu 29%, enquanto o IDH dos doze territórios cresceu entre 31% e 45%. São justamente os sete territórios da faixa do IDH baixo que apresentaram maiores evoluções, acima dos 40%.

De maneira geral, dos 204 municípios compreendidos nos doze territórios, apenas três (1,47%) possuem IDH considerado alto: Itabuna (0,712), Barro Alto (0,721) e Abaíra (0,727), sessenta (29,41%) são considerados médios e 141 (69,12%) estão na faixa do IDH baixo. Logo, são municípios que exigem maior atenção por parte das políticas públicas para promoção do seu desenvolvimento e que, muito embora venham apresentando trajetória de melhora, especialmente na década de 2000, ainda estão longe do IDH brasileiro (0,727) (gráfico 1).

6. Este índice foi desenvolvido em 1990 pelo economista paquistanês *Mahbub ul Haq*, e vem sendo usado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em seu relatório anual. O IDHM é um número índice que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de um município. Na versão de 2013, o IDHM foi dividido em cinco faixas: entre 0 e 0,499, é considerado muito baixo; entre 0,500 e 0,599, é considerado baixo; entre 0,600 e 0,699, é considerado médio; entre 0,700 e 0,799, é considerado alto e entre 0,800 e 1, é considerado muito alto.

GRÁFICO 1

Comportamento do IDH nos territórios potiguaros, estado e Brasil (1991-2010)

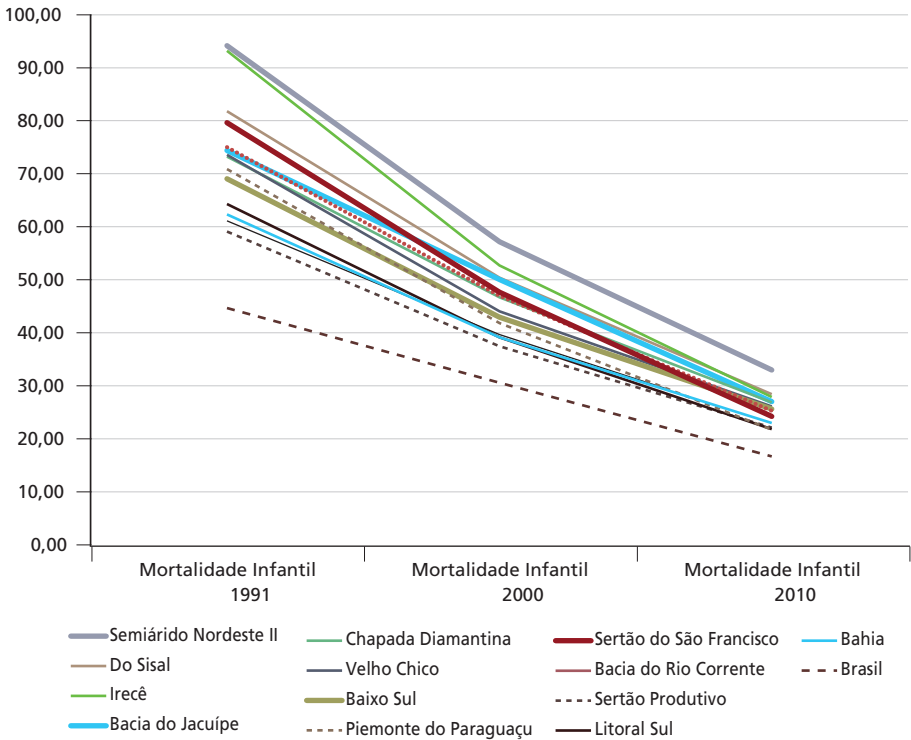


Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013).
Elaboração dos autores.

O aumento do IDH nos territórios pode ser melhor explicado pela melhoria de alguns subindicadores, dentre os quais, a longevidade, a renda e a educação. Contribuiu para o desempenho do componente longevidade a redução da taxa de mortalidade infantil. De acordo com os dados do gráfico 2, percebe-se uma queda acentuada entre 1991 e 2010 na mortalidade infantil, aproximando-se da média nacional. Dos doze territórios, oito apresentavam mortalidade infantil acima da média estadual em 1991 (70,87 mortos por mil nascidos), número muito superior ao nacional (44,68). Na década de 1990, a queda da mortalidade infantil nos territórios foi da ordem de 38% e, nos anos 2000, foi da ordem de 44%. Assim, a mortalidade infantil em 2010 caiu para o patamar entre 22 a 33 nos territórios analisados, ou seja, todos estão em uma faixa superior à média baiana (21,73). Embora a queda seja significativa, o número de mortes ainda é elevado. No caso do território Semiárido Nordeste II, alcança 32,97 mortes por mil nascidos, quase o dobro da média nacional, que é de 16,7. Essa situação exige maior efetividade das políticas públicas para reduzir esse grave problema.

GRÁFICO 2

Taxa de mortalidade infantil nos territórios baianos, estado e Brasil (1991, 2000 e 2010)

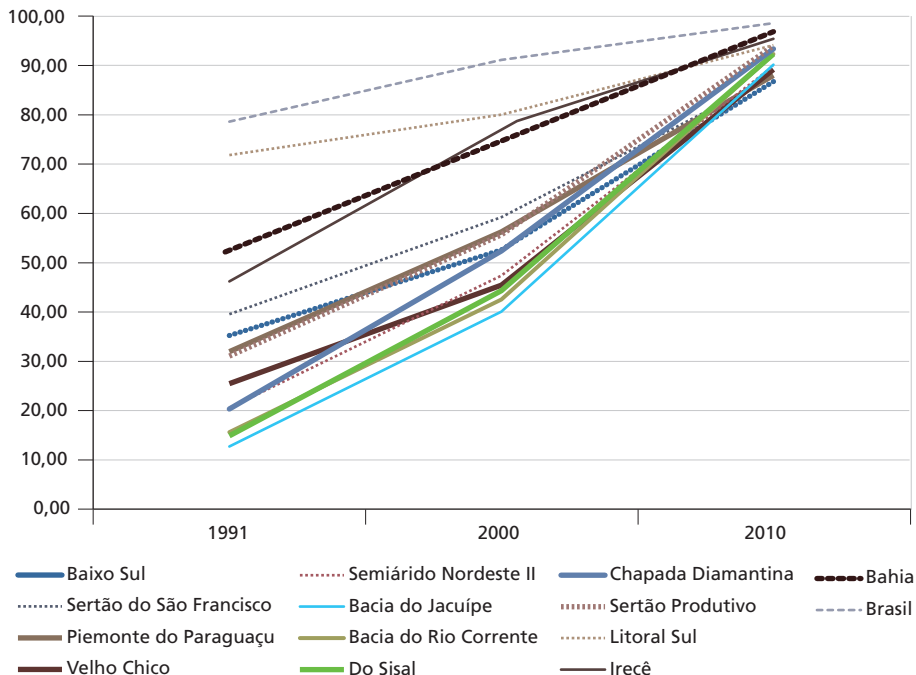


Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013).
Elaboração dos autores.

Analisando-se as habitações da população que reside nesses territórios, pode-se verificar sensíveis melhorias, muito em função de uma série de políticas públicas, antes distantes de parte dessa população rural, que vêm sendo implantadas nesses territórios. Esse é o caso do acesso à energia elétrica (gráfico 3), serviço público que avançou na década de 1990, quando dez territórios possuíam até 58% das habitações com energia elétrica. No caso do território Bacia do Jacuípe, o acesso chegava a apenas 39,27% das habitações. Grande parte do avanço se deu na década seguinte, convergindo para próximo da média estadual. Assim, em 2010, o território Baixo Sul é o que possui menor acesso à energia elétrica (90,41% das habitações) e o território Irecê o maior acesso (97,16% das habitações), superando a média estadual (96,45% das habitações). Mesmo assim, há de se registrar que entre 3% a 9% das habitações ainda não tinham acesso ao serviço de energia em 2010, sobretudo as habitações rurais, uma demanda apontada nas reuniões dos colegiados territoriais.

GRÁFICO 3

População em domicílios com energia elétrica nos territórios potiguares, estado e Brasil (1991, 2000 e 2010)
(Em %)



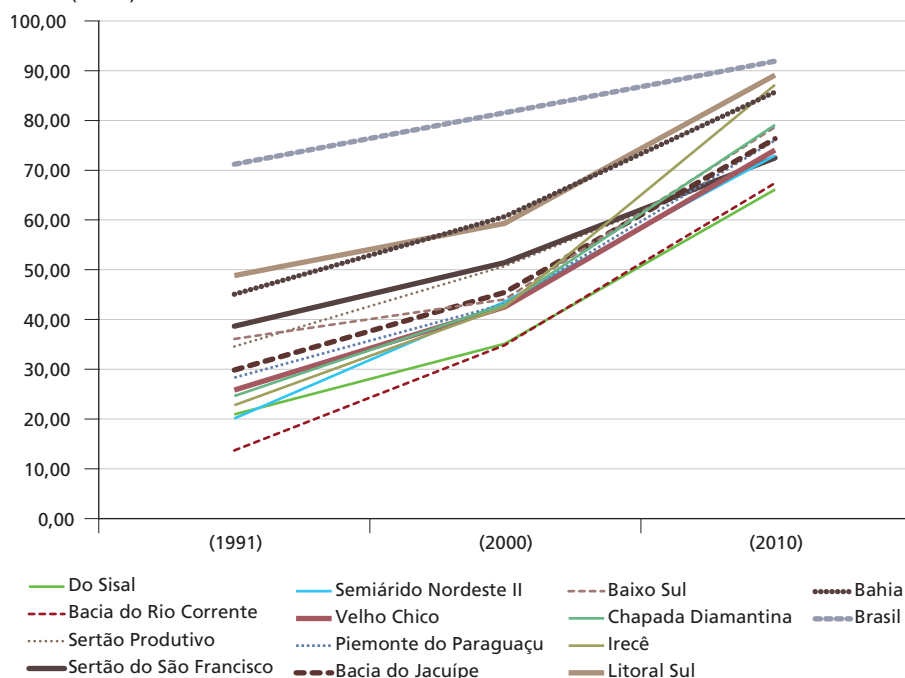
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013).
Elaboração dos autores.

Ainda com relação aos domicílios, a trajetória dos serviços públicos (água encanada e coleta de lixo) continua crescendo nesses territórios segundo os dados do Atlas de Desenvolvimento Humano (2013), fazendo com que estes se aproximem da média estadual. No caso da coleta de lixo, treze municípios dentre os 204 analisados não ofertavam tal serviço em 1990 e a abrangência do serviço, em média, cobria 44,60% dos domicílios. Em 2000, a cobertura chegou à média de 73,04% dos domicílios e, em 2010, a 93,72%. Baixo Sul foi o território que registrou o menor percentual de domicílios com coleta de lixo (90,68%) em 2010.

Já o número de domicílios com água encanada vem apresentando crescimento acima da média, especialmente nos anos 2000 e nos territórios com piores IDHs, como pode ser visualizado no território Bacia do Rio Corrente, onde, em 1991, apenas 13,71% da população residia em domicílios com água encanada – este número chegou a 34,84% em 2000 e 67,42% em 2010 (gráfico 4). Pelo gráfico 4, é interessante observar a inflexão das curvas a partir do ano de 2000, em que o crescimento dos domicílios com água encanada parte de um patamar médio de

44,65%, nos doze territórios, para atingir 75,96% em 2010 – porcentagem aquém da média estadual, que é de 85,66%, abaixo da brasileira (92,71%). Somente dois territórios superaram a média estadual (Irecê e Litoral Sul), indicando que a política para o acesso a água encanada ainda tem muito o que avançar nesses territórios.

GRÁFICO 4
População em domicílios água encanada nos territórios baianos, estado e Brasil (1991, 2000 e 2010)
 (Em %)



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013).
 Elaboração dos autores.

Em relação aos dados sobre a educação do estado baiano, vale destacar que estes apresentam desempenho inferiores aos do Brasil em todas as quatro categorias analisadas: analfabetismo, expectativa de anos de estudos, ensino médio completo e ensino superior completo (tabela 3). Além disso, todos os territórios apresentam dados educacionais inferiores ao do estado, porém com uma trajetória ascendente, com exceção dos anos de estudo para os quatro territórios. Tais dados revelam queda na porcentagem de analfabetos, aumento na expectativa de anos de estudo, aumento do percentual de adultos que concluíram o ensino médio e aumento de adultos com ensino superior.

De um lado, o território Semiárido Nordeste II apresentou os piores dados, dentre os quais, a maior taxa de analfabetismo, a menor expectativa de anos de estudo e o menor percentual de pessoas com 18 anos ou mais com ensino médio completo – apenas 16,52% no ano de 2010. Além disso, neste território, apenas 2,22% da população com 25 anos ou mais possui ensino superior completo, ficando muito aquém da média estadual, que já era baixa (6,40%) em relação à nacional (11,27% em 2010). De outro lado, em 2010, o território Litoral Sul apresentou melhores resultados, 19,13% de analfabetos, 8,38 anos de expectativa estudos, 29,08% da população com 18 anos ou mais com ensino médio completo e, 6,02% da população com 25 anos ou mais possui ensino superior completo.

Assim, mesmo os territórios com os melhores resultados situam-se abaixo do resultado médio do estado. Interessante observar que a expectativa de anos de estudo elevou-se no período analisado para todos os territórios, passando de 5,06 anos para o conjunto dos doze territórios em 1991, para 8,45 anos em 2010. No caso do território Semiárido II, o salto foi maior – em 1991, o tempo de estudo era de apenas 3 anos, chegou a 6,38 anos em 2000, e a 8,05 anos em 2010. O tempo médio na escola no estado avançou de 5,75 anos em 1991, para 7,28 anos em 2000, e, em 2010, aumentou para (8,63 anos). Esse movimento foi acompanhado por todos os territórios, inclusive quatro territórios superaram a média estadual (Chapada Diamantina, Velho Chico, Irecê e Sertão Produtivo). De caráter não menos importante, esses dados vêm impactando positivamente no aumento de pessoas com obtenção de ensino superior nesses territórios.

TABELA 3
Informações sobre educação da população nos territórios baianos, estado e Brasil
(1991, 2000, 2010)

Territórios	Taxa de analfabetismo – 18 anos ou mais			Expectativa de anos de estudo			18 anos ou mais com médio completo (%)			25 anos ou mais com superior completo (%)		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Semiárido Nordeste II	60,31	43,46	33,40	3,00	6,38	8,05	3,66	6,31	16,52	0,19	0,31	2,22
Bacia do Jacuipe	47,19	35,29	27,45	4,79	7,20	8,44	4,15	6,85	17,56	0,19	0,32	1,76
Piemonte do Paraguaçu	47,91	33,55	25,44	5,25	6,95	8,18	5,17	9,30	19,66	0,39	0,90	3,01
Do Sisal	50,32	36,84	27,77	3,56	6,29	8,34	5,61	8,57	19,70	0,38	0,56	2,54
Chapada Diamantina	44,83	31,50	22,84	5,66	6,95	8,88	5,19	8,64	19,96	0,27	0,67	2,97
Baixo Sul	53,50	37,26	26,04	5,22	5,87	7,66	5,58	9,20	20,53	0,68	0,86	3,28
Bacia do Rio Corrente	50,88	35,36	26,96	5,38	7,43	8,30	5,66	8,82	20,61	0,44	0,49	2,63
Velho Chico	47,99	34,37	25,26	5,57	6,99	8,77	6,29	9,08	21,47	0,33	0,49	2,83
Irecê	39,45	27,76	21,29	5,26	7,35	9,04	6,95	10,92	22,23	0,42	0,48	2,81
Sertão Produtivo	45,80	31,61	22,70	6,43	7,71	8,76	8,12	12,01	22,76	0,78	1,22	3,76

(Continua)

(Continuação)

Territórios	Taxa de analfabetismo – 18 anos ou mais			Expectativa de anos de estudo			18 anos ou mais com médio completo (%)			25 anos ou mais com superior completo (%)		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Sertão do São Francisco	43,58	30,66	22,19	5,28	6,99	8,54	7,68	12,65	24,30	1,37	2,15	4,13
Litoral Sul	39,56	27,32	19,13	5,27	6,93	8,38	10,40	15,52	29,08	2,08	2,73	6,02
Bahia	36,77	25,00	17,73	5,75	7,28	8,63	12,83	17,99	31,32	2,50	3,08	6,40
Brasil	20,88	14,50	10,19	8,16	8,76	9,54	17,91	24,67	37,89	5,75	6,77	11,27

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2013).
Elaboração dos autores.

O tempo médio na escola, registrado pela expectativa de anos de estudo, progrediu quase três anos no período, um bom indicador de que as políticas educacionais vêm avançando nesses espaços (tabela 3). Pode-se concluir que as ações governamentais nos três níveis de governo têm propiciado essa melhoria, e, entre várias ações, destaque-se a reforma e ampliação das escolas e a melhoria das condições de transportes dos estudantes na zona rural. Nesse sentido, programas como o Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate), Caminho da Escola e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁷ asseguraram recursos para a melhoria da infraestrutura educacional nos pequenos municípios, mas ainda têm muito a avançar.

Analisando-se outras informações socioeconômicas extraídas do Atlas do Desenvolvimento Humano, tornam-se evidentes algumas transformações que corroboram o baixo IDH nos territórios, mas também evidenciam certa melhora ao longo dos últimos vinte anos, acentuadamente na última década.

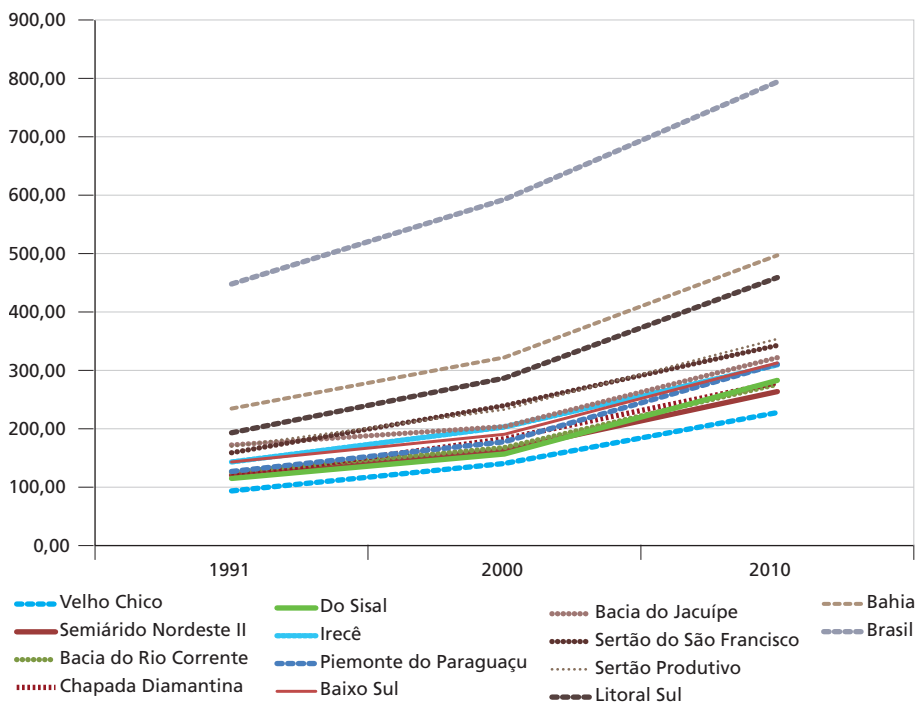
Neste cenário, a partir dos resultados sintetizados no gráfico 5, pode-se concluir que todos os doze territórios apresentam renda *per capita* inferior à média estadual ao longo das duas últimas décadas, o que, por sua vez, é muito inferior à brasileira. Em 1991, enquanto a renda *per capita* do Brasil foi de R\$ 447,56,⁸ a baiana foi equivalente 52,41% da nacional, R\$ 234,57, já a renda dos doze territórios variou entre R\$ 93,68 (Velho Chico) e R\$ 193,19 (Litoral Sul).

7. O (Pnate) foi instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, com o objetivo de garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios. Já o Programa Caminhos da Escola é uma linha de crédito especial do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a aquisição, pelos estados e municípios, de ônibus, miniãoibus e micro-ônibus e de embarcações novas. Mais informações sobre os programas, ver: <www.fnde.gov.br>.

8. Com base no Atlas de Desenvolvimento Humano, a renda *per capita* mensal está em preços constantes para o ano de 2010.

Ainda de acordo com os dados do gráfico 5, os resultados da renda *per capita* média, em 2000, revelam um crescimento médio no estado em torno de 37%, o que a elevou para R\$ 322,04, equivalente a 54,36% da nacional (R\$ 592,46). Esse comportamento foi semelhante em seis territórios induzidos, que cresceram entre 33% e 40% (Semiárido Nordeste II, Bacia do Rio Corrente, Do Sisal, Piemonte do Paraguaçu e Baixo Sul), outros cinco territórios cresceram entre 42% e 54% (Velho Chico, Chapada Diamantina, Irecê, Sertão do São Francisco e Litoral Sul). Já a renda no território Bacia do Jacuípe cresceu apenas 18%.

GRÁFICO 5

Renda *per capita* nos territórios baianos, estado e Brasil (1991, 2000 e 2010)

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2013).
Elaboração dos autores.

Entre 2000 e 2010, houve uma inflexão também positiva no crescimento da renda *per capita* em todos os doze territórios em relação à média nacional – situação que foi acompanhada pelo estado. Enquanto a renda nacional cresceu 34%, a estadual cresceu 54%. Quatro territórios cresceram em uma taxa um pouco menor que a estadual – Sertão do São Francisco (43%) e Chapada Diamantina –, Irecê

e Sertão Produtivo ficam na casa dos 52%. Os outros oito cresceram entre 57% (Bacia do Jacuípe) e 80% (Do Sisal).

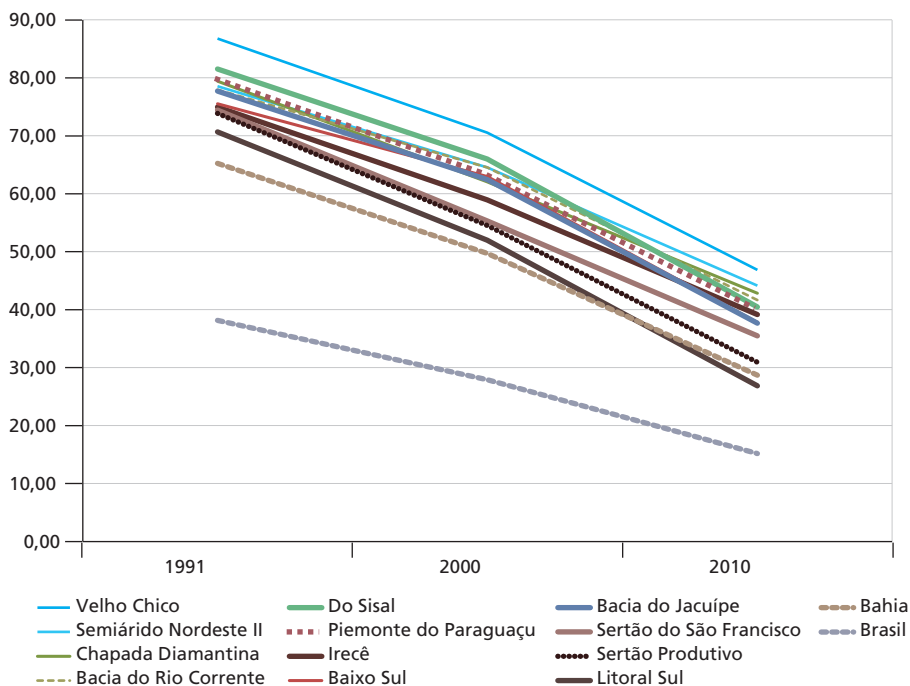
Duas conclusões podem ser retiradas dessas constatações. Em primeiro lugar, ainda que lentamente, a renda *per capita* nos territórios induzidos apresenta crescimento contínuo no período analisado, especialmente nos anos 2000, quando cresce de forma mais acelerada nos territórios mais pobres (Velho Chico, Semiárido Nordeste II e Bacia do Rio Corrente), justamente aqueles que vêm recebendo maior atenção do governo federal com os programas de transferência de renda. Em segundo lugar, mesmo crescendo, inclusive de maneira superior às médias do estado e do país, ainda verifica-se um grande distanciamento de realidades com rendas médias mais elevadas.

O trabalho do Ipea (2012) ajuda a entender o comportamento da renda verificado nos territórios baianos e na Bahia ao analisar a renda *per capita* nacional dividindo-a em dez quartis, tomando como base os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) entre 2001 e 2011. “Entre 2001 e 2011, a renda *per capita* dos 10% mais ricos aumentou 16,6% em termos acumulados, enquanto a renda dos mais pobres cresceu notáveis 91,2% no período” (Ipea, 2012, p. 6). Comportamento que impactou queda do índice de Gini nos onze anos analisados, passando de 0,584 em 2001 para 0,457 em 2011. Ainda de acordo com o trabalho do Ipea, a queda no índice de Gini no período é explicada pelo “trabalho (58%), previdência (19%), Bolsa Família (13%), benefício de prestação continuada (BPC, 4%) e outras rendas (6%) como aluguéis e juros” (Ipea, 2012, p. 7-8).

Esse comportamento do aumento da renda *per capita* ajudou a diminuir o percentual de pobres e de extremamente pobres em todos os territórios analisados da Bahia.⁹ O gráfico 6 apresenta uma trajetória de queda de 24% da população pobre do estado na década de 1990 – queda acompanhada por todos os territórios que variou de -17% no Baixo Sul a -27% no Sertão do São Francisco. No mesmo período, a queda na porcentagem de pobres no país foi de -27%.

9. Proporção de extremamente pobres: “proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais, em reais de agosto de 2010”. Proporção de pobres: “proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, em reais de agosto de 2010”. Glossário do Atlas de Desenvolvimento Humano (2013).

GRÁFICO 6
População pobre nos territórios, estado e Brasil (1991, 2000 e 2010)
(Em %)



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2013).
Elaboração dos autores.

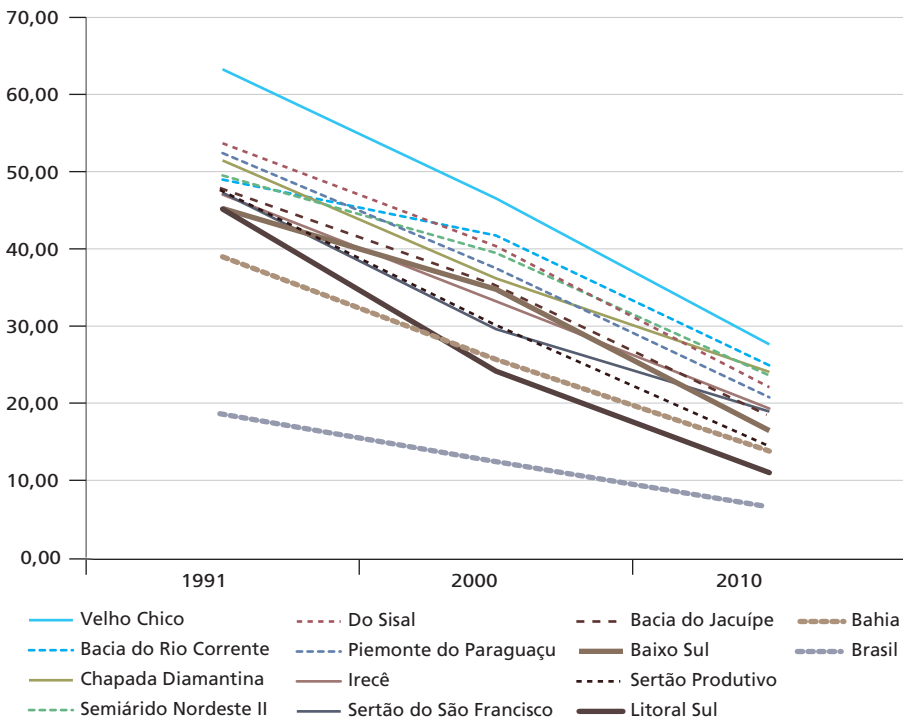
Na década seguinte (2000-2010), a redução da pobreza foi ainda mais acentuada. No estado da Bahia, a pobreza passou a representar, em 2010, 28,72% da população, queda de 42% ao longo da década, enquanto o Brasil possuía 15,79% da população considerada pobre. Essa situação também é verificada nos territórios induzidos, apesar de ter apresentado um ritmo menor de queda, variando de -31% na Chapada Diamantina a -40% no Baixo Sul. Os territórios Sertão Produtivo e Litoral Sul apresentaram reduções maiores, -43% e -48% respectivamente. Como resultado, nota-se que os territórios reduziram a pobreza em um ritmo próximo ao estadual e dos doze territórios, onze possuem maior porcentagem de pobres que o estado em 2010 (28,72%), apenas o território Litoral Sul superou o estado na década de 2000, registrando 26,88% de população pobre.

Situação análoga ocorreu para os dados da população extremamente pobre, cuja porcentagem foi reduzida de 38,96%, em 1990, para 25,68%, em 2000 – queda de 34%. Esse movimento acelerou-se nos anos 2000, quando a porcentagem

de extremamente pobres atingiu 13,79% da população no ano de 2010, queda de 46% no estado da Bahia (gráfico 7).

Pode-se observar também que a queda, para onze dos territórios, foi menor na década de 1990, em um patamar médio de -27%, e acelerada na década de 2000, chegando ao patamar de -43%. O território Litoral Sul, foi o único a ultrapassar o estado nesse quesito, pois a queda da porcentagem da população pobre foi maior, passando de 45,17% em 1991, para 24,14% em 2000 e 10,97% em 2010.

GRÁFICO 7
Extremamente pobres nos territórios baianos, estado e Brasil (1991, 2000 e 2010)
 (Em %)



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2013).
 Elaboração dos autores.

Foi por conta das características socioeconômicas apresentadas que os territórios induzidos receberam atenção especial de diversas políticas públicas. Em uma análise da participação do Programa Bolsa Família, por exemplo, das 2.062.391 famílias beneficiadas na Bahia, no ano de 2013, 877.362 foram beneficiadas pelo programa nos recortes analisados, o que equivale a 42,54% do total, sendo que esses mesmos territórios reuniam 27,60% da população do estado em 2010.

Esses números evidenciam a importância do Programa Bolsa Família no combate à pobreza nesses territórios e uma maior queda na trajetória da população extremamente pobre.

Como pode ser observado por meio dos dados da tabela 4, nos períodos analisados, o volume total de repasse de recursos para as famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família nos territórios é crescente, passando de R\$ 338,368 milhões, em 2004, para mais de R\$ 1,466 bilhões, em 2013, aumento de 333% no período, considerando o valor corrente. Já o número de famílias beneficiadas cresceu significativamente menos, 34%, o que resultou no aumento expressivo do volume de recursos médios anuais por família no período. No caso do território Velho Chico, cada família beneficiada recebia R\$ 578,20, em 2004, e, em 2013, atingiu o patamar médio de R\$ 1.871,57 (valores nominais). São justamente os territórios com mais baixo IDH que recebem os maiores valores médios. Para exemplificar: o território Velho Chico registrou a menor renda *per capita* (gráfico 5) e a maior porcentagem de extremamente pobres (gráfico 7). Logo, esse benefício tem um peso expressivo na composição da renda familiar de baixo rendimento médio.

Considerando-se o ano de 2010 e uma média conservadora de quatro pessoas por família nestes territórios, a porcentagem de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família chega a 64% no conjunto dos territórios, entre os quais, o território Piemonte do Paraguaçu atingiu 70%. Apenas os territórios Litoral Sul e Sertão Produtivo se situaram em uma faixa um pouco inferior a 60%. Esses números demonstram, portanto, que a implementação de políticas de transferência de renda ganhou enorme importância na busca do objetivo de redução da pobreza nos territórios rurais e da cidadania.

TABELA 4

Número de famílias beneficiadas, valor total do repasse e repasse médio por família do Programa Bolsa Família nos territórios baianos, estado e Brasil (2004, 2010, 2013)

Territórios	Famílias beneficiadas						Valor médio anual por família (R\$)		
	2004		2010		2013		2004	2010	2013
	Número	Valor (R\$)	Número	Valor (R\$)	Número	Valor (R\$)			
Velho Chico	52.682	30.460.683	59.268	68.111.061	69.441	129.963.886	578,20	1.149,20	1.871,57
Sertão do São Francisco	59.464	29.210.039	77.146	86.353.897	84.861	152.098.564	491,22	1.119,36	1.792,33
Do Sisal	87.481	40.468.104	92.549	111.769.284	112.102	199.073.076	462,59	1.207,68	1.775,82
Chapada Diamantina	55.219	28.459.299	59.874	65.609.090	71.012	125.812.598	515,39	1.095,79	1.771,71
Semiárido Nordeste II	58.712	34.266.155	69.669	78.465.271	81.392	140.666.950	583,63	1.126,26	1.728,27
Piemonte do Paraguaçu	35.875	21.207.077	43.616	48.599.728	49.942	84.484.258	591,14	1.114,26	1.691,65

(Continua)

(Continuação)

Territórios	Famílias beneficiadas						Valor médio anual por família (R\$)		
	2004		2010		2013		2004	2010	2013
	Número	Valor (R\$)	Número	Valor (R\$)	Número	Valor (R\$)			
Irecê	58.738	32.845.524	68.547	75.436.153	78.076	130.999.850	559,19	1.100,50	1.677,85
Bacia do Rio Corrente	28.397	15.320.202	32.500	36.894.491	37.281	62.087.070	539,50	1.135,22	1.665,38
Baixo Sul	34.740	15.430.402	55.825	61.667.039	60.678	95.908.730	444,17	1.104,65	1.580,62
Sertão Produtivo	58.799	32.891.856	62.209	67.458.511	70.215	110.105.533	559,39	1.084,39	1.568,12
Bacia do Jacuípe	40.203	21.438.544	40.563	43.748.887	45.006	69.823.034	533,26	1.078,54	1.551,42
Litoral Sul	84.304	36.371.798	113.936	119.976.612	117.356	165.410.836	431,44	1.053,02	1.409,48
Total dos territórios	654.614	338.369.683	775.702	864.090.024	877.362	1.466.434.385	516,90	1.113,95	1.671,41
Bahia	1.554.019	769.476.882	2.203.531	2.298.847.753	2.062.391	3.249.695.431	495,15	1.043,26	1.575,69
Brasil	-	5.533.257.938	-	14.366.015.610	-	22.750.781.400	-	-	-

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.
Elaboração dos autores.

Para melhor caracterizar esses territórios, fez-se uso de informações sobre suas atividades econômicas por meio do VAB e do PIB. Considerando-se a participação do VAB por setores, pode-se notar que houve uma queda na participação da agropecuária de 2000 para 2010, no estado da Bahia, passando de 8,78% para 7,22% e, no Brasil, de 5,60% para 5,30%. Essa queda se deu em todos os territórios, cuja participação é maior que a estadual no ano de 2010 em onze dos doze territórios analisados, variando de 9,88% (Bacia do Jacuípe) até 31,68% (Bacia do Rio Corrente), enquanto a média dos territórios em 2010 foi de 14,97%. Já a participação do setor agropecuária no território Litoral Sul é de 6,54% (tabela 5).

A participação da indústria no estado e nos territórios, em relação ao total do VAB, ampliou entre 2000 e 2010. No estado, ela passou de 28,86% para 30,28%. No mesmo período, o comportamento nacional foi próximo, passando de 27,73% para 28,07%. Considerando-se os territórios analisados, os dados demonstram baixa participação do setor no VAB, que passou de 16,43% para 18,65% no período analisado. Duas dinâmicas diferenciadas se destacam: *i*) oito territórios possuem participação do setor entre 10,00% (Bacia do Rio Corrente) e 16,98% (Do Sisal), considerado baixo em relação ao estado e abaixo da média do conjunto de territórios; e *ii*) quatro territórios possuem peso industrial acima da média do conjunto de territórios, Sertão Produtivo (20,06%), Sertão do São Francisco (23,97%), Litoral Sul (23,40%) e Baixo Sul (31,51%) – este último é o único que supera a participação estadual.

É importante registrar que o território Litoral Sul concentra expressiva atividade no setor industrial quando comparado com os demais territórios. De acordo

com os dados de 2010, o VAB da indústria atingiu R\$ 6,152 bilhões, representando 4,53% do estado e 21,48% do total entre os doze territórios, com destaque para as cidades de Itabuna e Ilhéus.

Quanto ao setor de serviços, é importante observar o crescimento entre 2000 e 2010 em quase todos os territórios e o elevado peso do setor na composição do VAB. No conjunto dos territórios analisados, o setor participa com 66,38%, enquanto no estado, a participação é de 62,50% em 2010. Apenas dois territórios registraram participações inferiores a 60% – Bacia do Rio Corrente (58,32%) e Baixo Sul (50,54%) em 2010. Os outros dez territórios registraram participações acima de 60%, desde 61,90% no território Chapada Diamantina até 74,21% no território Bacia do Jacuípe (tabela 5). Nestes territórios, a participação do componente serviços administrados, ou seja, o peso do setor público na composição do setor, ficou bem acima da média registrada na Bahia (17,71%), enquanto a média dos territórios foi 29,70%, com destaque para o território Bacia do Jacuípe, que chegou a 41,07%. Mesmo o território Litoral Sul, que possui grande participação do setor de serviços (70,06%), cuja dinâmica se dá em função do seu potencial turístico, os serviços administrados chegaram a 22,33%, muito superior à média nacional (14,93%).

TABELA 5
Participação sobre o valor agregado bruto por setores nos territórios baianos, estado e Brasil (2000 e 2010)
(Em %)

Territórios	Participação sobre o valor agregado bruto – VAB (BA) (%)									
	Agropecuária		Indústria		Serviços		Serviços administrados		Serviços – Serviços Administrados	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Bacia do Rio Corrente	38,63	31,68	8,80	10,00	52,57	58,32	23,51	23,45	29,06	34,88
Chapada Diamantina	34,38	27,86	8,12	10,24	57,50	61,90	29,19	32,15	28,31	29,75
Velho Chico	28,97	20,80	9,61	10,79	61,41	68,41	33,18	36,64	28,23	31,77
Semiárido Nordeste II	18,40	19,26	11,20	10,72	70,40	70,02	38,76	37,41	31,64	32,61
Baixo Sul	31,22	17,95	10,60	31,51	58,18	50,54	25,11	23,07	33,07	27,47
Piemonte do Paraguaçu	19,05	15,68	11,56	12,46	69,39	71,86	34,53	35,60	34,86	36,26
Sertão do São Francisco	18,92	14,20	27,38	23,97	53,70	61,84	19,64	25,81	34,05	36,03
Sertão Produtivo	17,40	13,46	15,84	20,06	66,76	66,48	27,77	27,94	38,99	38,54
Irecê	21,34	13,10	11,77	12,60	66,88	74,30	33,73	37,60	33,15	36,70
Do Sisal	15,50	10,50	16,60	16,98	67,91	72,52	36,54	39,71	31,36	32,82
Bacia do Jacuípe	15,93	9,88	11,76	15,31	72,31	74,81	41,07	41,15	31,24	33,66
Litoral Sul	7,26	6,54	21,63	23,40	71,11	70,06	21,64	22,33	49,47	47,72

(Continua)

(Continuação)

Territórios	Participação sobre o valor agregado bruto – VAB (BA) (%)									
	Agropecuária		Indústria		Serviços		Serviços administrados		Serviços – Serviços Administrados	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Total dos territórios	19,29	14,97	16,43	18,65	64,28	66,38	27,64	29,70	36,64	36,68
Bahia	8,78	7,22	28,86	30,28	62,36	62,50	15,67	17,31	46,69	45,19
Brasil	5,60	5,30	27,73	28,07	66,67	66,63	14,93	16,20	51,74	50,43

Fonte: Sidra/IBGE.
Elaboração dos autores.

No conjunto, tomando-se como parâmetro os dados da tabela 5, pode-se caracterizar os territórios rurais menos dinâmicos em relação ao comportamento do VAB como os que possuem maior participação no setor agropecuário, baixa participação na indústria e maior participação no setor de serviços, com grande peso dos serviços administrados, como ocorre nos territórios Bacia do Rio Corrente, Chapada Diamantina, Velho Chico e Semiárido Nordeste II. Mesmo os que possuem menor participação no VAB da agropecuária e registraram baixa participação na indústria, anotam maior participação do setor de serviços, com grande peso dos serviços administrados (Piemonte do Paraguaçu, Irecê e Do Sisal). Por sua vez, os três territórios com maior peso da atividade industrial mantêm a mesma lógica no setor de serviços (Baixo Sul, Sertão do São Francisco e Litoral Sul), mesmo o território Litoral Sul possuindo elevado peso no setor de serviços privados.

Em relação ao comportamento do PIB nos territórios analisados, deve-se observar a sua baixa participação no total do estado, pois enquanto os doze territórios reuniam 34,78% da população estadual, a participação no PIB foi de 19,77% (tabela 6). Todos os territórios registraram a mesma situação, desde o território Litoral Sul, que reúne maior população e PIB, respectivamente, 5,51% e 4,43% em relação ao estado; até o território Bacia do Jacuípe, que participa com 1,69% da população estadual e a menor participação no PIB entre os territórios – apenas 0,66%. Deve-se observar que os territórios em regiões mais desfavorecidas do ponto de vista climático, como o semiárido e o vale do São Francisco, registram os maiores hiatos entre população e PIB, superando os 50% quando comparado à participação no estado, como ocorre nos territórios Velho Chico, Irecê, Bacia do Jacuípe, Piemonte do Paraguaçu, Do Sisal e Semiárido Nordeste II. Apesar da baixa participação do PIB em relação ao estado, o que se verifica é que, entre 2000 e 2010, dos doze territórios analisados, dez apresentaram taxa de crescimento anual do PIB maior que a estadual (4,00%), sendo que o território Velho Chico cresceu a uma taxa de 4,60% a.a. até a taxa de 6,93% a.a. para o território Baixo Sul (tabela 6). Por sua vez, Sertão do São Francisco e Litoral Sul cresceram abaixo da taxa estadual, 2,74% a.a. e 3,21% a.a. respectivamente.

TABELA 6
Comportamento do PIB nos territórios baianos, estado e Brasil (2000 e 2010)

Territórios	PIB Nominal 2000 (R\$ mil)	PIB Nominal 2010 (R\$ mil)	PIB 2000 a valores de 2010 (R\$ mil)	Taxa de crescimento do PIB 2000-2010 (%)	População em relação ao estado (2010) (%)	PIB em relação ao estado (2010) (%)
Baixo Sul	612.750	2.683.611	1.373.786	6,93	2,40	1,74
Chapada Diamantina	585.479	2.078.739	1.312.644	4,70	2,69	1,35
Do Sisal	716.374	2.701.978	1.606.111	5,34	4,15	1,75
Irecê	544.133	1.945.591	1.219.946	4,78	2,87	1,26
Litoral Sul	2.222.234	6.834.348	4.982.249	3,21	5,51	4,43
Piemonte do Paraguaçu	369.256	1.346.338	827.872	4,98	1,78	0,87
Semiárido Nordeste II	494.468	1.969.906	1.108.597	5,92	2,91	1,28
Sertão do São Francisco	1.231.536	3.617.847	2.761.104	2,74	3,53	2,34
Sertão Produtivo	768.225	2.845.984	1.722.360	5,15	3,17	1,84
Velho Chico	519.956	1.828.563	1.165.741	4,60	2,64	1,18
Bacia do Rio Corrente	420.220	1.628.728	942.133	5,63	1,43	1,06
Bacia do Jacuípe	282.393	1.026.039	633.125	4,95	1,69	0,66
Total dos territórios	8.767.024	30.507.672	19.655.668	4,49	34,78	19,77
Bahia	46.523.212	154.340.458	104.305.041	4,00	-	-
Brasil	1.179.482.000	3.770.084.872	2.644.398.644	3,61	-	-

Fonte: Sidra/IBGE.
Elaboração dos autores.

Embora dez territórios registrem trajetórias de crescimento do PIB acima da estadual, a distância existente entre tais territórios e o estado é expressiva, pois são territórios com pequena produção interna. Enquanto o PIB por habitante no conjunto de territórios, em 2010, foi de apenas R\$ 6.257,90, o estadual foi pouco superior a R\$ 11.000,00 e o brasileiro superou os R\$ 19.000,00. Ou seja, em termos de PIB *per capita*, os habitantes dos territórios baianos produzem apenas um terço da riqueza nacional, mesmo com o crescimento experimentado na década de 2000.

6 OBSERVAÇÕES FINAIS

Considerando-se os dados apresentados, verifica-se que as políticas territoriais (Pro-nat e PTC), em conjunto com outras políticas públicas, beneficiaram municípios socioeconomicamente mais fragilizados do estado baiano. Como consequência, esses territórios mais pobres são os que vêm apresentando elevação mais acelerada nas trajetórias de qualidade de vida nos anos 2000, com ritmo de crescimento econômico e social acima da média estadual. Por outro lado, deve-se observar que a distância socioeconômica desses territórios para a realidade nacional ainda é grande,

e o crescimento acima da média estadual, especialmente na década de 2000, não foi suficiente para uma aproximação da realidade média estadual.

Em relação à composição dos territórios, identifica-se, por um lado, grande variação no número de municípios participantes destes territórios e dimensões variadas entre os territórios. Por outro lado, verificam-se uma baixa densidade populacional, com grande peso da população rural, e manutenção do êxodo rural nos anos 2000, embora a taxas menores que na década de 1990, mesmo que alguns municípios registrem pequeno crescimento da população rural, informações que reforçam a caracterização de territórios rurais.

Embora o IDH dos territórios fique abaixo da média estadual, verificou-se aumento nos territórios acima da trajetória estadual, especialmente nos mais pobres, o que pode ser explicado pela melhoria de alguns indicadores, entre os quais: longevidade, renda, educação e serviços públicos ofertados aos domicílios.

Em termos econômicos, a renda *per capita* dos mais pobres vem crescendo numa proporção próxima à do estado, que, por sua vez, é superior ao nacional, especialmente nos anos 2000. Isto fica ainda mais evidente nos territórios rurais mais pobres e que possuem elevada participação do Programa Bolsa Família e outros programas sociais. Os dados também registram queda na porcentagem de pobres e de extremamente pobres em patamares próximos ao dos indicadores estaduais.

Os territórios rurais menos dinâmicos são os que possuem elevada participação do setor de serviços na composição do VAB, com grande peso dos serviços administrados, baixa participação da produção industrial e relativo peso da atividade agropecuária. Em relação ao comportamento do PIB, deve-se observar sua baixa participação no total do estado, porém, dos doze territórios analisados, dez apresentaram taxa de crescimento média superior à estadual nos anos 2000.

Conclui-se, portanto, que em termos sociais e econômicos, conforme hipótese levantada, ocorreu uma lenta redução das assimetrias regionais nos territórios mais pobres, fruto de um conjunto de políticas públicas, particularmente, as sociais, que se intensificaram nos anos 2000 e vêm propiciando melhor qualidade de vida. Mesmo com o desempenho econômico desses territórios acima da média estadual, eles exigem maior atenção quanto aos investimentos realizados, já que ainda estão distantes da média estadual e nacional, pois os habitantes dos territórios baianos produzem apenas um terço da riqueza nacional.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
- ANDRIOTTI, J. L. S. **Fundamentos de estatística e geoestatística**. São Leopoldo, Editora Unisinos, 2003.
- ATLAS BRASIL – Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil. **Atlasbrasil.org.br**. 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em: 28 out. 2015.
- GUIA RODOVIÁRIO. **Guia Quatro Rodas Rodoviário**. São Paulo: Abril, 2011.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda**. Brasília: Ipea, 2012. (Comunicados do Ipea, n. 155).
- JESUS, C. M. **Desenvolvimento territorial rural: análise comparada entre os territórios constituídos autonomamente e os induzidos pelas políticas públicas no Brasil e na Espanha**. 2013. Dissertação (Doutorado) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia: 2013.
- JESUS, C. M.; FERNANDES, V. R. V. Desenvolvimento territorial rural: análise socioeconômica dos territórios induzidos por políticas públicas no Rio Grande Norte. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 16., 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Enanpur, 2015.
- ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Campinas: Alínea, 2008.
- ORTEGA, A. C.; JESUS, C. M. Desenvolvimento rural em Minas Gerais: caracterização socioeconômica dos territórios mineiros induzidos por políticas públicas na última década. *In: ORTEGA, A. C.; ESTRADA, E. M. (Org.). Desenvolvimento em territórios rurais: estudos comparados de Brasil e Espanha*. Campinas: Alínea, 2015. v. 1, p. 277-308.
- VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Autores Associados, 2002.
- _____. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamound, 2005.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Governo Federal. **Portal da transparência**: governo federal. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Secretaria especial de agricultura familiar e do desenvolvimento agrário**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Portal do FNDE**. Disponível em: <www.fnde.gov.br>. Acesso em: 12 set. 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema IBGE de Recuperação Automática**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: 16 out. 2015.

AS FERRAMENTAS DA PESQUISA QUALITATIVA APLICADAS AOS ESTUDOS TERRITORIAIS

Antonio César Ortega
Filipe Prado Macedo da Silva

1 INTRODUÇÃO

A metodologia desenvolvida neste livro foi aplicada a dois territórios baianos, o Território do Sisal e o Território do Litoral Sul. Neles se sobrepõem tanto as políticas territoriais rurais do governo federal – Território Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Territórios da Cidadania – como também a política territorial do governo baiano que se objetiva nos territórios de identidade.

Para esses dois territórios, foram utilizadas tanto a metodologia qualitativa, por meio de entrevistas a atores representativos e outras formas de observação, como a metodologia quantitativa – análise multivariada, para a construção de um índice de desenvolvimento rural, e estatística espacial, para a construção de *clusters* espaciais –, empregada nos capítulos 6 e 7. Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é descrever o delineamento metodológico realizado para a pesquisa qualitativa, mas com aplicação ao uso do enfoque territorial.

2 A METODOLOGIA QUALITATIVA

Inicialmente, destaca-se que o caráter interdisciplinar do objeto de pesquisa requer adotar estratégias diferentes de metodologias. Na verdade, as metodologias utilizadas na pesquisa podem ser definidas, como destacou Flick (2009a, p. 40), por “abordagens de metodologia mista, uma combinação pragmática entre pesquisa qualitativa e quantitativa”. Entre os economistas, as abordagens quantitativas dispensam justificativas, passa-se, então, a tecer alguns comentários que permitem justificar o uso das metodologias qualitativas.

De acordo com Flick (2009a, p. 20), as pesquisas qualitativas podem ser justificadas em virtude de que “a mudança social acelerada e a consequente diversificação das esferas da vida fazem com que, cada vez mais, os pesquisadores sociais enfrentem novos contextos e perspectivas sociais”. Nesse caso, nos chama a atenção o autor, os pesquisadores, quando utilizam as metodologias dedutivas tradicionais, obtidas a partir de modelos teóricos e testadas em evidências empíricas, e se deparam com

a diferenciação dos objetos, em mudança acelerada, ficam cada vez mais obrigados a utilizar estratégias indutivas. Contudo, ressalta, isso não significa desconsiderar a influência dos demais conhecimentos metodológicos.

O fundamental, portanto, é que os princípios norteadores e do planejamento da pesquisa alcancem suas finalidades, isto é, “isolar claramente causas e efeitos, operacionalizar adequadamente relações teóricas, medir e quantificar os fenômenos, desenvolver planos de pesquisa que permitam a generalização das descobertas e formular leis gerais (...)” (Flick, 2009a, p. 21).

Dessa maneira, lança-se mão de uma metodologia qualiquantitativa, pois esta é uma estratégia necessária e útil em função dos objetos e objetivos perseguidos na problemática do desenvolvimento territorial rural. Assim, combina-se ou integra-se o uso de dados primários (obtidos em análise de documentos ou a partir de entrevistas junto aos atores sociais) e secundários (basicamente das fontes tradicionais: censos, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad, banco de dados oficiais etc.). O *mix* metodológico permite a triangulação dos dados primários e secundários e dos dados qualitativos e quantitativos, fortalecendo a análise daquilo que se estuda. Várias técnicas de coleta de dados possibilitam que o desenho da pesquisa permaneça flexível, sensível e ajustável a novas ideias e perspectivas.

As metodologias qualitativas utilizadas neste trabalho, que apresentam maior resistência entre os economistas, foram as chamadas *pesquisação*, ou análise participativa, as quais se objetivaram pela aplicação de questionários semiestruturados em entrevistas com líderes representativos, bem como por análise documental e, em menor medida, por análise do discurso.

No caso da *pesquisação*, a dificuldade se impõe em virtude da exigência da permanência *em terreno*,¹ o que requer longos períodos, fato esse que nem sempre é possível em decorrência dos elevados custos que essa técnica incorre para a pesquisa em si. Dessa maneira, pelas condições que normalmente se encontra, a estratégia mais usual tem sido a aplicação de questionários semiestruturados, que passa pela seleção de atores líderes representativos da base social pesquisada.

Assim, por meio de entrevistas orais temáticas, registram-se depoimentos de diferentes segmentos sociais envolvidos nos processos de diagnóstico, formulação de projetos territoriais e gestão, entrevistando representantes de segmentos sociais que constituem os arranjos socioprodutivos e de gestores públicos. Na próxima seção deste capítulo, observaremos como é definida a amostragem qualitativa nos estudos territoriais e como são desenhados os procedimentos metodológicos.

1. Pesquisa em campo, ou seja, diretamente no objeto de estudo.

Por vezes, confrontam-se os resultados obtidos nas entrevistas junto às lideranças representativas de uma determinada base social com a aplicação de um questionário estruturado a uma amostra aleatoriamente selecionada junto à base social que aquela liderança representa.

Essas estratégias, que permitem uma evidência oral, auxiliam o pesquisador a expor os silêncios dos atores sociais, as lacunas e as deficiências da documentação escrita e dos dados secundários e representam, portanto, uma possibilidade real de troca de experiências, de diálogo, de registro, preservação e crítica das diferentes experiências dos atores sociais territoriais.

Isso acontece porque os pesquisadores podem compartilhar novas concepções de pesquisa, as quais ampliam o conceito de fontes, considerando o seu caráter de construção, bem como discutem sua historicidade e sua parcialidade e identificam e analisam documentos importantes dos processos de desenvolvimento analisados. Portanto, os documentos não falam por si, mas como são evidências, registros da experiência pessoal e profissional dos sujeitos históricos, são fontes importantes para o levantamento de dados e a produção de interpretações de acordo com os objetivos propostos.

De posse dos dados, sempre que possível, os fenômenos observados foram classificados de acordo com a frequência e distribuição por meio de técnicas quantitativas. Dessa maneira, novamente recorrendo a Flick (2009a, p. 33-34), atenta-se para o fato de que,

no cotidiano da prática de pesquisa, (...) frequentemente se faz necessária e útil a ligação entre as duas abordagens [qualitativa e quantitativa] por razões pragmáticas. Portanto, como podemos conceituar a triangulação de uma forma que leve realmente em conta as duas abordagens, incluindo suas peculiaridades teóricas e metodológicas sem qualquer tipo de subordinação apressada de uma abordagem sobre a outra.

Esse tem sido o desafio metodológico que vimos perseguindo: a utilização de abordagens quali-quantitativas nas temáticas relacionadas com o desenvolvimento territorial.

3 PESQUISA QUALITATIVA E O ENFOQUE TERRITORIAL

Qualquer estudo de natureza territorial inicia seu desenho de pesquisa com a seleção do território, ou seja, com a seleção do objeto *geográfico* de estudo. Diferentemente da pesquisa quantitativa orientada pela seleção formal – por exemplo, a seleção aleatória –, os estudos territoriais qualitativos são concebidos a partir de uma seleção deliberada ou uma amostragem intencional.

Quando os autores Ortega e Jeziorny (2011) resolvem estudar o Território Vale dos Vinhedos, ou Ortega e Jesus (2012) decidem estudar o Território do Cerrado Mineiro,

em ambos os casos, a seleção do território foi intencional, baseada em conhecimento prévio da importância ou das particularidades do território, circunstâncias de *conveniência* e de facilidade para acessar pessoas, situações – a serem observadas – e/ou lugares (Flick, 2009a). Isso explica – em parte – por que alguns territórios são estudados e outros não, ou por que alguns estudos territoriais adquirem mais profundidade do que outros.

Em outras palavras, os estudos territoriais de natureza qualitativa necessitam que os pesquisadores estejam diretamente envolvidos e/ou incrustados no objeto de estudo para que possam entender, descrever e explicar os fenômenos socioeconômicos “desde dentro”. Assim, a pesquisa qualitativa opera muito mais “fora” do que “dentro” de laboratórios, exigindo acesso a experiências, interações e documentos em seu contexto natural – ou seja, no mundo “lá fora”. Em termos práticos, ao escolher o território *A*, e não o território *B*, o pesquisador qualitativo leva em conta – ainda no projeto de pesquisa – sua capacidade de envolvimento na realidade concreta. Isso não quer dizer que os estudos territoriais qualitativos sejam menos rigorosos que os estudos territoriais quantitativos, apenas revelam que o material empírico é diferente (Flick, 2009a; 2009b; Gibbs, 2009).

Enquanto nos estudos quantitativos o material empírico são os números e as bases de dados, nos estudos qualitativos este são as realidades concretas em estudo. Ou seja, a pesquisa qualitativa está interessada nas perspectivas dos participantes, em suas práticas e rotinas do dia a dia e em seus conhecimentos cotidianos (Flick, 2009a, p. 16). Além disso, a seleção do território a ser estudado deve levar em conta os recursos disponíveis ou necessários – como tempo, pessoal, apoio técnico, competências, experiências, financiamento etc.

O fato é que os recursos disponíveis ou necessários são limitados – por exemplo, o tempo de execução das pesquisas depende dos prazos de financiamento – exigindo dos pesquisadores um maior rigor na seleção do território, já que obstáculos operacionais podem comprometer a qualidade do relatório/texto final (Flick, 2009a, 2009b).

Após a seleção do território, os pesquisadores qualitativos escolhem se o estudo territorial será um *estudo de caso unitário* ou um *estudo de casos comparativos*. No primeiro caso, basta selecionar um território. Mas, se for um *estudo de casos comparativos*, os pesquisadores necessitam selecionar dois ou mais territórios, o que torna a pesquisa qualitativa mais complexa e, por isso, exige um desenho de investigação mais amplo e/ou flexível.

Por exemplo, Silva (2015) optou por estudar apenas o Território do Sisal, enquanto Jeziorny (2015) optou por comparar o Território Vale dos Vinhedos (no Brasil) com o Território Montilla-Moriles (na Espanha). No primeiro caso, um *estudo de caso unitário*, e no segundo, um *estudo de casos comparativos*. Isso revela

que os estudos territoriais comparativos exigem que os pesquisadores elejam mais de um objeto *geográfico* de estudo.

Além do mais, os pesquisadores qualitativos precisam definir também a *temporalidade* do estudo territorial, ou seja, se vão analisar fatos passados (estudo retrospectivo), fatos presentes (estudo conjuntural), e/ou fatos futuros (estudo prospectivo). Por exemplo, Silva (2012), ao analisar o Território do Sisal, mesclou fatos passados com fatos presentes, gerando um estudo predominantemente *longitudinal*.

No caso de Silva (2015), a análise se objetivou para o Território do Sisal, mas enfocando fatos futuros, ou seja, gerou-se um estudo predominantemente *transversal*. Assim sendo, quando o estudo territorial abrange apenas um período temporal, é um *estudo predominantemente transversal*, e quando abrange mais de um período temporal, é um *estudo predominantemente longitudinal*.² A seleção do(s) período(s) temporal(is) depende dos objetivos científicos dos pesquisadores e também dos recursos disponíveis ou necessários para realizar a pesquisa.

A etapa seguinte ocupa-se em determinar o tema com que se abordará o(s) território(s) em estudo. Os pesquisadores podem estudar o sistema educacional, os aspectos geográficos, as mudanças climáticas, as atividades econômicas do território, os aspectos sociais, a governança política, as políticas públicas territoriais etc. Ao determinar o tema, é possível desenhar os enfoques teóricos, epistemológicos e metodológicos a serem utilizados na pesquisa qualitativa. Em outras palavras, com a delimitação do tema/assunto, é possível eleger as posições teóricas mais adequadas para o estudo, e, logo, os métodos de coleta de dados e de interpretação mais adequados ao programa teórico em questão.

Por exemplo, Silva (2012) optou por analisar as políticas públicas de desenvolvimento territorial rural no Território do Sisal, na Bahia. Ao delimitar o tema, o autor pôde traçar os enfoques teóricos, epistemológicos e metodológicos do estudo, levando em conta o público-alvo da pesquisa, o rigor científico do relatório/texto final e os objetivos gerais e específicos traçados no projeto de pesquisa. Em suma, Silva (2012) seguiu as sugestões de Flick (2009a, p. 9), para quem “a pesquisa qualitativa parte da ideia de que os métodos e a teoria devem ser adequados àquilo que se estuda (...)”. Em termos práticos, isso significa que a pesquisa qualitativa é um “guarda-chuva” que inclui uma série de enfoques das ciências sociais (Angrosino, 2009; Banks, 2009; Barbour, 2009; Flick, 2009a; 2009b; Gibbs, 2009). Quanto mais sensível, mais flexível e mais ajustável for os enfoques, melhor será o desenho do estudo territorial qualitativo.

2. O estudo predominantemente longitudinal pode prever também múltiplas coletas ao longo do tempo. Ou seja, um pesquisador pode passar décadas “debruçado” sobre o mesmo território, realizando múltiplos e sucessivos trabalhos de campo para capturar a evolução dos fenômenos no tempo (Angrosino, 2009; Barbour, 2009; Flick, 2009a; 2009b).

Outro aspecto importante que os pesquisadores qualitativos precisam definir é em qual nível sociológico – em razão de a pesquisa qualitativa estudar o mundo social – executarão o estudo territorial. Neste contexto, o nível *micro* se refere aos estudos centrados nas pessoas, enquanto o nível *macro* se refere aos estudos centrados nas instituições. Desse modo, ao definir o nível sociológico do estudo, é possível organizar um plano para coletar e analisar as evidências que permitirão aos pesquisadores qualitativos responder aos problemas do estudo. Compreender a diferença – entre o nível *micro* e o *macro* – será fundamental para executar a pesquisa de campo (o estudo concreto), visto que analisar experiências de indivíduos (ou grupos de indivíduos) é muito diferente de analisar experiências institucionais. Apesar disso – em ambos os níveis –, é imperativo que se administre bem o tempo e os recursos disponíveis ou necessários.

No caso do nível *micro*, em geral, o estudo territorial qualitativo centrará os métodos de pesquisa em experiências de pessoas (estudo biográfico) ou em grupos de pessoas – grupo focal³ (Angrosino, 2009). A ideia é examinar as interações e as comunicações (formais e informais) que se desenvolveram ou que estejam se desenvolvendo no objeto *geográfico* de estudo. Por exemplo, pode-se estudar o território *C* a partir da experiência de vida de um líder social, ou de um líder político, ou de um agricultor, ou de um empresário. Ou pode-se estudar o território *C* a partir das experiências de vida em conjunto – mediante o uso do grupo focal, em que o líder social, o líder político, o agricultor e o empresário estariam envolvidos de forma conjunta (ou conflituosa) durante a pesquisa de campo (Barbour, 2009). No primeiro exemplo (estudo biográfico), o foco é individual, e no segundo (grupo focal), o foco é grupal.

No caso do nível *macro*, em geral, o estudo territorial qualitativo centrará os métodos de pesquisa em experiências institucionais. Isso significa que a coleta de dados e a interpretação ocorrerão a partir de interações e comunicações (formais e informais) dentro das instituições e entre as instituições.⁴ O foco aqui não são os indivíduos (ou grupos de indivíduos), mas o modo como os indivíduos (ou grupos de indivíduos) agem em nome das instituições e o modo como estas se organizam para interagir/interatuar com outras instituições. Por exemplo, Silva (2012) optou por analisar as políticas públicas de desenvolvimento territorial rural no Território do Sisal em nível *macro*, centrando-se nas instituições e nas cúpulas dirigentes destas instituições (aplicando a perspectiva do *neocorporativismo*,⁵ em que se reconhece que as cúpulas detêm o *monopólio do poder organizativo* e a *legitimidade junto à base social*.

3. Segundo Barbour (2009), é estudar a interação em um grupo em relação a um tema específico.

4. Segundo Reis (2002, p. 118), “as instituições são artefatos que resultam da interação humana”, ou seja, são elementos subjetivos que envolvem hábitos, normas, convenções sociais, racionalidades, processos de vida, evoluções, culturas etc.

5. A abordagem do *neocorporativismo* reconhece que as lideranças manifestam em suas opiniões/ações (institucionalizadas ou não) os conflitos abertos/explicitos e fechados/implícitos e as concertações dos grupos que representam. Ver mais em Schmitter (1985).

Tanto no nível *micro* quanto no nível *macro*, as amostragens dos casos devem ser capazes de representar a relevância do fenômeno a ser estudado em termos de experiências e de envolvimento dos participantes com o fenômeno (Flick, 2009a). Neste contexto, as amostragens de pessoas (nível *micro*) ou instituições (nível *macro*) também não seguem a noção clássica de amostragem – podendo assumir outros métodos de amostragem intencional –, como os casos extremos ou desviantes, os casos particularmente típicos, os casos distintos, os casos sensíveis etc. Em suma, as amostragens dos casos devem ser suficientemente relevantes para construir um *corpus* de materiais/artefatos sociais capazes de delinear os sistemas de valor, ideias e práticas do(s) objeto(s) *geográfico(s)* em estudo (Angrosino, 2009; Banks, 2009; Barbour, 2009; Flick, 2009a; 2009b; Gibbs, 2009).

Em algumas situações, as amostragens dos casos podem incluir igualmente lugares e/ou eventos/situações específicas.⁶ A seleção dos lugares e/ou eventos/situações também não segue a noção clássica de amostragem, mas a lógica de amostragem *estratégica* (Flick, 2009a). Por exemplo, Silva (2012) percorreu os vinte municípios que compõem o Território do Sisal realizando uma viagem exploratória (observação) e participou de duas plenárias do Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira da Bahia (Codes Sisal). Logo, a ideia é analisar a formação de materiais/artefatos sociais participando dos processos relevantes e/ou observando como eles se desdobram (Angrosino, 2009). Em razão de os recursos disponíveis ou necessários serem limitados, é imperativo identificar os momentos e os contextos certos para a observação (participante e/ou não participante).

Para coletar os dados das experiências de pessoas, grupos de pessoas ou instituições (ou seja, indivíduos e/ou grupos de indivíduos que agem em nome das instituições), recomenda-se o uso de entrevistas⁷ e/ou grupos focais. Para coletar os dados dos lugares e/ou eventos/situações específicas, recomenda-se o uso da etnografia e/ou da observação participante. Além disso, os estudos territoriais qualitativos podem ser complementados com documentos, notas de campo, conversas informais, fotografias, gravações e anotações pessoais (Angrosino, 2009; Banks, 2009; Barbour, 2009; Flick, 2009a; 2009b; Gibbs, 2009). Esse *mix* de métodos⁸ revela que a pesquisa qualitativa é desenvolvida no campo de tensão entre a criatividade⁹ (teórica, conceitual, prática e metodológica) e o rigor (metodológico) no estudo dos fenômenos, dos processos, das pessoas e das instituições (Flick, 2009a, p. 91).

6. Podem incluir lugares e/ou eventos/situações pessoais (formais ou informais) ou institucionais (formais ou informais).

7. É um dos métodos mais predominantes na pesquisa qualitativa, podendo ser: entrevistas únicas baseadas em um roteiro; entrevistas repetidas (estudos longitudinais); entrevistas em grupo; e entrevistas narrativas (Flick, 2009a, p. 106-107).

8. Os vários métodos devem ser aplicados conforme o princípio da adequação, levando em conta, em algumas situações, as estratégias de “atalho” – ou seja, métodos adequados ao tempo disponível (Flick, 2009a; Gibbs, 2009).

9. Criatividade para usar os métodos, para explorar os campos, para assumir novas ideias e perspectivas e para adaptar os métodos e planos àquilo que se aplica ao campo de estudo (Flick, 2009a, p. 90-91).

Finalmente, a análise dos dados qualitativos tem no relatório/texto seu principal produto final. Conforme Flick (2009a, p. 9), a pesquisa qualitativa está baseada em texto e na escrita. Ou seja, escrever é uma questão central para os estudos territoriais qualitativos. A análise resultará de uma combinação formal de ferramentas (analíticas) qualitativas, que mesclarão todos os tipos de dados – inclusive, pode ocorrer uma triangulação com dados quantitativos e estatísticos. Neste contexto, a qualidade da pesquisa qualitativa é o resultado de esforços de planejamento (projeto de pesquisa), realização (pesquisa de campo) e relatório de pesquisa (Flick, 2009b). Além disso, o propósito do relatório/texto final não é responder a perguntas de generalização,¹⁰ mas, antes de tudo, desenvolver um entendimento mais sistemático do material que se analisa (Angrosino, 2009; Banks, 2009; Barbour, 2009; Flick, 2009a; 2009b; Gibbs, 2009).

REFERÊNCIAS

- ANGROSINO, M. **Etnografia e observação participante**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- BANKS, M. **Dados visuais para pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- BARBOUR, R. **Grupos focais**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009a.
- _____. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009b.
- GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- JEZIORNY, D. L. Indicações geográficas e difusão de tecnologia no mercado de vinhos finos: um estudo comparado entre territórios no Brasil e na Espanha. *In*: ORTEGA, A. C.; MOYANO ESTRADA, E. (Orgs.). **Desenvolvimento em territórios rurais: estudos comparados de Brasil e Espanha**. Campinas: Alínea, 2015. v. 1, p. 231-254.
- ORTEGA, A. C.; JESUS, C. M. **Café e território: a cafeicultura no cerrado mineiro**. Campinas: Editora Alínea, 2012.
- ORTEGA, A. C.; JEZIORNY, D. L. **Vinho e território: a experiência do Vale dos Vinhedos**. Campinas: Editora Alínea, 2011.

10. É comum a pesquisa qualitativa não estar ligada de forma muito intensa à questão de generalização. Para Flick (2009a, p. 63), "a única generalização é: não há generalização". Em alguns estudos territoriais, é possível – com ressalvas – fazer alguma generalização "interna", ou seja, uma conclusão dentro de um contexto ou grupo estudado. A generalização "externa" – para além do contexto ou grupo estudado – é mais difícil na pesquisa qualitativa.

REIS, J. A globalização como metáfora da perplexidade? Os processos geoeconômicos e o simples funcionamento dos sistemas complexos. *In*: SANTOS, B. S. (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 105-132.

SCHMITTER, P. C. Neocorporatismo y Estado. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, n. 31, p. 47-78, 1985.

SILVA, F. P. M. **Desenvolvimento territorial**: a experiência do Território do Sisal na Bahia. 2012. Mestrado (Dissertação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, Minas Gerais, 2012.

_____. Desenvolvimento, territorialidade e identidade: a experiência do território do Sisal na Bahia. *In*: ORTEGA, A. C.; MOYANO ESTRADA, E. (Orgs.). **Desenvolvimento em territórios rurais**: estudos comparados de Brasil e Espanha. Campinas: Alínea, 2015. v. 1, p. 307-339.

REFERENCIAL METODOLÓGICO PARA AVALIAÇÃO DA HOMOGENEIDADE DO DESENVOLVIMENTO RURAL DE UM TERRITÓRIO

Cristiane Aparecida de Cerqueira¹
Henrique Dantas Neder²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo objetiva propor uma metodologia para a estimativa de um Índice de Desenvolvimento Rural (IDR) municipal, como uma medida apropriada para indicar a homogeneidade ou não de um território. Aqui o desenvolvimento rural é entendido por um processo que gera mudanças socioeconômicas e ambientais no espaço rural capaz de melhorar a renda e a qualidade de vida das populações rurais, em uma visão do rural não associada ao setorial (agropecuária), mas em uma visão espacial do rural.

Nesse sentido, o estado da Bahia torna-se importante porque é pioneiro na implementação de políticas públicas que visam ao desenvolvimento rural, tornando útil para um estudo-piloto de aplicação da referida metodologia, que poderá ser replicada para outros municípios e estados brasileiros. Especificamente, esperamos com essa proposta permitir não somente avaliações do estágio de desenvolvimento em que se encontra cada município da Bahia, como ainda avaliar os recortes territoriais realizados pelos programas de políticas públicas territoriais.

Este capítulo parte da hipótese de que os territórios rurais baianos são heterogêneos entre si, sendo cada um constituído por municípios com diferentes IDR. Esta pesquisa se justifica porque ampliará os resultados científicos e a contribuição acadêmica sobre o tema desenvolvimento rural. As análises também subsidiarão as políticas públicas, podendo contribuir para promover a redução da pobreza e da desigualdade, e na promoção do desenvolvimento no meio rural baiano.

Com base em uma visão multidimensional do desenvolvimento, este é investigado a partir de um conjunto amplo de variáveis, quando é aplicada a análise fatorial (AF), que resume o número de informações e considera os diferentes pesos

1. Professora assistente da Universidade Estadual de Santa Cruz (Uesc) e pesquisadora do Ipea. *E-mail*: <ccerqueira@uesc.br>.

2. Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (IE-UFU). *E-mail*: <hdneder@ufu.br>.

dos dados originais na estimativa do IDR, medido por meio da hierarquização das observações.

Sendo assim, além desta introdução, este capítulo está dividido em mais quatro seções. A segunda seção traz detalhes sobre a seleção do conjunto de dados, municípios e territórios baianos. A terceira seção explica a importância da aplicação da AF e sua utilidade na estimativa de índices. A quarta seção apresenta os resultados da estimativa do IDR para os municípios dos territórios baianos selecionados. A última seção discorre sobre as considerações finais.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONJUNTO DE INFORMAÇÕES

Para estimar o IDR, foram considerados os 417 municípios do estado da Bahia existentes em 2010. Mas, durante o processo de coleta dos dados, alguns ajustes foram necessários. As informações dos municípios desmembrados após o ano 2000 foram realocadas nos seus respectivos municípios de origem, como no caso dos dados do município de Barrocas, que voltaram a ser adicionados aos dados do município de Serrinha, e as informações do município Luís Eduardo Magalhães, que voltaram a ser contabilizadas com as informações do município de Barreiras. Já o município de Madre de Deus foi eliminado do banco de dados, por não apresentar informações quanto ao índice de *Gini* estrutura fundiária, variável considerada essencial à análise.

Do total dos 417 municípios baianos existentes em 2010, apenas 161 foram distribuídos nos nove diferentes territórios contemplados concomitantemente pelos três programas públicos de cunho territorial, um de âmbito do governo estadual, Territórios de Identidade (TIs), e os outros dois de âmbito do governo federal, Territórios Rurais (TRs) e Territórios da Cidadania (TCs): Irecê, Velho Chico, Chapada Diamantina, Itaparica, Semiárido Nordeste II, Baixo Sul, Sertão do São Francisco, Litoral Sul e Sisal.

Como ficaria muito fadigosa e repetitiva a análise dos 161 municípios dos nove territórios, selecionaram-se entre eles um dos territórios menos desenvolvidos e um dos territórios mais desenvolvidos para discutir minuciosamente as suas características. Para tanto, utilizou-se o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 2010, para estimar o IDH de cada território pela média ponderada, ao considerar a população de cada município pertencente ao respectivo território.

De acordo com o IDH dos territórios baianos, um dos mais desenvolvido é o Território Litoral Sul (IDH: 0,646), e um dos menos desenvolvido é o Território do Sisal (IDH: 0,579). Ademais, esses dois territórios foram objetos da pesquisa e do acompanhamento por parte da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com vistas à aquisição

de informações que foram dispostas pelo Sistema de Gestão Estratégica (SGE). Por essas razões, neste capítulo, somente dois territórios serão alvos de discussão, com a finalidade de ampliar o leque de informações.

Considerando o caráter multidimensional, foi realizada uma seleção de variáveis, buscando informações essenciais à análise do desenvolvimento rural, que estivessem relacionadas aos objetivos³ e critérios⁴ dos programas públicos de cunho territorial, e que abordassem demografia, pobreza, desenvolvimento, desigualdade de renda, participação social, atividades econômicas, estrutura fundiária, potencial agropecuário, situação ambiental, educação, situação ocupacional, saúde, longevidade e características dos domicílios. Os dados foram obtidos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Censo Agropecuário 2006 e Censo Demográfico 2010) e do Atlas Desenvolvimento Humano 2010,⁵ do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

Buscou-se trabalhar com as informações consideradas importantes, selecionando 25 variáveis, a saber: percentual da população residente no meio rural (X_1); percentual de estabelecimentos agropecuários pertencentes à agricultores familiares (X_2); percentual da população em condição de pobreza (X_3); percentual da população em condição de extrema pobreza (X_4); IDHM (X_5); índice de Gini (X_6); percentual da renda proveniente de rendimentos do trabalho (X_7); percentual dos estabelecimentos agropecuários não associados (à cooperativas e ou entidades de classe) (X_8); percentual de eleitores que compareceram nas eleições (X_9); PIB *per capita* (X_{10}); participação do setor agropecuário no valor adicionado (X_{11}); índice de *Gini* referente à estrutura fundiária (X_{12}); valor da produção por estabelecimento agropecuário (X_{13}); valor da produção por pessoal ocupado no setor agropecuário (X_{14}); percentual dos estabelecimentos agropecuários que possuem energia elétrica (X_{15}); percentual da área plantada com a principal cultura (X_{16}); percentual da área de matas e florestas naturais (X_{17}); taxa de analfabetismo (X_{18}); expectativa de anos de estudo (X_{19}); taxa de desocupação (X_{20}); grau de formalização dos ocupados (X_{21});

3. O governo federal propôs, em 2003, uma política pública nacional para os Territórios Rurais (TRs), visando ao desenvolvimento sustentável. Posteriormente, buscando aperfeiçoar as políticas públicas de desenvolvimento territorial rural, o governo federal constituiu, a partir dos TRs, os Territórios da Cidadania (TCs), instituídos em 2008, apresentaram como propostas o crescimento econômico, a inclusão social e a redução das desigualdades regionais, buscando o avanço das regiões menos desenvolvidas e menos dinâmicas do Brasil (Brasil, 2005a; Brasil, 2007).

4. De acordo com o governo federal, para uma microrregião rural participar do programa TRs deve estar em conformidade com os seguintes critérios: apresentar elementos de coesão social e territorial, baixo dinamismo, pobreza e concentração do público prioritário (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, famílias assentadas). Para estar incorporado ao programa TCs, é necessário atender aos seguintes critérios: menor IDH territorial; maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF); maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; baixo dinamismo econômico, respeitar a convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo; maior organização social; menor Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (Ideb) (Brasil, 2005b; Brasil, 2008).

5. Para mais informações a respeito do atlas, ver: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>.

esperança de vida ao nascer (X_{22}); mortalidade até 1 ano de idade (X_{23}); percentual da população em domicílios com banheiro e água encanada (X_{24}); percentual da população em domicílios com coleta de lixo (X_{25}).

Após essa triagem, tornou-se necessária a inversão do comportamento de algumas variáveis para que elas fossem representadas no sentido positivo – quanto maior proporção de sua ocorrência, maior o desenvolvimento. Isso aconteceu com as variáveis:

$$X_3 = 100 - X_3$$

$$X_4 = 100 - X_4$$

$$X_6 = 1 - X_6$$

$$X_8 = 100 - X_8$$

$$X_{12} = 1 - X_{12}$$

$$X_{16} = 100 - X_{16}$$

$$X_{18} = 1 - X_{18}$$

$$X_{20} = 1 - X_{20}$$

$$X_{23} = 100 - X_{23}$$

3 A ANÁLISE FATORIAL E O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO RURAL

Estudos que envolvem um número relativamente grande de informações tornam as análises tabular, gráfica e mesmo estatística de difícil compreensão, por isso a modelagem multivariada tem sido aplicada em trabalhos que envolvem fenômenos complexos e exigem a consideração de elevada quantidade de variáveis e observações. A análise multivariada explica como ocorrem as inter-relações entre as variáveis, e objetiva a redução ou a simplificação estrutural, sem importantes perdas de informação, para representar o fenômeno estudado de forma mais simples e facilitar sua interpretação (Fávero *et al.*, 2009). Por isso, a estatística multivariada, especificamente a AF, pelo método de componentes principais (MCP), foi aplicada neste trabalho para a estimativa do IDR, conforme trabalhos realizados por Cheng *et al.* (2013), Stege (2011) e Melo e Parré (2007).

O modelo de AF considera que as p variáveis observáveis ($X_1, X_2, X_3, \dots, X_p$), extraídas de uma população com vetor de média μ e matriz de covariância Σ , são linearmente dependentes de algumas variáveis não observáveis $F_1, F_2, F_3, \dots, F_m$, denominadas fatores comuns, e de p fontes adicionais de variação $\varepsilon_1, \varepsilon_2, \varepsilon_3, \dots, \varepsilon_p$, denominadas de erros ou fatores específicos (Fávero *et al.*, 2009). O modelo de AF é apresentado da seguinte forma:

$$\begin{aligned}
 X_1 &= \mu_1 + a_{11}F_1 + a_{12}F_2 + \dots + a_{1m}F_m + \varepsilon_1 \\
 X_2 &= \mu_2 + a_{21}F_1 + a_{22}F_2 + \dots + a_{2m}F_m + \varepsilon_2 \\
 &\vdots \\
 X_p &= \mu_p + a_{p1}F_1 + a_{p2}F_2 + \dots + a_{pm}F_m + \varepsilon_p
 \end{aligned}
 \tag{1}$$

O coeficiente a_{ij} é denominado de *loading* ou carga fatorial e representa o peso da variável i no fator j , isto é, o grau e a correlação entre as variáveis originais e os fatores. Ao padronizar a variável X (média 0 e desvio-padrão 1), o modelo fatorial passa a ser escrito da seguinte forma geral:

$$X_i = a_{i1}F_1 + a_{i2}F_2 + \dots + a_{im}F_m + \varepsilon_i \quad (i=1, \dots, p) \tag{2}$$

Neste caso, X_i representa as variáveis padronizadas, a_i as cargas fatoriais, F_m os fatores comuns e ε_i os fatores específicos.

Segundo Fávero *et al.* (2009), os fatores são estimados pela combinação linear das variáveis, da seguinte forma:

$$\begin{aligned}
 F_1 &= d_{11}X_1 + d_{12}X_2 + \dots + d_{1m}X_i \\
 F_2 &= d_{21}X_1 + d_{22}X_2 + \dots + d_{2m}X_i \\
 &\vdots \\
 F_m &= d_{m1}X_1 + d_{m2}X_2 + \dots + d_{mi}X_i
 \end{aligned}
 \tag{3}$$

Sendo F_m os fatores comuns, d_{mi} os coeficientes dos escores fatoriais e X_i as variáveis originais, o escore fatorial é resultado da multiplicação dos coeficientes d_{mi} pelo valor das variáveis originais.

Para Maroco (2003), mesmo que um fator seja uma variável hipotética derivada de um conjunto de variáveis originais diretamente medidas, é possível possuir um escore nesse(s) fator(es) hipotético(s), que possa(m) ser utilizado(s) em outras análises. Segundo Cheng *et al.* (2013), Stege (2011) e Melo e Parré (2007), como os escores fatoriais possuem distribuição normal com média zero e variância unitária, eles são capazes de indicar a posição relativa de cada observação em relação à determinado fator. Como podem assumir valores positivos ou negativos; em módulo, quanto mais elevado o valor do escore fatorial, mais determinada observação tem elevada influência sobre aquele fator. Dessa forma, a partir da matriz dos escores fatoriais, é possível construir um índice para hierarquizar as observações, denominado de índice bruto de desenvolvimento (IBD), conforme apresentado nas expressões a seguir:

$$IBD = \sum_{i=1}^p W_i F_i \quad (4)$$

$$W_i = \frac{\lambda_i}{\sum_{i=1}^p \lambda_i} \quad (5)$$

$$F_i = \sum_{j=1}^m w_{ij} x_{ij} \quad (6)$$

onde W_i é o peso do componente principal i e F_i é o valor do componente principal i . Assim, W_i é a proporção da variância explicada para cada fator e F_i são os escores fatoriais. Ademais, λ_i é a taxa de contribuição do componente principal i , p é o número total de componentes principais selecionados, m é o número total de variáveis, x_{ij} é o valor padronizado da variável j relacionado à observação i , e w_{ij} é o peso da variável j referente à observação i .

De tal modo, como nos trabalhos realizados por Cheng *et al.* (2013), Stege (2011) e Melo e Parré (2007), neste trabalho, estimamos o IBD por meio do cálculo da média ponderada dos fatores pertencentes a cada observação, tomando a valor de cada fator ponderado pela sua variância. Isso foi possível, porque a AF pelo MCP faz com que o primeiro fator contenha o maior percentual de explicação da variância total das variáveis, o segundo fator contenha o segundo maior percentual, e assim por diante. A ponderação pela proporção da variância total elucida a importância relativa de cada fator.

Com base no IBD, interpolaram-se os resultados, considerando o maior valor como cem e o menor valor como zero, estimando o IDR para cada município, os quais foram classificados da seguinte forma:

- desenvolvimento extremamente alto (EA ou 1), se apresentassem resultados com três desvios-padrão acima da média;
- desenvolvimento muito alto (MA ou 2), se apresentassem resultados entre dois e três desvios-padrão acima da média;
- desenvolvimento alto (A ou 3), se apresentassem resultados entre um e dois desvios-padrão acima da média;
- desenvolvimento médio alto (MDA ou 4), se apresentassem resultados entre a média e um desvio-padrão acima da média;
- desenvolvimento médio baixo (MDB ou 5), se apresentassem resultados no intervalo entre a média e um desvio-padrão abaixo da média;

- desenvolvimento baixo (B ou 6), se apresentassem resultados no intervalo entre um e dois desvios-padrão abaixo da média;
- desenvolvimento muito baixo (MB ou 7), se apresentassem resultados no intervalo entre dois e três desvios-padrão abaixo da média; e
- desenvolvimento extremamente baixo (EB ou 8), se apresentassem resultados com três desvios-padrão abaixo da média.

TABELA 1
Categorias de desenvolvimento rural

Categoria	Sigla	Desvios-padrão (σ) em torno da média	Número correspondente
Extremamente alto	EA	$EA \geq (M + 3\sigma)$	1
Muito alto	MA	$(M + 2\sigma) \leq MA < (M + 3\sigma)$	2
Alto	A	$(M + 1\sigma) \leq A < (M + 2\sigma)$	3
Médio alto	MDA	$(M) \leq MDA < (M + 1\sigma)$	4
Médio baixo	MDB	$(M - 1\sigma) \leq MDB < (M)$	5
Baixo	B	$(M - 2\sigma) \leq B < (M - 1\sigma)$	6
Muito baixo	MB	$(M - 3\sigma) \leq MB < (M - 2\sigma)$	7
Extremamente baixo	EB	$EB \leq (M - 3\sigma)$	8

Fonte: Adaptado de Stege (2011).

Assim, a partir das 25 variáveis selecionadas neste trabalho, aplicou-se a AF, determinando o número fixo de sete componentes principais para estimar os escores fatoriais. A estimativa do grau de desenvolvimento rural de cada município da Bahia foi realizada por meio dos escores fatoriais, ou seja, dos valores dos fatores para cada um dos 414 municípios. E a classificação em categorias de desenvolvimento foi realizada considerando a tabela 1.

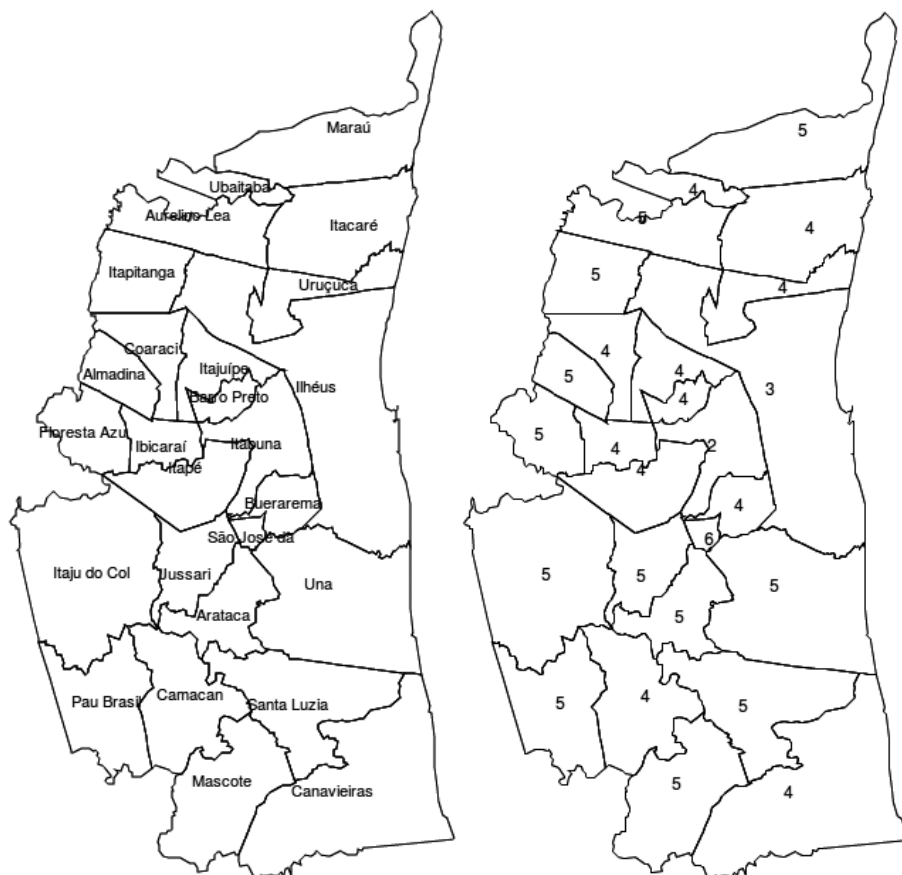
4 IDR ESTIMADO PARA OS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO LITORAL SUL E DO TERRITÓRIO DO SISAL

Pelos motivos anteriormente apresentados, o IDR foi estimado, considerando 414 municípios baianos. Então, a classificação do IDR para um determinado município de um território representa a posição dele em relação aos demais municípios do próprio estado da Bahia.⁶ A figura 1 apresenta os municípios do Território Litoral Sul, com identificação das categorias do IDR. Nenhum município desse território foi classificado com o IDR extremamente alto (EA ou 1). Apenas o município de Itabuna possui IDR muito alto (MA ou 2). O município de Ilhéus foi o único classificado com IDR alto (A ou 3).

6. As estatísticas descritivas das características dos municípios por nível de IDR, que destacam o perfil e as condições que influenciam a situação de desenvolvimento rural, estão detalhadas em Cerqueira (2015).

FIGURA 1

Índice de Desenvolvimento Rural dos municípios do Território Litoral Sul – estado da Bahia



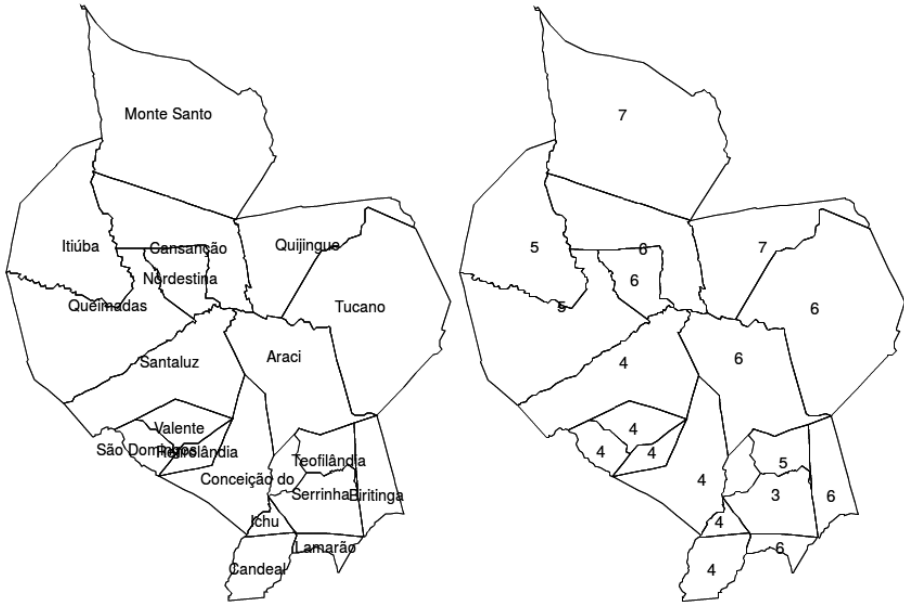
Fonte: Dados de pesquisa.

Conforme a figura 1, os municípios do Território Litoral Sul com IDR médio alto (MDA ou 4) são: Itacaré, Barro Preto, Canavieiras, Ibicaraí, Itajuípe, Buerarema, Ubaitaba, Itapé, Camacan, Uruçuca e Coaraci. Os municípios de Marau, Aurelino Leal, Itapitanga, Almadina, Arataca, Floresta Azul, Itaju do Colônia, Jussari, Una, Pau Brasil, Santa Luzia e Mascote foram classificados com IDR médio baixo (MDB ou 5). São José da Vitória é o único município do referido território com IDR baixo (B ou 6).

A figura 2 apresenta o Território do Sisal, com identificação das categorias do IDR de cada município. No Território do Sisal, nenhum município alcançou IDR extremamente alto (EA ou 1) e muito alto (MA ou 2). Apenas Serrinha

foi classificado com IDR alto (A ou 3). Os municípios de São Domingos, Ichu, Candeal, Santaluz, Valente, Retirolândia e Conceição do Coité foram classificados como de médio-alto IDR (MDA ou 4).

FIGURA 2
Índice de Desenvolvimento Rural dos municípios do Território do Sisal – estado da Bahia



Fonte: Dados de pesquisa.

A figura 2 indica que, no Território do Sisal, os municípios Itiúba, Queimadas e Teofilândia foram qualificados como de médio baixo IDR (MDB ou 5). Entretanto, Lamarão, Nordestina, Tucano, Araci, Cansanção e Biritinga foram classificados como municípios de baixo IDR (B ou 6). Os municípios Monte Santo e Quijingue foram considerados como municípios de muito baixo IDR (MB ou 7).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, foi apresentada uma proposta metodológica para a estimativa do IDR municipal, como uma medida apropriada para indicar a homogeneidade ou não de um território. Por ser pioneiro na participação de políticas públicas de desenvolvimento territorial rural, foi estimado e identificado o IDR dos municípios do estado da Bahia, com destaque para aqueles pertencentes ao Território Litoral Sul e ao Território do Sisal. Assim, é importante salientar que a estimativa do IDR de um município da Bahia é relativa às condições dos demais municípios baianos. Como é comum no Nordeste, a realidade da Bahia é de baixo nível de

desenvolvimento, por isso, muitas vezes um município baiano é classificado com IDR muito alto (MA ou 2), IDR alto (A ou 3) e IDR médio alto (MDA ou 4), mas apresenta elevada concentração fundiária, reduzido potencial agropecuário, presença de monocultura, baixa participação social, reduzido PIB *per capita* e grau de formalização dos ocupados, mas elevada taxa de desocupação, de pobreza, de analfabetismo e de mortalidade infantil, por exemplo.

O IDR foi estimado por meio dos escores fatoriais extraídos da AF, que por isso ponderou a importância relativa de cada fator, representativa do conjunto das 25 variáveis relacionadas à demografia, à pobreza, ao desenvolvimento municipal, à desigualdade de renda, à participação social, às atividades econômicas, à estrutura fundiária, ao potencial agropecuário, à situação ambiental, à educação, à situação ocupacional, à saúde, à longevidade e às características dos domicílios. Essas variáveis foram selecionadas por estarem relacionadas aos objetivos e aos critérios dos programas públicos de desenvolvimento territorial.

No Território Litoral Sul, nenhum município foi classificado com IDR extremamente alto (EA ou 1) e com IDR extremamente baixo (EB ou 8), entretanto existem municípios com diferentes níveis de IDR. De um lado, Itabuna e Ilhéus se destacam por apresentarem IDR muito alto (MA ou 2) e IDR alto (A ou 3), respectivamente. Por outro lado, São José da Vitória registra IDR baixo (B ou 6). Entre esses extremos, existem municípios em que foi atribuído IDR médio alto (MDA ou 4) e IDR médio baixo (MDB ou 5), revelando que o referido território é heterogêneo.

No Território do Sisal, nenhum município foi classificado com IDR extremamente alto (EA ou 1), com IDR muito alto (MA ou 2) e com IDR extremamente baixo (EB ou 8), porém existem municípios com diferentes níveis de IDR. De um lado, Serrinha se destaca por apresentar IDR alto (A ou 3). Por outro, Monte Santo e Quijingue registram IDR muito baixo (MB ou 7). Entre esses extremos, existem municípios aos quais foi atribuído IDR médio alto (MDA ou 4), IDR médio baixo (MDB ou 5) e IDR baixo (B ou 6), revelando que o referido território é relativamente menos heterogêneo.

Enfim, a estimativa do IDR aponta que, principalmente no Território Litoral Sul, existem municípios com situações muito diferentes. Por sua vez, o Território do Sisal é relativamente mais homogêneo no reduzido desempenho econômico e nos precários indicadores sociais empregados na estimativa do IDR. Dessa forma, aceita-se a hipótese inicial de que os territórios são constituídos por municípios heterogêneos.

Esperamos, assim, com essa proposta de IDR e com os resultados apresentados, permitir não somente avaliações do estágio de desenvolvimento em que se encontram os municípios baianos e, particularmente, os municípios dos dois territórios analisados, como, ainda, avaliar os recortes territoriais realizados

pelos diferentes programas de políticas públicas do governo federal e do governo baiano. Sugerimos que o Território do Sisal e, especialmente, o Território Litoral Sul, sejam subdivididos, de forma que os programas TRs, TCs e TIs direcionem recursos e ações condizentes com as necessidades de cada grupo de município mais homogêneos, conforme o IDR. Também recomendamos a aplicação dessa metodologia para outros municípios e estados do Brasil. Seguindo essa mesma direção, o próximo capítulo apresenta uma proposta metodológica para a delimitação homogênea de territórios.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília: MP, 2005a. (Série Documentos institucionais, n. 1.).
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília: MP, 2005b. (Série Documentos Institucionais, n. 2).
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011**: projeto de lei. Brasília: MP, 2007.
- _____. Decreto nº 1.1503, de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2008.
- CERQUEIRA, C. A. **Políticas públicas de desenvolvimento territorial rural**: uma análise da delimitação dos territórios rurais do estado da Bahia, segundo a tipologia municipal. 2015. Dissertação (Doutorado) – Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, 2015.
- CHENG, Y. *et al.* Changing rural development inequality in Jilin Province, Northeast China. **Geogra. Sci.**, v. 23, n. 5, p. 620-633, 2013. Available in: <<https://goo.gl/5dVIyj>>.
- FÁVERO, L. P. L. *et al.* **Análise de dados**: modelagem multivariada para tomada de decisões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. IBGE, 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/VdQXL0>>. Acesso em: 8 out. 2013.
- _____. **Censo Demográfico 2010**. IBGE, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/YelSN8>>. Acesso em: 6 nov. 2013.

_____. **Produto interno bruto dos municípios**. IBGE, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/0z6rKR>>. Acesso em: 1ª dez. 2013.

MAROCO, J. **Análise estatística com utilização do SPSS**. Lisboa: Silabo, 2003

MELO, C. O.; PARRÉ, J. L. Índice de desenvolvimento rural dos municípios paranaenses: determinantes e hierarquização. **RER**, v. 45, n. 2, p. 329-365, 2007.

STEGE, A. L. **Desenvolvimento rural nas microrregiões do Brasil**: um estudo multidimensional. 2011. Pós-Graduação (Dissertação) – Universidade Estadual de Maringá, Paraná, 2011.

REFERENCIAL METODOLÓGICO PARA DEMARCAÇÃO HOMOGÊNEA DE UM TERRITÓRIO

Cristiane Aparecida de Cerqueira¹
Henrique Dantas Neder²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo objetiva propor uma metodologia que contribua para a discussão de alternativas de delimitação de territórios, constituídos no Brasil pela política de desenvolvimento territorial rural. Como o estado da Bahia é precursor na instituição de tais políticas públicas, sua seleção é útil para o estudo piloto do emprego da referida metodologia, que poderá ser replicada para outros municípios e estados do Brasil.

Aqui, território é entendido num sentido multidimensional, constituído por processos sociais, econômicos e políticos, e não numa escala exata e imutável, ou como um espaço uniescalar como o do Estado-nação. Desenvolvimento rural é entendido por um processo que gera mudanças socioeconômicas e ambientais no espaço rural capaz de melhorar a renda e a qualidade de vida das populações rurais, numa visão do rural não associada ao setorial (agropecuária), mas numa visão espacial do rural.

Especificamente, procura verificar se os municípios que compõem determinado território são homogêneos entre si, possuindo características de conformidade com os critérios dos programas territoriais, e que facilitem a coesão e o pacto territorial. Em seguida, objetiva identificar os *clusters* espaciais comparando-os aos territórios instituídos, para então apresentar uma proposta de perímetros para os territórios rurais.

Este trabalho parte da hipótese de que, quanto à delimitação dos territórios, diferentemente dos *clusters* espaciais, é esperado que os programas territoriais tenham incluído, em um só território, um número relativamente grande de municípios, não homogêneos e distantes entre si, o que dificulta a construção de um projeto de desenvolvimento.

1. Professora assistente da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e bolsista do Ipea. *E-mail*: <ccerqueira@uesc.br>.
2. Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). *E-mail*: <hdneder@ufu.br>.

Para tanto, um pequeno conjunto de informações foi analisado por meio da estatística-descritiva, e a delimitação dos territórios foi proposta através da aplicação da metodologia dos *clusters* espaciais. Por certo, esta pesquisa se justifica pela importância de se avaliar a delimitação dos territórios rurais instituídos pela política territorial do governo federal e do governo do estado da Bahia, que permitirá identificar problemas de distorções efetivas, que pode contribuir para a eficácia dos referidos programas, no sentido de promover a redução da pobreza e da desigualdade. Também ampliará os resultados científicos e a contribuição acadêmica sobre o tema desenvolvimento territorial rural. Portanto, esperamos, com essa proposta, avaliar os recortes territoriais realizados e contribuir para o aperfeiçoamento da demarcação dos territórios.

Sendo assim, além desta introdução, este capítulo está dividido em mais sete seções. A primeira traz detalhes sobre a seleção do conjunto de dados, municípios e territórios baianos. A segunda explica a importância da aplicação da estatística-descritiva e sua utilidade na avaliação do nível de homogeneidade de determinadas áreas. A terceira apresenta os resultados da estatística-descritiva para os municípios dos territórios baianos selecionados. A quarta discute o modelo de análise de *cluster* espacial. A quinta detalha os procedimentos adotados para a identificação dos *clusters* espaciais. A sexta apresenta os resultados dos *clusters* espaciais como propostas de delimitação para os territórios selecionados. A sétima e última seção discorre sobre as considerações finais.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONJUNTO DE INFORMAÇÕES

Em 2010, apenas 161 municípios foram distribuídos nos nove diferentes territórios contemplados pelos programas públicos de cunho territorial, seja na esfera do governo estadual ou federal. Para objetivar as análises neste capítulo, foi selecionado um dos territórios mais desenvolvidos, o território Litoral Sul, e um dos menos desenvolvido, o território do Sisal. Ademais, já existem informações sobre esses territórios no Sistema de Gestão Estratégica (SGE), da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT)/Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Por esses motivos, neste capítulo, somente esses dois territórios são alvos de discussão, com a finalidade de avaliar a delimitação. Todavia, durante o processo de coleta, os dados do município de Barrocas voltaram a ser adicionados aos dados do município de Serrinha; então foram considerados apenas dezenove municípios do território do Sisal.³

Segundo Brasil (2007; 2008), para participar dos programas Territórios Rurais (TRs), Territórios da Cidadania (TCs) e Territórios de Identidade (TIs), os municípios das microrregiões devem possuir características que estejam em conformidade com os seguintes critérios.

3. Mais detalhes sobre esses procedimentos estão no capítulo 5 (seção 5.1.1) deste livro.

1) TRs

A proposta do programa TRs é selecionar territórios com baixo dinamismo, elevada pobreza e concentração do público prioritário (agricultores familiares, assentados pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário e famílias assentadas).

2) TCs

A proposta do programa TCs é selecionar territórios incorporados ao programa TRs, com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) territorial, maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária, maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas, baixo dinamismo econômico, maior organização social e menor Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (Ideb).

3) TIs

O governo da Bahia incorporou ao programa TIs as diretrizes dos programas nacionais (TRs e TCs), considerando o modelo capaz de respeitar as especificidades de cada local, reduzir as desigualdades e promover o desenvolvimento sustentável, incorporando questões ligadas ao meio urbano e às demais atividades econômicas que não se vinculam ao campo.

Sendo assim, para analisar as características dos territórios selecionados, o território Litoral Sul e o território do Sisal, foram escolhidas seis variáveis: percentual da população residente no meio rural (X_1); percentual dos estabelecimentos pertencentes a agricultores familiares (X_2); percentual da população em situação de pobreza (X_3); percentual da população em situação de extrema pobreza (X_4); Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) (X_5); e produto interno bruto (PIB) *per capita* (X_6).

Os dados relativos a essas variáveis foram obtidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Censo Agropecuário – IBGE, 2006; e Censo Demográfico – IBGE, 2010) e Atlas Desenvolvimento Humano 2010,⁴ do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Com base nesses dados, foram discutidas alternativas de delimitação dos territórios. Para tanto, inicialmente, os dados municipais foram analisados por meio da estatística descritiva univariada. Posteriormente, foi aplicada a metodologia de *clusters* espaciais.

3 A ESTATÍSTICA DESCRITIVA UNIVARIADA DOS DADOS

A estatística descritiva univariada permite compreender o comportamento dos dados por meio de medidas-resumo – que identificam tendências, variabilidades e valores atípicos. Também denominada estatística descritiva de uma única variável,

4. Para mais informações, ver **AtlasBrasil.org**. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em: 10 out. 2014.

estima medidas que representam uma série de dados, como as medidas de posição, medidas de dispersão, medidas de assimetria e distribuição de frequências, por exemplo. Segundo Fávero *et al.* (2009, p. 52), “a estatística-descritiva univariada tem por objetivo principal o estudo aprofundado do comportamento de determinada variável de cada vez, em relação a valores centrais, dispersões ou às formas de distribuição de seus valores em torno da média”.

Neste trabalho, foram utilizadas medidas de posição, do tipo medidas de tendência central, especificamente a média aritmética, e medidas de dispersão ou de variabilidade, designadamente a variância, o desvio-padrão e o coeficiente de variação. As medidas de posição resumem uma série de dados em apenas um valor representativo (Fávero *et al.*, 2009). No caso da média aritmética de uma variável $X(\bar{X})$, tem-se:

$$\bar{X} = \frac{\sum_{i=1}^n X_i}{n}. \quad (1)$$

No cálculo da média aritmética, n representa o número total de observações no conjunto de dados, X_i representa cada um dos valores da variável X , para $i = 1, \dots, n$.

A variância (S^2) é uma medida de variabilidade, e mede a dispersão dos dados em torno da média. Quanto maior a variância, mais afastados os dados estão da média da variável (Fávero *et al.*, 2009). A variância é calculada por:

$$\sigma^2 = \frac{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2}{n} \quad (\text{para a população}); \quad (2)$$

$$S^2 = \frac{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2}{n-1} \quad (\text{para amostras}). \quad (3)$$

O desvio-padrão (S) é a raiz quadrada da variância e representa a média das distâncias das observações em relação à média da variável. Quanto maior o S , mais as observações apresentam valores distantes da média (Fávero *et al.*, 2009). O S é calculado por:

$$\sigma = \frac{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2}{n} \quad (\text{para a população}); \quad (4)$$

$$S = \frac{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2}{n-1} \text{ (para amostras).} \quad (5)$$

O Coeficiente de Variação (*CV*) também é uma medida de variabilidade e mede a homogeneidade dos dados em relação à média (Fávero *et al.*, 2009). Sua fórmula é:

$$CV = \frac{S}{\bar{X}} \times 100\%. \quad (6)$$

O valor obtido do *CV* é dado em percentual e é interpretado da seguinte forma: *i*) se o *CV* for acima de 30%, o conjunto de dados é classificado como heterogêneo; e *ii*) se o *CV* for abaixo de 30%, o conjunto de dados é classificado como homogêneo (Fávero *et al.*, 2009).

4 A ESTATÍSTICA-DESCRITIVA UNIVARIADA DOS ATRIBUTOS DOS MUNICÍPIOS DOS TERRITÓRIOS

Considerando somente as variáveis relacionadas aos critérios que estabelecem a participação ou não dos municípios em territórios rurais (percentual da população residente rural, de estabelecimentos pertencentes a agricultores familiares, de pobres, de extremamente pobres, o IDH-M e o PIB *per capita*), as estatísticas descritivas presentes na tabela 1 indicam que há significativa diferença entre os municípios que compõem o território Litoral Sul.

TABELA 1
Estatísticas descritivas dos atributos do território Litoral Sul – estado da Bahia
(2006 e 2010)

Território/variável	Estatísticas-descritivas				
	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão	Coefficiente variação
População residente rural (%)	2,79	84,49	32,4	16,22	50,06
Estabelecimentos de agricultores familiares (%)	25,93	87,66	60,66	14,18	23,38
População pobre (%)	17,09	46,08	34,67	6,51	18,79
População extremamente pobre (%)	6,12	24,05	14,27	6,51	45,66
IDH-M	0,546	0,712	0,593	0,038	6,46
PIB <i>per capita</i> (R\$)	4.114,26	12.615,82	5.653,01	2.152,53	38,08

Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

O coeficiente de variação presente na tabela 1 revela que existe grande variabilidade e heterogeneidade no território Litoral Sul, em termos de população rural (50,06%), população em condições de extrema pobreza (45,66%) e PIB *per capita* (38,08%). O percentual da população rural varia entre 2,79% e 84,49%.

A população vivendo em extrema pobreza se altera entre 6,12% e 24,05%. Registra-se PIB *per capita* de somente R\$ 4.114,26, mas também de R\$ 12.615,82.

A tabela 1 também indica que as menores discrepâncias entre os municípios do território Litoral Sul ocorrem em termos do percentual de estabelecimentos pertencentes à agricultores familiares, da população em condições de pobreza e IDH-M, cujos coeficientes de variação são, respectivamente, 23,38%, 18,79% e 6,46%. Nesse território, identifica-se município que possui apenas 25,93% dos estabelecimentos agropecuários de propriedade de agricultores familiares. Contudo, há município com 87,66% de proprietários agrícolas com esse perfil. Existe município com 17,09% da população vivendo na pobreza; mas a pobreza alcança 46,08% da população em outro município. Pelo IDH-M de 0,546, existe município classificado como de baixo desenvolvimento municipal, mas existe município qualificado como de alto nível de desenvolvimento (IDH-M de 0,712).

Comparando a tabela 1 e a tabela 2, verifica-se que, em geral, há menor discrepância entre os municípios do território do Sisal do que entre os municípios do território Litoral Sul. O atributo que mais diverge entre os municípios do território do Sisal, por ter apresentado coeficiente de variação de 41,91%, é o percentual da população em condições de extrema pobreza, indicador que varia entre 5,99% e 35,62% (tabela 2).

Pela tabela 2, verifica-se que há importante diferença entre os municípios do território do Sisal, no que diz respeito ao percentual da população residente no meio rural, percentual de pobres e PIB *per capita*, que apresentaram coeficiente de variação de 27,46%, 25,20% e 20,59%, respectivamente. O percentual da população rural se alterna entre 35,88% e 83,10%. O percentual de pobres varia entre 21,48% e 55,01%. O PIB *per capita* também difere entre um e outro município, de R\$ 3.163,39 a R\$ 6.906,39.

TABELA 2
Estatísticas descritivas dos atributos do território do Sisal – estado da Bahia (2006 e 2010)

Território/variável	Estatísticas-descritivas				
	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão	Coefficiente de variação
População residente rural (%)	35,88	83,1	58,12	15,96	27,46
Estabelecimentos de agricultores familiares (%)	78,83	93,56	87,73	4,11	4,68
População pobre (%)	21,48	55,01	42,85	10,8	25,2
População extremamente pobre (%)	5,99	35,62	23,57	9,88	41,91
IDH-M	0,506	0,640	0,579	0,043	7,36
PIB <i>per capita</i> (em R\$)	3.163,39	6.906,87	4.328,74	8.912	20,59

Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Ainda na tabela 2, é possível verificar os atributos que tornam os municípios do território do Sisal mais semelhantes: IDH-M, com coeficiente de variação de 7,36%, e o percentual de estabelecimentos pertencentes a agricultores familiares, com coeficiente de variação de 4,68%. Há município com IDH-M de 0,506 (baixo desenvolvimento), mas existe município que o IDH-M alcançou 0,640 (médio desenvolvimento). Nesse território, os municípios são mais similares quanto ao percentual de estabelecimentos de propriedade dos agricultores familiares, que variou entre 78,83% e 93,56%.

5 O MODELO DE ANÁLISE DE *CLUSTER* ESPACIAL

Em várias áreas do conhecimento, há grande interesse no agrupamento de dados espaciais, com a finalidade de identificar padrões de dependência espacial por meio de medidas de autocorrelação espacial. Na área do desenvolvimento, e considerando que os problemas reais têm um caráter multidimensional, também têm sido aplicados os métodos de agrupamento para a distribuição espacial das unidades, baseados em informações de dados multivariados (Scrucca, 2005). Por isso, nesta subseção, é proposto um procedimento para explorar e descobrir padrões de aglomeração espacial, por meio da implementação do algoritmo popular de partição conhecido como *K*-média, que incorpora a estrutura de dados espaciais mediante o uso de medidas de autocorrelação espacial.

Matrizes de ponderação espacial

Para Scrucca (2005), a existência de associação espacial entre os vizinhos locais pode ser avaliada por meio de indicadores de autocorrelação espacial. Segundo Almeida (2012, p. 74), “a autocorrelação espacial significa que o valor de uma variável de interesse x em uma certa região i tende a estar associado ao valor dessa variável nas regiões vizinhas j ”, que pode ser expressa pela matriz de variância-covariância:

$$Cov(x_i, x_j) = E(x_i x_j) - E(x_i)E(x_j) \neq 0 \quad \text{para } i \neq j \quad (7)$$

A matriz de variância-covariância tem dimensão n por n e permite mensurar a dependência espacial. Recentemente, os padrões locais de associação espacial têm sido identificados por meio de matrizes de pesos espaciais, que expressam a estrutura de contiguidade das unidades espaciais de uma área. Dessa forma, o processo de análise espacial deve ser iniciado ao especificar uma matriz de ponderação espacial (W), que reflete um determinado arranjo espacial das interações do fenômeno pesquisado, pois a conexão entre duas regiões é descrita em uma célula da matriz, que é denominada de peso espacial (Almeida, 2012; Scrucca, 2005).

Dessa forma, apresentada de maneira mais formal, uma determinada matriz de peso espacial é uma matriz quadrada de dimensão n por n , em que os pesos espaciais w_{ij} representam o nível de conexão entre regiões de acordo com determinado critério de proximidade (seja geográfico ou socioeconômico), indicando a influência da região j sobre a região i . Para Almeida (2012), no caso da proximidade geográfica, ela pode ser definida conforme a contiguidade e/ou conforme a distância. Quanto à contiguidade, a matriz de pesos espaciais deve ser estimada de acordo com a noção de vizinhança. Assim, $w_{ii} = 0$, dado que a região não pode ser considerada vizinha de si mesma, tornando a diagonal principal da matriz de contiguidade composta por valores nulos. No caso de duas regiões partilharem uma fronteira, é atribuído um valor unitário (1), ou, no caso contrário, é atribuído um valor nulo (0), como formalmente apresentado a seguir:

$$w_{ij} = \begin{cases} 1 & \text{se } i \text{ e } j \text{ são contíguos} \\ 0 & \text{se } i \text{ e } j \text{ não são contíguos} \end{cases}$$

Estatística de autocorrelação espacial: a estatística G de Getis-Ord local

Um índice de autocorrelação espacial mede a associação espacial nos dados, considerando, simultaneamente, as informações locacionais e de atributos. Os índices de medidas locais se referem à associação de um único local com os seus vizinhos (Scrucca, 2005). Segundo Almeida (2012) e Scrucca (2005), a estatística local G de *Getis-Ord*, G_i procura estimar a associação espacial local, a partir de um indicador de concentração espacial, em que, para cada observação i , a estatística G_i avalia em que medida essa observação é rodeada por alto ou por baixos valores para a variável x . Essa medida é calculada como a soma de todos os valores dos dados da vizinhança do i -ésimo local em relação à soma de todos os valores dos dados, de acordo com a expressão a seguir:

$$G_i = \frac{\sum_{j=1}^n w_j x_j}{\sum_{j=1}^n x_j}. \quad (8)$$

No numerador, o somatório em j denota que somente os valores dos vizinhos próximos da região i serão utilizados, de acordo com um critério de vizinhança presente na matriz de ponderação espacial, W . Por exemplo, se a matriz W utilizada é estimada considerando um raio ao redor da região i a partir de uma distância de corte (em quilômetros), as regiões que estiverem dentro daquele raio são consideradas vizinhas e recebem um valor unitário [$w_{ij}(d)=1$] na célula da matriz W ; caso contrário, atribui-se um valor nulo [$w_{ij}(d)=0$] à célula da matriz W . Em G_i todos

os valores da variável x são incluídos no denominador, exceto aquele pertencente à observação i (Almeida, 2012).

$$G_i^* = \frac{\sum_{j=1}^n w_j x_j}{\sum_{j=1}^n x_j}. \quad (9)$$

Para Almeida (2012) e Scrucca (2005), a estatística G_i distingue os *clusters* de altos (*hot spots*) e baixos (*cool spots*) valores, isto é distinguem *clusters* de elevada e reduzida concentração espacial, mas não capturam a presença de autocorrelação espacial negativa (que tem a vantagem de identificar *outliers*, ao indicar associação espacial de valores dissimilares: baixos valores circundados por altos valores e altos valores circundados por baixos valores).

6 OS PROCEDIMENTOS ADOTADOS PARA A IDENTIFICAÇÃO DOS CLUSTERS ESPACIAIS

Como discutido na subseção anterior, a análise de *cluster* espacial pretende encontrar a estrutura de grupos para objetos com base em seus atributos multivariados. A maioria dos métodos de agrupamento pode ser dividida em duas classes: *i*) métodos hierárquicos, que produzem uma sequência de conjuntos aninhados; e *ii*) métodos não hierárquicos, que procuram dividir otimamente objetos em um número fixo de *clusters* (Scrucca, 2005).

Neste trabalho, foi adotada a segunda classe de método, o método não hierárquico, ao implementar o algoritmo popularmente conhecido como *K*-médias. O procedimento de agrupamento de dados espaciais pelo método não hierárquico, inspirado no trabalho realizado por Scrucca (2005) sobre a Itália, foi baseado no algoritmo a seguir.

- 1) Dada uma matriz de pesos espaciais, W , calculou-se para cada p -variável a estatística local *Getis-Ord* padronizada, $z(G_i)$, reunindo os valores na matriz Z de dimensão $(n \times p)$. Sendo assim, cada coluna de Z expressa o padrão de autocorrelação local para uma variável; cada linha de Z fornece o perfil dos *clusters* em torno de cada unidade local.
- 2) Aplicou-se o algoritmo *K-means* (*K*-médias) para esse conjunto de novas variáveis espacialmente construídas. Essa etapa permitiu agrupar observações baseadas nas características espaciais multivariadas, que contam com informações locais e de atributos. O método de aglomeração *K-means* possibilitou encontrar a partição ótima que minimiza a seguinte função-objetivo:

$$WSS = \sum_{k=1}^K \sum_{C(i)=k} \|z_i - \bar{z}_k\|^2. \quad (10)$$

Onde z_i é a i -ésima linha da matriz Z , \bar{z}_k para $k = 1, \dots, K$ são os centroides dos *clusters*, e a medida de dissimilaridade utilizada dentro do *cluster* foi a distância euclidiana, conforme expressão a seguir:

$$d_{ij} = \sqrt{\sum_{k=1}^p (x_{ik} - x_{jk})^2}. \quad (11)$$

O algoritmo começou com um conjunto inicial de centroides ($\bar{z}_1, \bar{z}_2, \dots, \bar{z}_K$) e alternou as unidades para o “centroide mais próximo”.

Assim, no método não hierárquico, uma vez definido pelo pesquisador o número de *clusters*, o procedimento para agrupar indivíduos (e não variáveis) é dinâmico e iterativo, com a finalidade de identificar a melhor solução, pois é reduzida a probabilidade de erro na classificação de um determinado sujeito num determinado *cluster*. Essa técnica busca estimar uma partição de n elementos em K grupos (*clusters*). Nesse método, como primeiro passo do algoritmo, as primeiras n observações são utilizadas como centroides iniciais de agrupamentos criando os *clusters* temporários. Esse método visa minimizar a variância interna aos grupos e maximizar a variância entre os diferentes grupos (Fávero *et al.* 2009; Maroco, 2003).

- 3) Por fim, a configuração final é selecionada com base no número ideal de agrupamentos sugerido pela estatística *GAP*, em que a seleção do número ideal de *clusters* pode ser baseada na estatística do tipo R^2 associada ao teste F.

Portanto, após definir a matriz de peso espacial, padronizamos as estatísticas G_i , calculadas para cada uma das seis variáveis espaciais. Esse procedimento foi realizado para os 26 municípios do território Litoral Sul e para os dezenove municípios do território do Sisal. Então, a matriz Z (26 x 6) e a matriz Z (19 x 6) com as referidas estatísticas locais padronizadas foram utilizadas no procedimento de agrupamento por meio do *software Data Analysis and Statistical Software (Stata)*. Somente a estatística *GAP* foi estimada pelo *software R*.

7 CLUSTERS ESPACIAIS COMO PROPOSTA DE DELIMITAÇÃO PARA O TERRITÓRIO LITORAL SUL E TERRITÓRIO DO SISAL

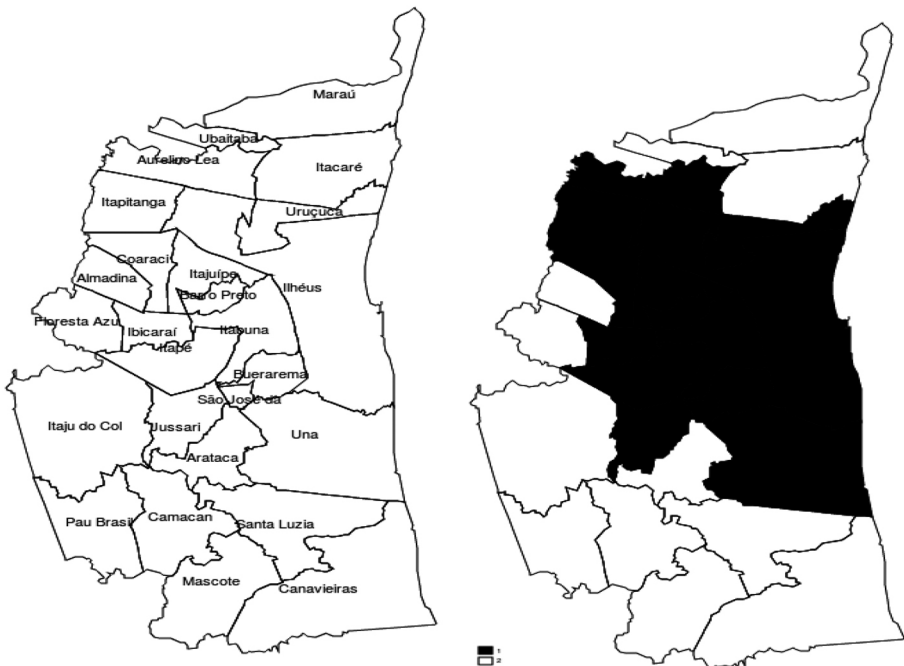
O *output* do *software R*, referente à estatística *GAP*, atendendo à regra de “determinação do número de *clusters* recomendado pela maioria dos índices”, sugere que dois tipos de *clusters* espaciais constituem o número ótimo para aglomerar os municípios

do território Litoral Sul. Considerando todas as estatísticas e todos os critérios, nove diferentes estatísticas/critérios apontam dois tipos de *clusters* espaciais como o número ótimo para agrupar os municípios do território Litoral Sul (figura 1).

Segundo a figura 1, para dois tipos de *clusters* espaciais, quatro diferentes agrupamentos são formados no território Litoral Sul, e, em cada um, os municípios são contíguos. Marau, Itacaré e Ubaitaba fazem parte do *cluster* espacial 1. Uruçuca, Aurelino Leal, Itapitanga, Ilhéus, Coaraci, Itajuípe, Barro Preto, Itabuna, Ibicarai, Itapé, Buerarema, São José da Vitória e Jussari fazem parte do *cluster* espacial 2. Almadina e Floresta Azul fazem parte do *cluster* espacial 3. Itaju do Colônia, Pau Brasil, Camacan, Arataca, Una, Santa Luzia, Canavieiras e Mascote fazem parte do *cluster* espacial 4.

FIGURA 1

Agregação dos municípios do território Litoral Sul, com a configuração de dois tipos de *clusters* espaciais (em quatro diferentes agrupamentos)



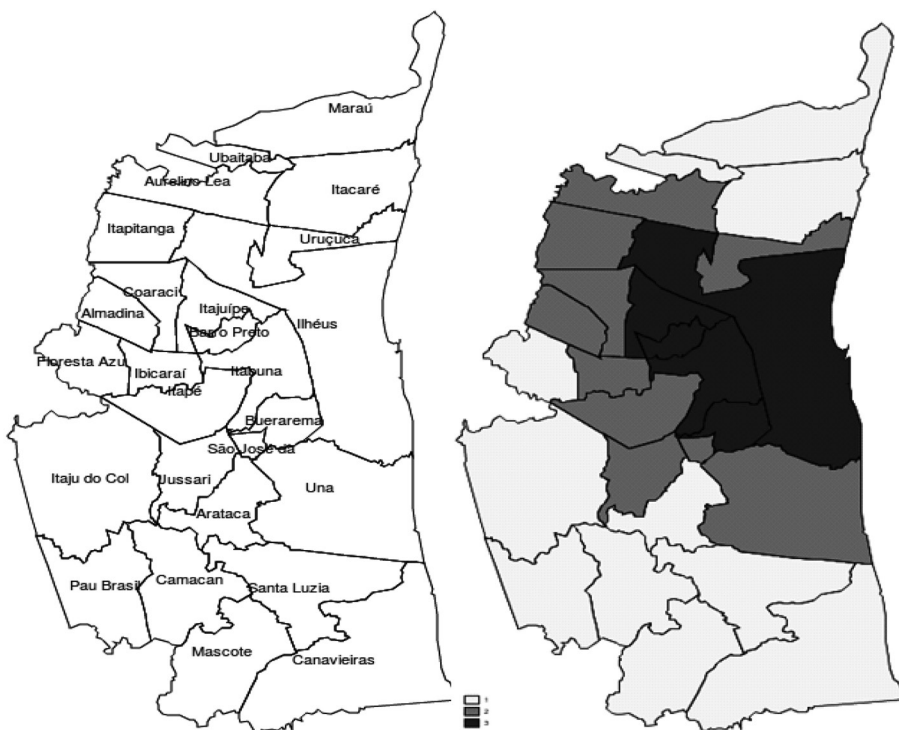
Fonte: dados de pesquisa.
Elaboração dos autores.

Ainda de acordo com o *output* do *software R* referente à estatística *GAP*, três diferentes estatísticas/critérios apontam três tipos de *clusters* espaciais como o número ótimo para a aglomeração dos municípios do território Litoral Sul. Segundo a figura 2, um total de quatro agrupamentos são formados e, em cada um, os municípios

são contíguos, à exceção de Floresta Azul. Marau, Itacaré e Ubaitaba fazem parte do *cluster* espacial 1. O *cluster* espacial 2 é formado por Uruçuca, Aurelino Leal, Itapitanga, Coaraci, Almadina, Ibicarai, Itapé, Jussari, São José da Vitória e Una. O *cluster* espacial 3 é formado por Ilhéus, Itajuípe, Barro Preto, Itabuna e Buerarema. O *cluster* espacial 4 é composto por Floresta Azul, Itaju do Colônia, Pau Brasil, Camacan, Arataca, Santa Luzia, Mascote e Canavieiras.

FIGURA 2

Agregação dos municípios do território Litoral Sul, com a configuração de três tipos de *clusters* espaciais (em quatro diferentes agrupamentos)



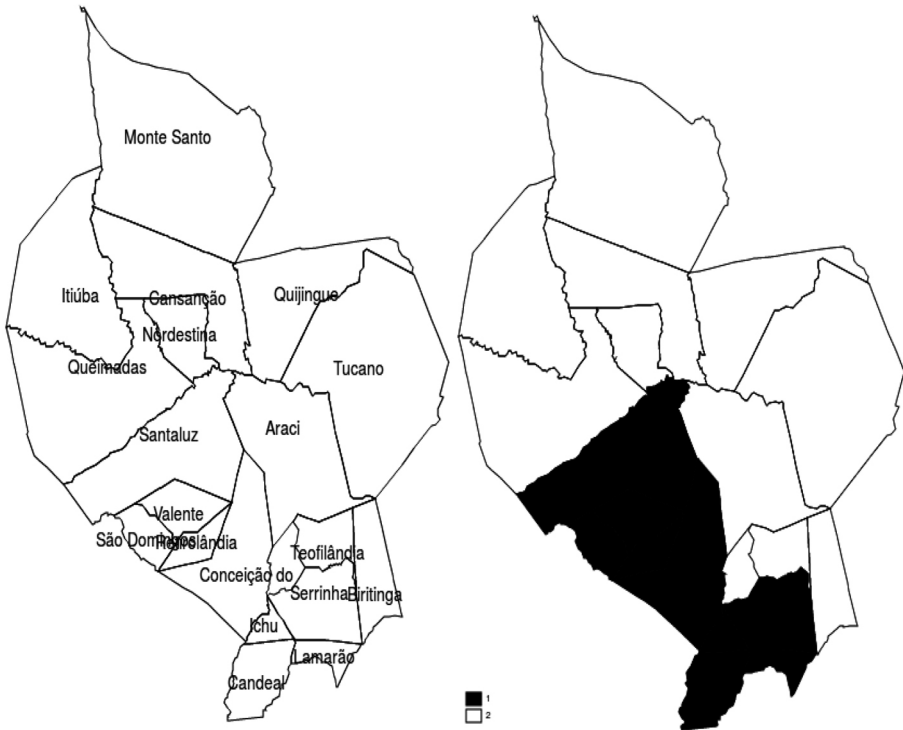
Fonte: dados de pesquisa.
Elaboração dos autores.

O *output* do *software R*, da estatística *GAP*, atendendo a regra de “determinação do número de *clusters* recomendado pela maioria dos índices”, sugere que dois tipos de *clusters* espaciais constituem o número ótimo de aglomeração para os municípios do território do Sisal. Considerando todas as estatísticas/critérios, nove diferentes estatísticas/critérios apontam dois tipos de *clusters* espaciais como o número ótimo para a aglomeração dos municípios do território do Sisal.

Segundo a figura 3, dois diferentes agrupamentos são propostos, sendo cada um formado por municípios contíguos. Monte Santo, Itiúba, Queimadas, Nordestina, Cansanção, Quinjingue, Araci, Tucano, Biritinga, Teofilândia, Serrinha e Lamarão fazem parte do *cluster* espacial 1. O *cluster* espacial 2 é composto por Santaluz, São Domingos, Valente, Retirolândia, Conceição do Coité, Ichu e Candeal.

FIGURA 3

Agregação dos municípios do território do Sisal, com a configuração de dois tipos de *clusters* espaciais (em dois diferentes agrupamentos)

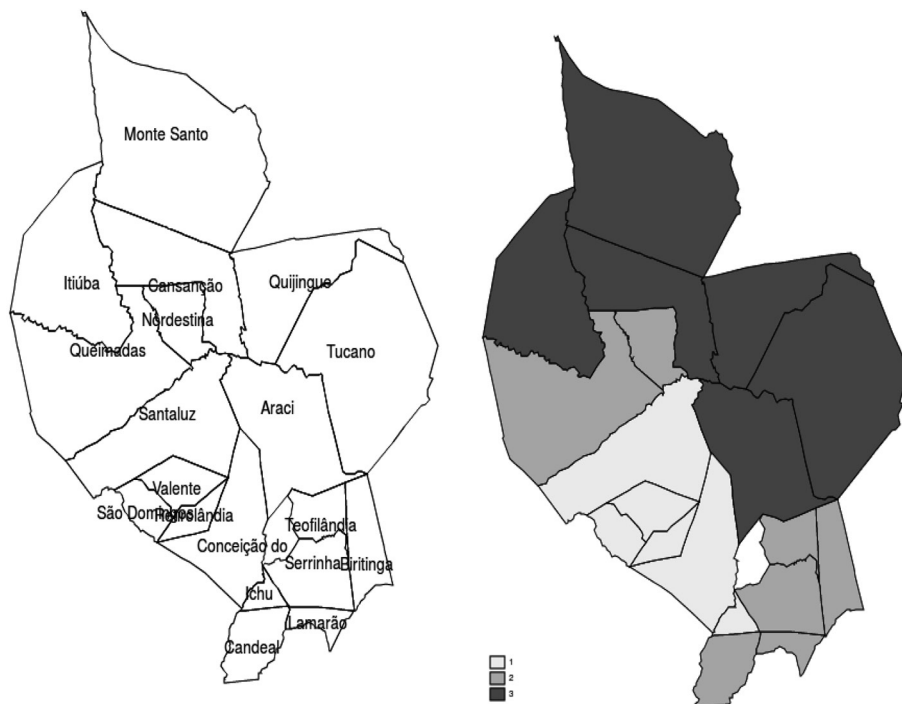


Fonte: dados de pesquisa.
Elaboração dos autores.

Ainda de acordo com o *output* do *software R* referente à estatística *GAP*, quatro diferentes estatísticas/critérios apontam três tipos de *clusters* espaciais como o número ótimo para a aglomeração dos municípios do território do Sisal. Segundo a figura 4, um total de quatro diferentes agrupamentos foram identificados, sendo cada um formado por municípios contíguos.

FIGURA 4

Agregação dos municípios do território do Sisal, com a configuração de três tipos de *clusters* espaciais (e em quatro diferentes agrupamentos)



Fonte: dados de pesquisa.
Elaboração dos autores.

A figura 4 indica que fazem parte do *cluster* espacial 1 os municípios Monte Santo, Itiúba, Cansanção, Quinjingue, Tucano e Araci. O *cluster* espacial 2 é formado por Queimadas e Nordestina. O *cluster* espacial 3 é formado por Santaluz, São Domingos, Valente, Retirolândia, Conceição do Coité e Ichu. O *cluster* espacial 4 é constituído por Teofilândia, Biritinga, Serrinha, Lamarão e Candeal.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, procurou-se discutir alternativas de delimitação de territórios, especificamente para o território Litoral Sul e o território do Sisal, constituídos no estado da Bahia. Para tanto, foi aplicada a análise estatística descritiva e a análise de *cluster* no intuito de, respectivamente, verificar se os territórios são formados por municípios homogêneos ou não, e identificar *clusters* espaciais (territórios), que indiquem alternativas de demarcações para os territórios, de modo que estes apresentem maior coesão territorial.

Considerando os dados relacionados aos critérios que estabelecem a participação ou não de um município e ou território nos programas territoriais, verificou-se, pela estatística descritiva, que o território Litoral Sul é relativamente mais heterogêneo que o território do Sisal. No Litoral Sul, há diferenças significativas entre os municípios quanto ao percentual da população rural, estabelecimentos cuja propriedade é familiar, população em condições de pobreza e de extrema pobreza e PIB *per capita*. No Sisal os municípios são relativamente mais homogêneos quanto aos indicadores selecionados, principalmente no que diz respeito ao elevado percentual de agricultores familiares e baixo IDH-M.

Portanto, aceita-se a hipótese inicial de que diferentemente dos *clusters* espaciais, os programas territoriais incluíram, em um só território, um número relativamente grande de municípios, não homogêneos e distantes entre si, o que dificulta a construção de um projeto de desenvolvimento.

Por meio dessas estatísticas e da análise de *cluster*, propõe-se a subdivisão do território Litoral Sul e do território do Sisal. Para o Litoral Sul, sugere-se a delimitação em dois tipos de *clusters* (e em quatro diferentes agrupamentos de municípios). Outra possibilidade apresentada é subdividir o Litoral Sul em três tipos de *clusters* (e em quatro diferentes agrupamentos de municípios). Para o Sisal, inicialmente propõe-se a subdivisão em dois tipos de *clusters* (em dois diferentes agrupamentos de municípios). Outra proposta é a subdivisão do Sisal em três tipos de *clusters* (e em quatro diferentes agrupamentos de municípios).

Inspirados nas discussões teóricas, analíticas e normativas apresentadas pela SDT/MDA, Jesus (2013) e Ortega (2008) acreditam que os contornos de territórios semelhantes aos da Espanha, que possui territórios pequenos em termos de área total, contribuem para a maior identidade territorial. Concordamos que é preferível demarcações que considerem um menor número de municípios em um determinado território rural. Sendo assim, a partir da identificação dos *clusters* espaciais, considera-se que o território Litoral Sul e o território do Sisal não foram constituídos territórios, e sugerimos que os recortes apresentados neste trabalho sejam aplicados pelos programas TRs, TIs e TCs.

Acredita-se que essas propostas de subdivisão do território Litoral Sul e do território do Sisal apresentam novas delimitações de territórios mais próximos do que é verificado na Espanha, onde há territórios com menores áreas, população total e média e densidade demográfica. Assim, essas novas delimitações promoveriam a coesão territorial, econômica, social e cultural, por selecionarem municípios fisicamente próximos e que vivenciam os mesmos problemas, carentes de semelhantes recursos e ações públicas, que tornariam os programas territoriais rurais mais eficientes no combate à pobreza e promoção do desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, E. **Econometria espacial aplicada**. Campinas: Alínea, 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2008-2011**: projeto de lei. Brasília: MP, 2007. v. 2.

_____. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, n. 38, p. 1, 26 fev. 2008. Seção 1.

FÁVERO, L. P. L. *et al.* **Análise de dados**: modelagem multivariada para tomada de decisões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/LSnf0c>>. Acesso em: 8 out. 2013.

_____. Censo Demográfico 2010. **Censo 2010**: IBGE. Disponível em: <<https://goo.gl/d93PI7>>. Acesso em: 6 nov. 2013

JESUS, C. M. **Desenvolvimento territorial rural**: análise comparada entre os territórios constituídos autonomamente e os induzidos pelas políticas públicas no Brasil e na Espanha. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2013.

MAROCO, J. **Análise estatística com utilização do SPSS**. Lisboa: Silabo, 2003.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos**: desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Campinas: Alínea, 2008.

SCRUCCA, L. **Clustering multivariate spatial data based on local measures of spatial autocorrelation**: an application to the labour market of Umbria. Perugia: Università degli Studi di Perugia, 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/5gzig4>>. Acesso em: 1º dez. 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SILVA, F. P. M. S. **Desenvolvimento territorial**: a experiência do Território do Sisal na Bahia. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012.

O TERRITÓRIO DO SISAL

Filipe Prado Macedo da Silva¹

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objeto de estudo o Território do Sisal. Localizado no semiárido da Bahia, abrange vinte municípios: Araci, Barrocas, Biritinga, Candeal, Cansação, Conceição do Coité, Ichu, Itiúba, Lamarão, Monte Santo, Queimadas, Retirolândia, São Domingos, Quijingue, Nordestina, Santaluz, Serrinha, Teofilândia, Tucano e Valente. Nos municípios do Território do Sisal, desde 1960, a sociedade civil se organizou e promulgou diversas experiências de sucesso, como o Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira da Bahia (Codes Sisal), a Associação de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira (Apaeb) de Valente e a Cooperativa de Crédito de Livre Admissão do Nordeste e Centro Sul da Bahia Ltda. (Sicoob Coopere), por exemplo. No entanto, apesar do noticiado sucesso dessas experiências, o Território do Sisal continua registrando elevados níveis de pobreza, exclusão social e baixo dinamismo econômico.

A conformação do que hoje se identifica como Território do Sisal foi estabelecida 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). Essas políticas de desenvolvimento territorial são avaliadas por organismos multilaterais, políticos, acadêmicos, militantes dos movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs) como uma das mais bem-sucedidas alternativas de promoção do desenvolvimento social e econômico. Contudo, após dez anos da adoção do enfoque territorial, avaliamos que a realidade socioeconômica do Território do Sisal ainda tem muito que mudar para conquistar os resultados traçados em seus projetos de desenvolvimento.

1. Mestre e doutorando em economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). *E-mail*: <filipeprado@hotmail.com>.

É nesse contexto que surge o problema deste capítulo: por que, apesar da forte atuação dos atores sociais e das instituições locais (ou da 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 capítulo tem como objetivo geral analisar e avaliar os principais efeitos das políticas públicas territoriais rurais no Território do Sisal e compreender por que o território continua apresentando alguns dos piores indicadores socioeconômicos da Bahia e do Brasil. Para atingir tal objetivo geral, traçamos alguns objetivos específicos: *i*) examinar o contexto geográfico, histórico e demográfico do Território do Sisal; *ii*) analisar a atual estrutura social e econômica do Território do Sisal; *iii*) analisar os principais efeitos das políticas públicas territoriais no Território do Sisal; e *v*) analisar as normas e as convenções coletivas (ou seja, a governança local).

Para elaborar este capítulo, foram adotados dois métodos: a revisão/pesquisa bibliográfica e a pesquisa de campo. Ambos os procedimentos foram realizados a partir da análise de fontes de dados quantitativos e/ou qualitativos. Assim, foram utilizados tanto dados primários como dados secundários. Sobre os dados secundários, consultamos um amplo acervo de documentos a respeito do Território do Sisal produzidos pelo governo da Bahia, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo governo federal, pelos sindicatos rurais etc. É importante frisar que as estatísticas e os documentos técnicos utilizados originam-se fundamentalmente dos órgãos governamentais. Isso quer dizer que analisamos a estrutura social e econômica do Território do Sisal com base em critérios e dados oficiais – ou seja, o avaliamos com base nas estatísticas oficiais.

Sobre os dados primários² adquiridos na pesquisa de campo, utilizaram-se questionários semiestruturados,³ que foram aplicados em instituições governamentais e em empreendimentos da sociedade civil influentes no arranjo produtivo local (APL) do Sisal. Deste modo, entrevistamos os representantes do poder público municipal, os representantes dos sindicatos dos trabalhadores rurais (STRs) e as lideranças de associações, de cooperativas, de movimentos sociais e de ONGs. As entrevistas foram escolhidas com base na relação das instituições (e dos representantes locais) que compõem o Codes Sisal, ou seja, que atuam na maior instância territorial de articulação do diálogo social – refletindo, portanto, os efeitos da coesão social, política e econômica (em âmbito territorial).

2. Este capítulo baseia-se em um conjunto amplo de entrevistas (58 *interviews*) realizadas entre 2010 e 2015 no Território do Sisal, em Feira de Santana e em Salvador.

3. Sobre o questionário utilizado na elaboração deste capítulo, ver Silva (2012, p. 247-248).

O 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 elementos e/ou informações sobre o processo de intermediação social e de articulação dos interesses econômico-comerciais. Em outras palavras, o enfoque teórico do neocorporativismo reconhece que as lideranças manifestam, em suas opiniões/ações (institucionalizadas ou não), os conflitos abertos/explicitos e fechados/implícitos e as “concertações” dos grupos sociais que representam (Ortega, 2005, p. 32-35).

Tudo isso foi abordado com base nos recentes debates acerca do enfoque territorial, valorizando uma abordagem multidimensional (dimensão econômica, sociocultural, política e ambiental), multiescalar (local, regional e mundial), multidisciplinar (história, economia, geografia, sociologia, política, antropologia etc.) e multiforme (civil, governamental, estrutural e cultural). Isso possibilitou o reconhecimento de que o desenvolvimento territorial demanda a compreensão de diferentes variáveis materiais e imateriais, revelando que os territórios têm “aparências” socioeconômicas características. Resumindo, procuramos assumir uma realidade territorial “fechada” e “aberta”, minimizando quaisquer equívocos das visões utilitaristas, estáticas ou deterministas.

Para facilitar a leitura, o capítulo foi dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, apresentamos o contexto geográfico e histórico do Território do Sisal. Na terceira seção, esquematizamos suas principais experiências coletivas (de sucesso). Na quarta seção, apresentamos os principais efeitos das políticas públicas territoriais rurais nesse território. Finalmente, na quinta seção, explanamos algumas reflexões relacionando os principais entraves para o desenvolvimento social e econômico mais abrangente no Território do Sisal.

2 O TERRITÓRIO DO SISAL NA BAHIA

2.1 Delimitação territorial e caracterização geográfica

O Território do Sisal está situado no semiárido baiano, abrangendo vinte municípios (figura 1). No total, o Território do Sisal ocupa uma área de 3,6% da área total do estado da Bahia, que é de 564.692 km² (Bahia, 2007a).

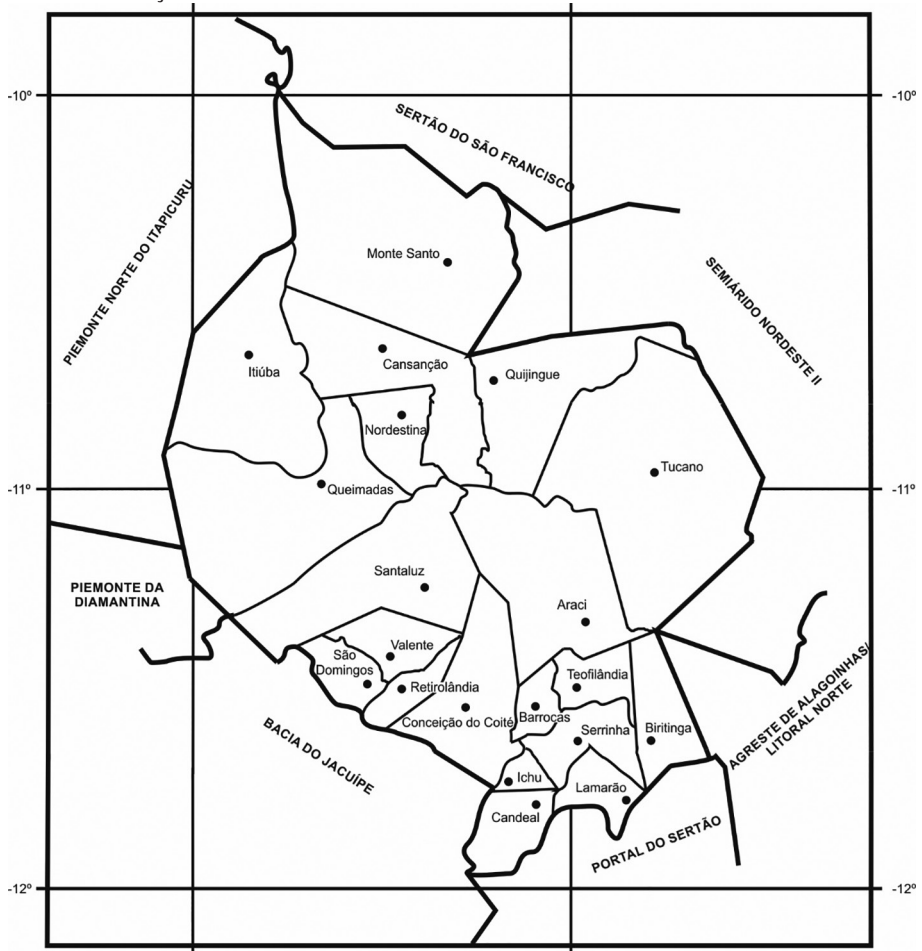
Em relação ao clima, tem uma temperatura média entre 23,6° C e 24,9° C, com pluviosidade anual entre 485,7 mm (Cansação) e 942,4 mm (Barrocas). Essa precipitação pluviométrica é periódica e irregular, concentrando 70% das chuvas em apenas dois ou três meses do ano (entre novembro e junho). Em outras palavras, o território não tem estações climáticas bem definidas (Bahia, 2011c). Esses atributos

climáticos, associados ao contexto geográfico-regional e à baixa hipsometria (ou altitude), classificam o Território do Sisal no tipo climático semiárido. As únicas exceções são os municípios de Ichu, Barrocas, Lamarão e Serrinha, considerados como subúmidos a secos.

Essas condições climáticas adversas inibem a atividade produtiva e a sobrevivência da população, principalmente em longos períodos de estiagem, quando os índices pluviométricos caem para 200 mm e 400 mm. 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 doze 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 aparência seca, de folhas pequenas e caducas.

Esse ecossistema tem como principais espécies estas: umbuzeiro, caroá, bariguda, algodoeiro-de-seda, icó, baraúna, camaratuba, faveleiro e pau-ferro, bem como diferentes espécies de cactáceas, como xique-xique, palma e mandacaru. É essa complexa variedade 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). Por isso a vegetação ou o ecossistema semiárido têm um grande valor simbólico-cultural, que se identifica com a sobrevivência do sertanejo, revelando a enorme relação entre o homem e a natureza. O solo no Território do Sisal é predominantemente raso, sílico-argiloso, seco, quase sem humos, pedregoso e pobre em nutrientes. Essas características, associadas às limitações climáticas, criam um substrato geológico cristalino, rico em sais e que torna as águas salobras, de sabor desagradável para humanos e para animais. No entanto, em períodos de longa seca, a utilização da água salobra é inevitável.

FIGURA 1
Delimitação do Território do Sisal



Fonte: Silva (2012); Silva e Ortega (2015a).

Em relação à aptidão das terras, é predominante no Território do Sisal a aptidão regular para lavouras. Essa categoria inclui limitações moderadas para a produção sustentada, exigindo um preciso e adequado manejo dos recursos de solo e de água para evitar a degradação e, no limite, a desertificação (Bahia, 2007d). Tais limitações reduzem a produtividade e os benefícios do uso das terras, além de restringirem as variedades de cultivo, no caso do Território do Sisal, mais apropriadas para os cultivos de “sequeiros” tradicionais e/ou tecnificados. Enfim, é importante notar que o Território do Sisal não tem qualquer unidade de conservação (ou reservas naturais, parques e florestas nacionais, entre outros).

2.2 Aspectos históricos do Território do Sisal

A história do Território do Sisal está diretamente ligada 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 amplo território, a pecuária extensiva foi um dos instrumentos mais utilizados, por sua capacidade de penetração pelo interior adentro e pelos baixos custos, chegando à região do rio São Francisco no século XVIII. Para os historiadores, essa estratégia não foi inserida isoladamente, porém em conjunto com outros tipos de práticas políticas e econômicas que perduram até os dias atuais.

Entretanto, foi somente no final do século XIX e 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/ou medo que até hoje pulsa 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 perambulam os bodes e os jumentos, os mais eloquentes representantes da verdadeira (e simbólica) fauna nordestina (Alves, 1981).

Em outras palavras, desde o final do século XIX, a sobrevivência no Território do Sisal é difícil e penosa, especialmente em virtude das secas e das carências de recursos naturais, econômicos e sociais. Ou seja, é verdadeira a imagem apresentada por Euclides da Cunha (*Os Sertões*) e por Graciliano Ramos (*Vidas Secas*) de um sertão com solos ressequidos, carcaças de animais e migrantes com trouxas sobre a cabeça. O tempo e o espaço não só teceram a individualidade e a identificação cultural do povo sisaleiro como, do mesmo modo, arrebatarem a autoestima do sertanejo, com elevada pobreza e penúria. Isso revela que os mesmos recursos escassos que suscitam infortúnio garantem igualmente as condições mínimas de vida (Silva, 2012; Silva e Ortega, 2015a; 2015b).

Esse paradigma adquiriu novos contornos a partir da década de 1930, quando a cultura do sisal operou uma densa transformação social, criando riquezas, fixando populações, desenvolvendo a economia, criando finalmente 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 conseguiu 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 só 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 mil quilos de fibra em dez horas de trabalho. Assim sendo, o sisal foi alargando as suas fronteiras, invadindo todo o nordeste baiano. A partir desse período, a região passou a ser chamada – em razão da comercialização do sisal, adquirindo várias nomenclaturas – de Região Sisaleira, ou do Sisal, *Sisalândia* (Ricci, 2007), e mais recentemente, de Território do Sisal.

No final da década de 1940, teve início a exportação do sisal, com 96% da produção voltada para o mercado externo. Por fim, 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 no que tange à produção mundial de sisal. Segundo o Sindicato das Indústrias de Fibras Vegetais da Bahia – 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 implantadas no país, beneficiando a adoção de processos de mecanização do desfibramento, por meio da máquina paraibana.

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 diferentes regiões do sertão nordestino. Nessa ocasião, cerca de 27 municípios baianos aderiram à extração do sisal como estratégia de sobrevivência para a população rural. Para Almeida (2006), 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”, quando “um quilo de sisal comprava um quilo de carne” (Penna, 1987, p. 41).

Entre 1946 e 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 ocasião, 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%. Essa decadência aconteceu em função da entrada no mercado de “substitutos sintéticos” (fios de polipropileno), da concorrência de produtos (de sisal) africanos, da expansão exagerada da oferta em relação à demanda e do fechamento das fábricas europeias que utilizavam fibras de sisal como matérias-primas (Almeida, 2006; Alves, 2005).

A decadência da cultura do sisal revelou não somente novos problemas econômicos, como, do mesmo modo, novos problemas sociais. Apesar de grande demandante de mão de obra, a expansão da produção do sisal foi caracterizada pela permanência da propriedade desigual e da distribuição assimétrica dos benefícios econômicos. Mesmo apoiando-se na produção em pequenas e médias propriedades

rurais, “quem produz não ganha, quem ganha exporta”. 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 unicamente o “ouro verde”, mas era também a “fibra da servidão” (Bahia, 1991). Em resumo, a baixa remuneração e as péssimas condições de trabalho fizeram do sisal um “vilão social”, apesar da enorme importância econômica para uma região com poucas opções de sobrevivência ou de renda. Na prática, quem não se sujeitava à servidão do sisal ficava sem alternativas de ocupação e de renda.

Em relação ao sistema produtivo, além de a máquina paraibana ter modernizado de forma significativa o setor sisaleiro, alterou ainda 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 e/ou ignorava completamente a legislação. Além do trabalhador do motor, diferentes trabalhadores rurais passaram a trabalhar – sem direitos trabalhistas – em propriedades de terceiros, com o objetivo de complementar a renda familiar (Alves, 2005).

Sobre a comercialização, com a crise da cultura do sisal, ficou evidente que o produtor agrícola não participava de qualquer etapa comercial, ficando limitado somente à venda da fibra seca para intermediários. Até chegar à fase final de exportação ou industrialização, o produto passava por vários agentes de comercialização. Para Alves (2005, p. 45), os exportadores ou as indústrias ficavam com quase 40% da receita bruta gerada pela fibra seca. Enquanto isso, os produtores rurais e os trabalhadores ficavam, em média, com 23% e 10% respectivamente. É visível, deste modo, que os frutos econômicos do cultivo do sisal estão concentrados nas mãos de intermediários e indústrias oligopolistas (no setor sisaleiro).

Com a crise do sisal, a combinação “explosiva” de preços baixos e pouco remunerativos aos pequenos produtores e/ou trabalhadores rurais eliminou um significativo contingente populacional da região e da cultura do sisal (Bahia, 1991). Isso significa que a crise estimulou a migração, temporária ou definitiva, de trabalhadores para centros urbanos regionais (Feira de Santana), estaduais (Salvador) e nacionais (São Paulo e Rio de Janeiro) em busca de melhores condições de vida. Nesse período, as transformações concretizadas na economia sisaleira, como a política de preços mínimos adotada a partir de 1970, foram circunscritas aos setores de exportação e de industrialização, não beneficiando os pequenos e médios produtores rurais.

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 “expropriação-exploração” no campo foi o estopim para as novas práticas de mobilização e inspiração de alternativas organizativas e políticas na região. Com o auxílio da Igreja Católica, a sociedade civil iniciou sua luta ainda nos anos 1960, com a formação do Movimento de Organização Comunitária (MOC), mas só adquiriu visibilidade na década de 1980, com a institucionalização de distintas organizações coletivas, como as Apaeb e os STRs.

Tais conquistas foram impulsionadas pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), organizadas com base na filosofia da teologia da libertação. Essas mobilizavam os trabalhadores do campo contra a concentração fundiária e de capital, além de incentivarem as ideias de democratização das relações sociais sobre os problemas criados pela violência, censura e ditadura militar. Em síntese, o auxílio da Igreja Católica extrapolava o suporte político, sendo o principal canal de comunicação das populações rurais. No caso do Território do Sisal, a mobilização da igreja foi gerida, na década de 1970, por três padres italianos que atuavam na Paróquia Sagrada Família.

Foi desse território que partiu, em 1979, a primeira mobilização de trabalhadores rurais da Bahia, pós-1964, para reivindicar do governo do estado medidas contra o fisco, que castigava os agricultores no momento da comercialização dos produtos. Dessa articulação, apareceram as Apaeb, com atuação regional de defesa econômica e ação sociopolítica. Alguns anos depois, as Apaeb foram municipalizadas (Silva, 2012; 2013). Nesse momento, a Apaeb-Valente tornou-se um centro de experimentação tecnológica e de aprendizagem, deslocando-se da simples comercialização para o beneficiamento e a exportação do sisal.

Entre 1980-1990, as mobilizações, reivindicações e organizações da sociedade civil multiplicaram-se no Território do Sisal. Nesta ocasião, duas lutas foram simbólicas: contra a mutilação dos trabalhadores rurais e contra o trabalho infantil. A sociedade civil organizou-se igualmente para lutar pelos direitos trabalhistas dos trabalhadores do sisal. Mesmo sem sucesso, o movimento expôs para o mundo que era comum o não cumprimento mínimo das leis trabalhistas no que “se refere a 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 José Sarney impediu o funcionamento das máquinas paraibanas sem o dispositivo de proteção. Apesar desse avanço, a finalidade do movimento era em favor da aposentadoria dos trabalhadores que haviam perdido dedos, mãos e antebraços no desfibramento do sisal (Almeida, 2006). A ideia era mostrar que os trabalhadores mutilados se achavam totalmente desamparados pela legislação trabalhista, ou seja, a intenção

era persuadir e convencer o governo federal de que a perda de um membro afetava completamente a capacidade de trabalho.

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. Nesse contexto, o trabalho infantil era um recurso usado pelas famílias para garantir sua sobrevivência, além de um fator cultural, segundo o qual criança que não trabalha cresce preguiçosa e/ou vagabunda. Da articulação da sociedade civil com o poder público e os organismos multilaterais (da Organização das Nações Unidas – ONU) surgiram as primeiras propostas de erradicação do trabalho infantil, arquitetadas a partir de 1994 e implementadas até o final dos anos 1990.

Apesar das inúmeras mobilizações, reivindicações e lutas, a década de 1990 foi caracterizada por uma crise econômica de proporções gigantescas que enraizou as condições de pobreza e a miserabilidade na região sisaleira. Para Alves (2005), somente em meados de 2002 a economia no Território do Sisal começou a apresentar sinais de recuperação, em virtude de uma elevada demanda por fibra de sisal, devido à preocupação com a preservação ambiental e ao aumento da preferência por produtos naturais. A partir de 2003, o território passou a ser influenciado por políticas territoriais, com maior capacidade da sociedade civil para influenciar os seus destinos.

3 A EXPERIÊNCIA DO TERRITÓRIO DO SISAL

3.1 Governança territorial: ações do Codes Sisal

Desde 2002, o Território do Sisal dispõe de uma instância territorial de articulação do diálogo social. O Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira nasceu a partir da demanda da sociedade civil, sobretudo dos movimentos sociais, para discutir as políticas públicas com os gestores locais. Em geral, o desenvolvimento era pensado 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. Em 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e a adoção do enfoque territorial, observou-se um impulso nas ações e um fortalecimento institucional do Codes Sisal. 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 instituição dos “colegiados territoriais” pela SDT. Para Machado (2009), o Codes Sisal foi a experiência pioneira na adoção da abordagem territorial no estado da Bahia, sendo também o primeiro colegiado territorial. Após dez anos de atuação, o Codes Sisal demonstra um notável *know-how* na execução dos projetos, programas e ações que beneficiaram inúmeros grupos sociais, cooperativas/associações locais e prefeituras

municipais no Território do Sisal. Atualmente, o desempenho do Codes Sisal no Território do Sisal vem adquirindo visibilidade internacional e nacional. Apesar do sucesso, “o processo de constituição e legalização do Codes Sisal não foi fácil” (Silva, 2008, p. 107).

O colegiado atual do Codes Sisal é formado por vinte representantes de prefeituras, vinte representantes da sociedade civil e aproximadamente quinze instituições de apoio governamentais e não governamentais (Codes Sisal, 2010). Normalmente, a escolha dos representantes da sociedade civil leva em consideração o alcance e a representatividade territorial, participando do diálogo social os sindicatos rurais, as cooperativas e as associações de agricultores, movimentos de trabalhadores rurais etc. Em relação à escolha dos representantes do poder público, ficou a cargo de cada prefeitura municipal nomear um representante legal para participar das reuniões e da estrutura organizacional. Em 2002, só onze prefeituras integraram o processo de criação do Codes Sisal. Agora, todas as vinte prefeituras estão presentes no Codes Sisal.

Além do Colegiado Territorial, a estrutura organizacional do Codes Sisal é formada por Conselho de Administração (com oito membros), Conselho Fiscal (com três titulares e três suplentes) e Secretaria Executiva. Em termos práticos, a Secretaria Executiva realiza a articulação, a organização e o cumprimento das ações propostas pelo Colegiado Territorial na Assembleia-Geral Ordinária (AGO). A função desempenhada pelo secretário executivo é de suma importância para o andamento das atividades consultivas/deliberatórias do Codes Sisal. Como nas demais funções, ele é indicado e empossado pela AGO, sob o critério mínimo de pertencer ao quadro (funcional ou diretivo) das instituições filiadas. Neste caso, está prevista remuneração (Silva, 2012).

O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) é o documento mais importante preparado pelo Codes Sisal. É neste documento que o conselho indica as prioridades do Território do Sisal. Em outras palavras, o plano constitui uma proposta de desenvolvimento sustentável e rural que identifica as potencialidades e os desafios e descreve as estratégias de ações com vistas à promoção de melhorias sociais – que são trabalhadas – no Codes Sisal em oito eixos prioritários: *i*) agricultura familiar; *ii*) saúde; *iii*) educação para a sustentabilidade; *iv*) infraestrutura; *v*) comunicação; *vi*) geração de trabalho e renda; *vii*) cultura; e *viii*) meio ambiente. Com a definição dos eixos prioritários, são formados grupos de trabalho (GTs), que delineiam as ações e os programas com base nas demandas sociais.

3.2 O exemplo da Apaeb-Valente

Desde os anos 1980, a Apaeb-Valente é “um centro de experimentação tecnológica e de aprendizagem” (Silva, 2012, p. 139). 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 e trabalhadores na miséria (Silveira, Wanderley e 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 (Silva, 2012, p. 194-202). No início, a Apaeb era um simples “mercadinho” de comercialização do sisal.

A bateadeira comunitária da Apaeb-Valente foi o ponto de partida, em 1986, para quebrar o acordo de preços entre os intermediários do sisal, e “o berço de todo o processo de industrialização [do sisal]” (Silva e Silva, 2001, p. 10). A partir daí, a Apaeb-Valente começou a exportar a fibra de sisal, realizando a primeira exportação em 1989. Agora a bateadeira da Apaeb-Valente recebe fibra de sisal de mais de quinze municípios (no entorno do município de Valente), processando entre 80 t e 100 t de fibra de sisal por mês em 2011. O fluxo ininterrupto de fibra de sisal é garantido pelos agricultores associados, já que a Apaeb-Valente paga um bônus entre 3% e 5% a mais no preço da fibra de sisal entregue pelos agricultores associados (Silva, 2012).

Em 1995, como parte da estratégia de avançar verticalmente na cadeia produtiva do sisal, a Apaeb-Valente fechou o ciclo agroindustrial instalando a fábrica de tapetes/carpetes. Com o auxílio do governo belga 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 utilizado para construir a estrutura produtiva e, em especial, adquirir equipamentos têxteis da Holanda. A fábrica iniciou a produção em 1996. Além de agregar empregos, a fábrica permitiu agregar valor aos produtos do sisal. Assim, as atividades da Apaeb-Valente na cadeia produtiva do sisal vão do estímulo ao cultivo do sisal até a produção e exportação dos tapetes/carpetes.

O sucesso da fábrica abriu caminho para a expansão geográfica – a Apaeb-Valente atua em outros municípios, como Queimadas e Retirolândia – e o rumo para outras atividades. Neste contexto, a Apaeb-Valente passou a diversificar suas atividades produtivas, investindo ainda na cadeia produtiva do couro, mel e leite de cabra (Silveira, Wanderley e Cunha, 2005). Além disso, a Apaeb-Valente mantém outras atividades econômicas, como estas: um posto de vendas (ou seja, um supermercado) e uma loja de artesanatos das fibras do sisal e do caroá (chamada Riquezas do Sertão), onde são vendidos aos visitantes e à comunidade os produtos feitos pelos artesãos parceiros da Apaeb-Valente. Apesar do sucesso alcançado com as atividades econômicas, a Apaeb-Valente nunca esqueceu sua função social.

Desde 2007, as ações ambientais/socioculturais da Apaeb-Valente foram assumidas pela Fundação Apaeb. A Apaeb-Valente seguiu ativa por meio de suas ações econômicas (Fundação Apaeb, 2011, p. 5). Essa independência institucional

permitiu a consolidação das ações ambientais, educativas, culturais e sociais (Fundação Apaeb, 2011). Apesar da autonomia institucional, a Apaeb-Valente e a fundação prosseguem conjuntamente desenvolvendo atividades/ações com “a missão de promover a sustentabilidade da agricultura familiar nos Territórios do Sisal e da Bacia do Jacuípe” (Silveira, Wanderley e Cunha, 2005, p. 48). Atualmente, a Fundação Apaeb tem projetos/ações em quinze dos vinte municípios do Território do Sisal, “beneficiando as comunidades locais” (Silva, 2012, p. 200-201).

3.3 Cooperativas de crédito: uma alternativa de financiamento

Nos últimos vinte anos, as cooperativas de crédito têm obtido um notável destaque no Território do Sisal. Para 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 instituiu as condições para a emergência de novas estruturas sociais e de novas bases institucionais para o desenvolvimento de um mercado alternativo de crédito e financiamento. No Território do Sisal, a atividade das cooperativas de crédito tem provocado uma maior dinamicidade – impulsionando a economia local e as atividades do espaço rural (Ribeiro e Santos, 2010).

Nesse contexto, podemos destacar as atividades de quatro cooperativas de crédito no Território do Sisal – Cooperativa de Crédito Rural Ascoob Serrinha (Ascoob Serrinha), Cooperativa de Crédito Rural Vale do Itapicuru (Ascoob Itapicuru) e Cooperativa de Crédito Rural Ascoob Cooperar (Ascoob Cooperar); e Cooperativa de Crédito de Livre Admissão do Nordeste e Centro Sul da Bahia Ltda (Sicoob Coopere). As três primeiras cooperativas de crédito estão vinculadas ao Sistema Ascoob-Central, enquanto o Sicoob Coopere está associado ao Sistema Sicoob e ao Banco Cooperativo do Brasil (Bancoob). Juntas, essas quatro cooperativas atendem a aproximadamente 40 mil associados (clientes) em dezesseis dos vinte municípios que compõem o Território do Sisal – concedendo mais de R\$ 40 milhões em operações de crédito (empréstimos rurais e pessoais) por ano (Ascoob Itapicuru, 2011; Sicoob Coopere, 2011). De acordo com o IBGE (2006), as cooperativas de crédito no Território do Sisal respondem por 10% do crédito total.

É importante ressaltar que o Sicoob Coopere, cuja sede está no município de Valente, é a maior cooperativa de crédito da Bahia e também do Norte-Nordeste tanto em número de agências (dez filiais) como em número de associados ou clientes (cerca de 15 mil) em 2010. Além disso, o Sicoob Coopere dispõe de uma moderna estrutura de governança corporativa, com cláusulas, funções e ferramentas institucionais alinhadas às exigências do Banco Central do Brasil (BCB). Logo, a experiência do Sicoob Coopere, iniciada em 1993 a partir da poupança da Apaeb, influenciou o território, induzindo a criação de outras experiências. Atualmente, o Sicoob Coopere tem cinco agências no Território do Sisal e cinco em outros municípios do semiárido baiano (Silva, 2012, p. 202-204).

Em relação às cooperativas de crédito filiadas ao Sistema Ascoob-Central, temos: Ascoob Cooperar (com sede em Araci), Ascoob Itapicuru (com sede em Santaluz) e Ascoob Serrinha (com sede em Serrinha). Essas três cooperativas de crédito possuem treze agências no Território do Sisal (Silva, 2012). O diferencial das cooperativas vinculadas ao Sistema Ascoob-Central, iniciado a partir de ações e atividades da Ascoob-Associação, é a preocupação institucional em negociar financiamentos para o fortalecimento da agricultura familiar e da economia solidária. Assim, as Ascoobs Serrinha, Itapicuru e Cooperar dispõem de microcrédito, de repasses do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e de uma eficiente articulação de assistência técnica para orientar seus agricultores familiares.

3.4 Arranjo Produtivo Local do Sisal

Em 2008, o APL do Sisal foi instituído pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do estado da Bahia (Secti). Localizado no Território do Sisal, a finalidade 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. 107-108). O APL do Sisal agrupa produtores agrícolas de sisal, proprietários de máquinas decorticadoras, beneficiadores de sisal, fabricantes de produtos de sisal (ou seja, indústrias) e artesãos. Além disso, participam do APL do Sisal diversos agentes facilitadores (empresas de logística e comercialização, bancos, cooperativas etc.) e agentes institucionais – Sebrae/BA, Codes Sisal, entre outros (Silva, 2012, p. 204-208).

Alguns dos agentes envolvidos no APL do Sisal também fazem parte do Programa Progredir, 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), 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 exercida em três níveis: *i*) âmbito regional (Codes Sisal, Arco Sertão, Apaeb-Valente e Fundação de Apoio aos Trabalhadores Rurais e Agricultores Familiares da Região do Sisal – Fates); *ii*) âmbito estadual (Secti, Sindifibras, Sebrae/BA, Federação das Indústrias do Estado da Bahia – Fieb etc.); e *iii*) âmbito nacional – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), entre outros – (Silva, 2012).

Já os agentes facilitadores contribuem para o bom funcionamento do APL do Sisal (Sebrae/BA, 2009; Silva, 2012). Isso inclui diversos serviços, como estes: logística/transporte, comercialização, consultoria, financiamentos, oficinas e manutenção, treinamentos, pesquisa e desenvolvimento etc. No caso do APL do Sisal, é ressaltante a atuação do Sebrae/BA, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

(Embrapa), da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb), da Apaeb-Valente, do Sicoob Coopere, do Banco do Nordeste e da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex). O Sindifibras também é um importante agente facilitador, promovendo ações e projetos para o desenvolvimento do setor de fibras naturais.

Em suma, o APL do Sisal “é um negócio que envolve, seguramente, mais de meio milhão de pessoas em toda a cadeia produtiva [na Bahia]” (Sindifibras, 2005, p. 9-10). Apesar da importância socioeconômica do APL do Sisal e dos vários 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 marcado pela desarticulação das instituições, pelo baixo nível produtivo/tecnológico, pela baixa rentabilidade da lavoura isolada ou consorciada, pelo baixo aproveitamento do sisal etc. Ou seja, inúmeras limitações históricas ainda perduram no APL do Sisal. “Os poucos efeitos positivos estão concentrados em alguns agentes produtivos e/ou em alguns municípios [do Território do Sisal]” (Silva, 2012, p. 208).

3.5 A importância da articulação sindical

Os sindicatos dos trabalhadores rurais têm um papel vital na mobilização (e na articulação) social no Território do Sisal. Na pesquisa de campo, identificou-se que os sindicatos superam a sua característica principal de representar a categoria dos trabalhadores rurais. Ou seja, as atividades dos sindicatos rurais abrangem não apenas organizar/lutar pela classe diante do poder público, mas, do mesmo modo, participar na efetivação de melhores condições de vida. Isso corrobora que os STRs têm participado ativamente nas decisões territoriais em conjunto com outros agentes (associações, cooperativas, movimentos sociais, prefeituras etc.). Mesmo que os STRs tenham atuação em âmbito municipal, a territorialização ocorre mediante a Fatres.

Em muitos casos, os sindicatos acabam suprimindo algumas funções do Estado. A partir dos anos 1980, quando os do Território do Sisal romperam com o tradicionalismo dos sindicatos envolvidos com os políticos locais, passando a direção definitivamente para os trabalhadores rurais, encontramos projetos voltados para a conscientização dos trabalhadores, a capacitação e a articulação sindical, a formação de associações comunitárias e grupos de produção (sobretudo de artesanatos), a assistência médica e jurídica etc. (Codes Sisal, 2010; Silva, 2012, p. 208-211). Muitos desses projetos foram (e são desenvolvidos) em conjunto com as Apaeb (de Valente, Ichu e Serrinha), a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), o Movimento de Organização Comunitária (MOC), entre outros.

Na pesquisa de campo, observamos que todos os sindicatos rurais do Território do Sisal possuem sede própria, como o de Conceição do Coité por exemplo. Nesses ambientes, esses sindicatos realizam reuniões, mobilizações, atendimento médico

(dentistas, oculistas etc.) e jurídico, auxílio à produção, programas de alfabetização e apoio para obtenção de crédito (sobretudo o Pronaf). Alguns sindicatos rurais vão além e fornecem equipamentos agrícolas ou assistência técnica. Por exemplo, o de Barrocas disponibiliza um trator para os trabalhadores rurais filiados. Já os de Tucano e Quijingue disponibilizam assistência técnica, com técnicos agrícolas próprios ou em parceria com a Fatres, o MOC, a Rede Parceiros da Terra (Reparte) e a Ascoob-Associação (Silva, 2012, p. 209).

Além do mais, os STRs do Território do Sisal apoiam diversos programas do governo federal (como o Projovem Saberes da Terra; o Agroamigo, do Banco do Nordeste – 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 Articulação Semiárido Brasileiro – ASA e o Baú de Leitura/MOC). Isso ocorre porque os STRs mobilizam um grande contingente de trabalhadores rurais e agricultores familiares, o que torna sua participação em projetos sociais indispensável para o sucesso. No Território do Sisal, os sindicatos reúnem mais de 150 mil trabalhadores rurais e agricultores familiares. Em suma, nenhuma outra instituição social (associações, cooperativas, entre outros) mobiliza tantas pessoas ligadas ao meio rural.

Sobre a participação nas deliberações territoriais, os sindicatos rurais do Território do Sisal são representados pela Fatres no Codes Sisal. Ou seja, a fundação é a organizadora dos STRs nesse território. Recentemente, dos vinte sindicatos rurais existentes nesta área, dezesseis são filiados à essa instituição. Assim, o desígnio desta é articular e organizar os interesses daqueles e, por conseguinte, reivindicá-los juntamente ao Codes Sisal. Isso permite a redução de “vícios municipalistas”, já que os projetos são organizados em um contexto territorial (ou intermunicipal). Enfim, é importante notar que, no Território do Sisal, os STRs participam das discussões de inúmeras temáticas, seja nos conselhos municipais, seja nos grupos de trabalho intermunicipais.

4 OS EFEITOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS RURAIS NO TERRITÓRIO DO SISAL

Desde os anos 1940, os municípios que compõem o atual Território do Sisal são afetados por políticas públicas de desenvolvimento espacial.⁴ Nesse período, variados planejamentos espaciais foram perpetrados pelo governo federal e pelo governo do estado da Bahia, ora com foco urbano, ora com foco administrativo, ora com foco econômico, ora com foco social.⁵ Alguns planejamentos, como as

4. Nem todos os municípios que compõem o atual Território do Sisal existem desde os anos 1940. Nos últimos 75 anos, ocorreram vários desdobramentos municipais no que se conhecia por Região Sisaleira ou do Sisal. O atual Território do Sisal foi formado em 2003 pelo MDS, no âmbito do Programa Territórios Rurais. Sobre a evolução administrativa do atual Território do Sisal, ver Silva (2012, p. 141-143).

5. Para um resumo das principais políticas espaciais implementadas na Bahia, ver quadro 1.

“Regiões Econômicas”, perduraram por quase uma década, enquanto que outros, como as “Regiões Administrativas” (em 1966), nunca saíram do papel. Alguns planejamentos, como o “Projeto de Regionalização Administrativa” (em 1973), mesclaram vários estudos espaciais, enquanto que outros, como as “Regiões de Influência Urbana”, não passaram de uma *mera* atualização de planejamentos anteriores (Silva, 2012; Souza, 2008).

Além disso, alguns planejamentos, como os “Territórios de Identidade”, combinaram múltiplas dimensões em suas políticas, enquanto que outros, como as “Regiões Urbanas”, tinham uma visão mais específica/focalizada (Silva, 2012). O fato é que, nesses últimos 75 anos, os planejadores baianos acumularam um considerável *know-how*⁶ em termos de elaboração e de execução de políticas públicas de desenvolvimento espacial. Para Pedrão (2002), as sociedades desenvolvem a capacidade de planejar à medida que planejam, sendo uma atividade contínua e sequencial em que se concertam interesses sociais, ideologias políticas e condições históricas concretas. Soma-se a isso o fato de que os planejadores baianos sempre estiveram *afinados* com as propostas de políticas espaciais do governo federal, visando a melhores oportunidades de acesso aos recursos disponíveis (Spinola, 2009).

Ou seja, a despeito do *know-how* acumulado, os planejadores baianos reconhecem a necessidade de *alinhar* os planejamentos estaduais aos federais, principalmente no que tange aos investimentos em grandes infraestruturas. A esfera federal é portadora de uma capacidade superior de financiamento da infraestrutura, já que o governo federal fica com boa parte da capacidade de arrecadação e, logo, de investimento (Afonso, 2007; Finot, 2005). Muitas vezes, o governo do estado da Bahia depende dos programas e/ou das políticas públicas do governo federal e igualmente necessita das transferências constitucionais para operar suas próprias políticas públicas. Isso ocorre também com os municípios, que são *refêns* dos recursos oriundos de transferências constitucionais e de transferências de renda. Existem municípios que possuem 95% das receitas públicas oriundas de transferências (Silva e Ortega, 2015a).

Essa dependência financeira acontece também com os atuais territórios (em vigor nas políticas públicas dos Territórios Rurais, dos Territórios de Identidade e dos Territórios da Cidadania), apesar do *eufórico* discurso em torno da descentralização

6. É importante destacar que o *know-how* acumulado em termos de planejamento não ficou somente no campo político, mas gerou igualmente desdobramentos no campo técnico. Isso quer dizer que a Bahia tem desde 1955 um órgão responsável pela elaboração de estudos e/ou pesquisas que subsidiem o planejamento governamental. Da Comissão de Planejamento Econômico (CPE) até a atual Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), são mais de cinquenta anos de institucionalização do planejamento na Bahia. Isso permite que o *know-how* acumulado se perpetue através de documentos, de funcionários públicos de carreira, de parcerias com instituições de ensino, de eventos etc. Ou seja, a institucionalização do planejamento é fundamental do ponto de vista político e técnico, sendo a CPE (na Bahia) a primeira experiência institucional de planejamento no Brasil (Bahia, 2006, p. 6-7).

política.⁷ Ou seja, ainda que as esferas subnacionais (estados, municípios e territórios) tenham independência política, é a esfera nacional/federal que “comanda o jogo”, através do controle arrecadatário. Nesse contexto, surge a pergunta: é possível executar políticas públicas próprias sem o controle arrecadatário? Na prática, os estados, os municípios e os territórios converteram-se em executores de programas e/ou de políticas públicas do governo federal. Em outras palavras, a dependência financeira gera uma *aparente* independência política, já que as esferas subnacionais são incapazes de forjar políticas públicas ajustadas às necessidades das sociedades locais.

QUADRO 1
Principais políticas espaciais implementadas na Bahia

Ano	Nome da política espacial	Órgão responsável	Foco/metodologia
1940	Zonas Fisiográficas	Conselho Nacional de Geografia/Governo Federal	Afinidades econômicas e sociais.
1958	Regiões Urbanas	Governo da Bahia	Divisão regional/funcional urbana.
1966	Regiões Administrativas	Governo da Bahia	Descentralizar a administração pública.
1967	Regiões Homogêneas ou Microrregiões Homogêneas	IBGE/Governo Federal	Homogeneidade do espaço, aspectos naturais, sociais e econômicos.
1968	Microrregiões Programadas	CPE/Governo da Bahia	Não existe delimitação clara das metodologias.
1973	Projeto de Regionalização Administrativa	Governo da Bahia	Funcionalidade do espaço; viabilidade do transporte; dinamismo econômico, etc.
1991	Regiões de Influência Urbana	Governo da Bahia	Modernização das antigas Regiões Administrativas.
1992	Regiões Econômicas	Governo da Bahia	Atividades produtivas que identificam e determinam o potencial de cada região.
1996	Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento	Governo Federal	Consolidar, modernizar e ampliar os corredores de exportação.
1999	Eixos de Desenvolvimento	Governo da Bahia	Aptidões produtivas e competitivas por meio de investimentos seletivos.
2003	Eixos de Desenvolvimento (Atualização)	Governo da Bahia	Vias estruturais de circulação e alocação de investimentos da economia nacional e internacional.
2003	Territórios Rurais	MDA/Governo Federal	Crítérios multidimensionais e identidade/coesão social, cultural, econômica e territorial.
2007	Territórios de Identidade	CET/Governo da Bahia	Crítérios multidimensionais e identidade/coesão social, cultural, econômica e territorial.
2008	Territórios da Cidadania	MDA/Governo Federal	Crítérios multidimensionais e identidade/coesão social, cultural, econômica e territorial.

Fonte: Midlej (2004); Silva (2012); Souza (2008); Spinola (2003).

7. A descentralização político-administrativa adquiriu extensão universal – na América Latina, desde os anos 1980, a descentralização faz parte do discurso antiautoritário, favorecendo a reorganização democrática dos Estados nacionais –, ocupando um espaço cada vez maior no discurso programático de todos os partidos políticos – seja dos que defendem a redução do Estado, seja dos que defendem a participação cidadã nos processos democráticos –, sendo uma recomendação “desde cima” – de acadêmicos, de agências multilaterais e de governantes – e “desde baixo” – de diferentes segmentos da sociedade civil (Fiori, 1995; Ortega, 2008, p. 35-43).

4.1 Efeito nº 1: independência política com dependência financeira

Isso é o que acontece com o Território do Sisal. O Colegiado Territorial⁸ tem dificuldades – em conjunto com os municípios e a sociedade civil – de forjar programas e políticas próprias em virtude dos limites financeiros (dos municípios e da própria sociedade civil local).⁹ Ou seja, quaisquer programas e políticas elaboradas pelo Colegiado Territorial do Território do Sisal correm o risco de não serem executados, restringindo-se às “boas intenções”. Na prática, o colegiado tornou-se auxiliar na divulgação e na organização dos programas e/ou das políticas públicas do governo federal no âmbito territorial/local. Isso significa que o Colegiado Territorial vem gerindo um *pacote* de programas e políticas do governo federal, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec),¹⁰ o Minha Casa Minha Vida, o Bolsa Família, o Luz para Todos, por exemplo. Esse é o mesmo *modus operandi* em relação aos programas e políticas do governo do estado da Bahia, como o Programa Estadual de Inclusão Produtiva por exemplo. Tudo isso se confirma quando analisamos o PTDRS do Território do Sisal, que é o documento mais importante elaborado pelo Colegiado Territorial. Nesse território, o plano não é atualizado desde 2010, e grande parte das informações/ações são referentes a programas e políticas do governo federal e do governo do estado da Bahia (Codes Sisal, 2010). Não há um esforço concreto para que o PTDRS seja um instrumento permanente de planejamento, com ações, programas e políticas desenhadas exclusivamente para o território.

Além disso, vem ocorrendo um duplo “esvaziamento” nos Colegiados Territoriais. O primeiro “esvaziamento” é o de representatividade/legitimidade (efeito nº 2) e o segundo é o de ações/articulações produtivas (efeito nº 3). A dimensão do primeiro esvaziamento (de natureza política/ideológica) pode potencializar o segundo (de natureza econômica/produtiva). A deficiência de representatividade/legitimidade pode comprometer as articulações socioeconômicas e, logo, colocar em risco o projeto de desenvolvimento social e econômico includente. Vale lembrar que os agentes e as instituições econômicas necessitam de previsibilidade, regularidade e estabilidade para operarem seus cálculos econômicos (sobretudo de investimento). A instabilidade política pode afetar o ambiente econômico em todos os sentidos (Ortega e Silva, 2011).

8. No Território do Sisal, o Codes Sisal desempenha a função de Colegiado Territorial, reunindo representantes do poder público e da sociedade civil.

9. É importante destacar que pobreza, exclusão social e baixo dinamismo econômico são características históricas e predominantes no Território do Sisal. Os dados estatísticos – taxa de desocupação, nível de rendimentos, taxa de analfabetismo, vulnerabilidade social, desempenho econômico etc. – revelam que o Território do Sisal está entre os piores da Bahia e do Brasil (Silva, 2012; Silva e Ortega, 2015a).

10. No Território do Sisal, o Colegiado Territorial coordenou, em 2013, todo o processo de implementação do Pronatec. O problema é que o processo foi interrompido porque ali não existem instituições federais ou estaduais de educação profissional, científica e tecnológica – como o Instituto Federal da Bahia –, nem instituições do Sistema S – como Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar).

Isso significa reconhecer a importância das instituições políticas – da escala nacional até as escalas subnacionais –, já que são essas que determinam, demarcam, padronizam e coordenam as interações sociais e econômicas entre os indivíduos e os grupos de indivíduos. Em última instância, é o institucionalismo¹¹ político que sustenta os sistemas de regulação e organização da economia. Por isso as instituições políticas precisam ser críveis, estáveis, representativas e legítimas (Ortega e Silva, 2011, p. 37; Pondé, 2005). Em termos práticos, são as estruturas de governança das instituições políticas que têm o papel de reduzir os riscos e os custos de transação, mediante um conjunto amplo de processos pelo qual se dispõem ordens relacionais diversas e parciais, através da relação entre poderes distintos, de mecanismos plurais e de vocabulários cognitivos próprios (Reis, 2007).

Conforme Reis (2007), o “mundo da governança” é o “mundo dos custos de transações positivos”, e o seu principal objetivo é diminuir o “oportunismo” e a “incerteza”. As estruturas de governança são complexas, assim como as instituições, pois mesclam várias estruturas, vários atores, vários processos, várias competências, vários vocabulários e vários mecanismos. Deste modo, as estruturas de governança erguem-se na diversidade e na diferenciação. Essas estruturas de governança se desenvolvem entre os ambientes institucionais e os indivíduos, adquirindo *modi operandi* distintos (como autogovernança, cogovernança, governança hierárquica, entre outros), tamanhos diversificados (com abrangência nacional, regional, estadual, municipal ou territorial) e participação *multifacetada* – civil, governamental, estrutural, cultural, rural, urbana, individual, grupal, pública, privada, entre outros (Farina, Azevedo e Saes, 1997).

Na escala territorial, a instituição política mais importante é o Colegiado Territorial.¹² Neste contexto, o Colegiado Territorial é a principal instância de articulação do diálogo social. Com estrutura organizacional própria (enquadramento legal, estatuto social, patrimônio etc.), este reúne os representantes do poder público (em 50%) e da sociedade civil (em 50%) com o propósito de articular o diálogo interno e externo do território com diversas instituições públicas e privadas, com a missão de incentivar um desenvolvimento mais integral, mais participativo e mais sustentável (Silva, 2012). Sendo assim, sua estrutura de governança deve ser equilibrada no que tange aos representantes do poder público e da sociedade civil, levando em conta a abrangência, a representatividade e a legitimidade dos participantes. Tal equilíbrio é fundamental para a governabilidade do pacto territorial.

11. Sobre o institucionalismo, ver Conceição (2001); Douglas e Isherwood (1982); Farina, Azevedo e Saes (1997); North (1991); Pondé (2005); Possas (1989); Scott (1995); e Veblen (1912).

12. Outras nomenclaturas também podem ser adotadas, como Conselho Territorial ou Comitê Territorial por exemplo.

4.2 Efeito nº 2: “esvaziamento” da representatividade/legitimidade

No Território do Sisal, seu pacto territorial é parcial. Ou seja, nem todas as instituições da sociedade civil existentes em seus municípios participam. Isso significa dizer que o Colegiado Territorial do Território do Sisal não representa a totalidade do território e não gere um PTDRS socialmente incluyente. Na prática, a coesão política em torno do pacto territorial é parcial, frágil e seletiva. Os excessivos conflitos “abertos” e “fechados” inibem a atuação do Codes Sisal como uma instância territorial de articulação do diálogo social (Silva, 2012). Em suma, o Codes Sisal é uma instituição política importante e necessária, contudo tem capacidade restrita de propor, conduzir, controlar e avaliar os projetos territoriais com o protagonismo requerido. O papel desse colegiado, nestes termos, passa a ser consultivo (e não deliberativo), com restrita legitimidade (já que representa alguns municípios e algumas instituições da sociedade civil organizada que não reconhecem – ou não participam do pacto territorial – o Codes Sisal como interlocutor político). Em outro estudo, revelamos que o Codes Sisal tem uma enorme assimetria representativa¹³ (Silva e Ortega, 2015b, p. 333-334).

A instabilidade política resultante do esvaziamento da representatividade/legitimidade produz uma relativa “paralisa” nas articulações socioeconômicas e, logo, uma “incerteza” em torno do projeto de desenvolvimento territorial. Em outras palavras, o campo econômico é um campo de lutas políticas, em que o objetivo da ação política é construir mercados estáveis (Fligstein, 2003; Swedberg, 2003). Segundo Fligstein (2003, p. 195), os atores sociais se envolvem em ações e movimentos políticos para forjar mundos estáveis e soluções para a competição.¹⁴ No contexto territorial, se *não* há coesão política no Colegiado Territorial, os agentes econômicos gastam mais tempo (do que o necessário) com temas políticos – colocando em segundo plano as questões econômicas. Ou seja, a ausência de coesão política gera mais luta política, que produz mais instabilidade política e, conseqüentemente, menos articulações socioeconômicas.

4.3 Efeito nº 3: esvaziamento das ações/articulações produtivas

No Território do Sisal, as ações/articulações produtivas no âmbito do Codes Sisal são praticamente inexistentes. Em geral, sua agenda institucional¹⁵ gira mais em torno dos temas voltados à política – exposição de reivindicações comuns e criação de ambientes para discussão – do que daqueles mais ligados às atividades de produção propriamente ditas – produtividade, competitividade e inovação. Vale destacar que, nesse território,

13. O atual Território do Sisal tem uma dinâmica bipolar – Valente e Serrinha – do processo decisório e do pacto territorial.

14. Dessas lutas surgem as diversas soluções sociais para o mercado, como cartéis, barreiras à entrada, patentes, licenças, controles de preço e limites para a produção. Além disso, surgem soluções para os problemas relativos aos direitos de propriedade, às estruturas de governança e às concepções de controle e normas (Douglas e Isherwood, 1982; Fligstein, 2003; Swedberg, 2003).

15. Sobre a agenda institucional do Codes Sisal, ver Codes Sisal (2010).

existe o APL do Sisal.¹⁶ Em termos práticos, os agentes produtivos locais¹⁷ e os agentes institucionais¹⁸ desse arranjo têm dificuldades de se articular com os agentes políticos do Codes Sisal. Isso ocorre igualmente com outras cadeias produtivas¹⁹ do território. Para Campos *et al.* (2004) e Botelho (2008, p. 231), a incapacidade de desenvolver ações coordenadas de cooperação entre os agentes produtivos locais e os agentes institucionais pode ser reflexo das frágeis funções do aparato institucional/normativo estabelecido em torno das aglomerações produtivas. Apesar da importância econômica e social do APL do Sisal²⁰ e dos inúmeros esforços públicos (federais, estaduais e municipais) e privados empreendidos para articular a rede de agentes econômicos, políticos e sociais – não há uma unanimidade socioeconômica em torno do APL do Sisal. Por exemplo, a cultura do sisal²¹ tem pouca importância nos municípios de Serrinha, Teofilândia e Tucano e não é cultivado nos municípios de Ichu, Lamarão e Biritinga (Bahia, 2011a; Silva e Ortega, 2015b). Em outras palavras, a cultura do sisal não é uma “ideia-guia” para todos os municípios que compõem o atual Território do Sisal²² (Silva e Ortega, 2014). Em suma, as ausências de identidade econômica e de coesão política produzem um “esvaziamento” produtivo.

Juntos, o efeito nº 2 e o efeito nº 3 revelam falhas no recorte territorial.²³ Ou seja, se não há uma identidade política (resultando em um esvaziamento da representatividade/legitimidade) nem uma identidade econômica (com um esvaziamento das ações/articulações produtivas), dificulta-se a coesão territorial capaz de forjar um território. Além da identidade política e econômica – que explanamos neste capítulo –, um território necessita também de identidade geográfica (proximidade, fluxos e redes urbanas etc.), identidade histórica (raiz étnica etc.) e identidade sociocultural (coesão linguística etc.). A identidade se manifesta exatamente por

16. O APL do Sisal é uma aglomeração agroindustrial estabelecida por uma extensa rede de agentes econômicos, políticos e sociais que participam da cadeia produtiva do sisal – do plantio até a industrialização. Foi institucionalizado em 2008 pelo governo da Bahia dentro das recentes políticas públicas federais e estaduais de apoio a APLs (Silva e Ortega, 2014).

17. Sobre os agentes dos elos da cadeia produtiva do sisal, podemos destacar os seguintes segmentos produtivos: produtores agrícolas de sisal, proprietários de máquinas decorticadoras, beneficiadores de sisal, fabricantes de produtos de sisal (indústrias) e artesãos.

18. Participam do APL do Sisal vários agentes facilitadores (firmas de logística e comercialização, bancos, etc.) e agentes institucionais (Sebrae, Secti/BA, Codes Sisal, Apaeb, STRs etc.). São os agentes facilitadores e institucionais que proporcionam a infraestrutura institucional, científico-tecnológica, de financiamento e de engenharia – a saber: rodovias, redes elétricas etc. (Sebrae, 2009; Silva e Ortega, 2014).

19. Por exemplo, as cadeias produtivas do couro, do mel e do leite de cabra (Silva, 2012).

20. No Território do Sisal, a atividade econômica do APL do Sisal é a mais importante do território. Este é responsável por aproximadamente 98% da produção baiana de sisal, 93% da produção brasileira de sisal e 46% da produção mundial de sisal – média de 1999-2011 (Bahia, 2007b; Sebrae, 2009; Silva e Ortega, 2015b). Esse é um mercado que movimenta cerca de US\$ 120 milhões por ano, do plantio até a industrialização. Politicamente, “o sisal aparece nos distintos discursos [políticos], oficiais e não oficiais, como uma saída para as populações rurais pobres”, que não têm outras opções para ocupar suas terras marginais – e semiáridas (Almeida, 2006, p. 137). Socialmente, o APL do Sisal é um grande demandante de mão de obra, gerando assim ocupação/renda para mais de 500 mil pessoas em toda a cadeia produtiva (Bahia, 2007b).

21. Sobre a cultura do sisal, ver Silva (2012, p. 136) e Silva e Ortega (2015a, p. 49).

22. O sisal é ideia-guia em Valente, Retiroândia, Araci, Santaluz, São Domingos, Conceição do Coité e Barrocas (Silva e Ortega, 2015b).

23. Ver efeito nº 4.

meio de traços culturais, elementos sociogeográficos, atividades econômicas e interesses sociopolíticos (Perico, 2009). É a “identidade em comum” que possibilita a coesão no diálogo do desenvolvimento territorial.

É importante observar que a “identidade em comum” não denota o fim permanente dos conflitos de poder, mas talvez a sua cessação temporária e/ou arbitrária em torno de um pacto territorial. Sucintamente, a identidade proporciona a criação de vínculos entre as várias “malhas, nós, tessituras, rugosidades e redes” que compõem o território (Raffestin, 2011). Logo, a identidade coloca o território no eixo central das políticas de desenvolvimento territorial. Vários textos oficiais do governo federal e do governo da Bahia indicam implícita ou explicitamente a relevância que as identidades têm na conformação dos territórios (Bahia, 2007b; Brasil, 2005; Silva e Ortega, 2015b). Neste contexto, um território sem “identidade em comum” é apenas um *aglomerado* de municipalidades – incapaz de promulgar a territorialidade (expressão do poder social) que dispare o sentimento político, a força social e a vontade coletiva.

O problema é que, muitas vezes, os territórios são recortados e induzidos por políticas públicas em que predominam as dinâmicas descendentes (*top-down*).²⁴ Em termos práticos, tais territórios são estabelecidos, em grande medida, a partir de dados estatísticos e de precárias sondagens à sociedade civil local. O resultado é a constituição de diferentes territórios sem “identidade em comum” – ou com múltiplas identidades antagônicas. Essa prática acontece tanto no governo federal quanto no governo da Bahia.²⁵ É presumível que essa problemática maximize os obstáculos e os conflitos – subutilizando os recursos do território; subestimando a capacidade dos atores sociais locais; e subdimensionando os efeitos das políticas públicas. Em suma, os problemas decorrentes desses recortes territoriais (efeito nº 4) podem determinar o insucesso do pacto territorial (efeito nº 5) e, conseqüentemente, do desenvolvimento territorial.

4.4 Efeito nº 4: as dificuldades de recorte territorial

O atual recorte geográfico do Território do Sisal²⁶ não reflete a identidade historicamente constituída e, conseqüentemente, a territorialidade (expressão do poder social) do “tecido social” (Silva e Ortega, 2015b, p. 328). Ou seja, o esvaziamento da representatividade/legitimidade (efeito nº 2) e o esvaziamento das ações/articulações produtivas (efeito nº 3), ambos no Codes Sisal, confirmam que

24. Existem também os territórios constituídos autonomamente, em que predominam as dinâmicas ascendentes (*bottom-up*). Ou seja, são territórios recortados e induzidos pela sociedade civil a partir de seus interesses políticos, econômicos, sociais, históricos, entre outros (Ortega e Moyano Estrada, 2015).

25. O governo da Bahia formalizou uma resolução (Resolução Cedeter nº 3, de 25 de fevereiro de 2011) que possibilita aos territórios pleitearem a reconfiguração de seus limites geográficos e de sua toponímia – nomenclatura (Bahia, 2011b).

26. Com vinte municípios, conforme exposto na figura 2.A.

os agentes econômicos, políticos e sociais do atual Território do Sisal não estão coesos em torno de um projeto coletivo (único) de desenvolvimento territorial. Em outro estudo, revelamos diversos problemas nas dimensões sociogeográfica, socioeconômica, sociocultural e sociopolítica do atual Território do Sisal (Silva e Ortega, 2015b). O fato é que dos vinte municípios do atual Território do Sisal (figura 2.A), somente dez proporcionam algum tipo de identidade com outros municípios do território. Isso quer dizer que a outra metade²⁷ dos municípios está arbitrariamente participando de um território em que o “tecido social” articula-se em torno de interesses diferentes e/ou divergentes dos seus. Talvez por isso a *performance* socioeconômica do Território do Sisal ainda permaneça muito aquém do que foi prognosticado pelas políticas públicas territoriais (Silva, 2012; Silva e Ortega, 2015a). Na figura 2, notamos que, no atual Território do Sisal, existem duas identidades: uma identidade *consolidada* (com uma relativa coesão cultural, geográfica, econômica e política) e uma identidade *emergente* (com algumas dimensões conexas e outras difusas). A identidade consolidada está em torno de Valente e Conceição do Coité (figura 2.C), enquanto a identidade emergente se polariza em torno de Serrinha, conforme disposto na figura 2.B (Silva, 2012; 2013; Silva e Ortega, 2015a; 2015b).

Nesse contexto, surge a pergunta: como forjar um pacto territorial em um território sem “identidade em comum” – ou com múltiplas identidades antagônicas? O exemplo do Território do Sisal é apenas um entre muitos que acontecem na Bahia e no Brasil. Em geral, os territórios formados e induzidos por políticas públicas – como o Território do Sisal – são geograficamente grandes, socialmente desconexos, culturalmente antagônicos, politicamente desalinhados e, por fim, economicamente diferentes. Logo, dificuldades no recorte territorial geram intensos conflitos de poder em torno do pacto territorial. Em termos práticos, o pacto territorial torna-se *locus* de inúmeros conflitos de poder entre as várias identidades que disputam os limites territoriais. Ou seja, cada identidade pleiteará seus interesses, contestará os interesses das outras identidades e demandará cada vez mais recursos (apenas) para seus interesses.

Em um território sem “identidade em comum” ou com múltiplas identidades antagônicas é inevitável uma crise do pacto territorial (efeito nº 5). Essa crise do pacto territorial é o resultado dos “esvaziamentos” da representatividade/legitimidade e das ações/articulações produtivas (efeito nº 2 e efeito nº 3) e das dificuldades no recorte territorial (efeito nº 4). Tudo isso é o reflexo da ausência

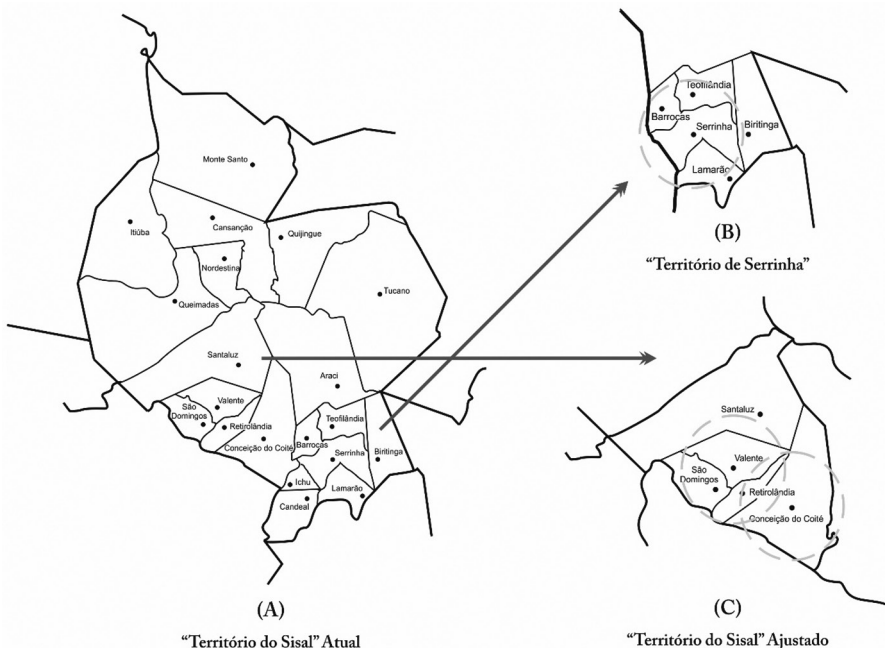
27. Os municípios de Monte Santo, Itiúba, Quijingue e Tucano não possuem qualquer ponto de convergência de identidade em comum ou de territorialidade com os demais municípios do atual Território do Sisal. Estes municípios precisam ser redistribuídos para outros Territórios de Identidade da Bahia. Já os municípios de Araci, Cansanção, Candeal, Ichu, Nordestina e Queimadas até proporcionam alguns pontos de identidade em comum com os demais municípios do atual Território do Sisal, mas não o suficiente para estabelecer uma territorialidade com solidez e envergadura capaz de detonar um projeto de desenvolvimento social e econômico incluyente (Silva e Ortega, 2015b, p. 329).

de “identidade em comum” entre os agentes econômicos, políticos e sociais. Em outras palavras, é o reflexo de um baixo capital social – ou seja, existe um baixo nível de confiança e um baixo nível de cooperação entre os indivíduos (Marques, 2003; Putnam, 1996). Para Putnam (1996), sem capital social não há como forjar “uma sociedade forte, com economia forte e com Estado forte”.

Contudo, é importante destacar que não existe um território perfeito e uma dimensão ótima para o desenvolvimento territorial, mas existem territórios para serem interpretados a partir dos componentes de agregação territorial dos sujeitos participantes (Dematteis, 2008, p. 39). Mesmo que haja uma “identidade em comum” – ou capital social –, o “DNA territorial” necessita ser constantemente avaliado e reavaliado, já que os territórios – e os agentes econômicos, políticos e sociais – estão sistematicamente sujeitos aos processos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização (Haesbaert, 2006). Isso quer dizer que ainda que o pacto territorial tenha um único “DNA”, esse “código genético” territorial pode suprimir, agregar e/ou revelar [novos] interesses e/ou agentes econômicos, políticos e sociais (Gurisatti, 1999; Silva e Ortega, 2015b). Em suma, os territórios e os pactos territoriais são complexos e dinâmicos.

FIGURA 2

Território do Sisal atual (A), Território de Serrinha (B) e Território do Sisal ajustado (C)



Fonte: Silva (2012; 2013); Silva e Ortega (2015a, 2015b).

4.5 Efeito nº 5: crise do pacto territorial

No Território do Sisal, o pacto territorial – que é institucionalizado pelo PTDRS – tem sido construído de maneira parcial – ou mesmo excludente – (Silva, 2012; Silva e Ortega, 2015b), desconsiderando o próprio conceito de território adotado pelo governo federal e pelo governo da Bahia (Bahia, 2007b; Brasil, 2005). Ou seja, não há coesão no diálogo do desenvolvimento territorial, já que não há também coesão social, cultural, econômica e política entre todos os municípios do Território do Sisal. Na figura 2, notamos que no atual Território do Sisal existem, pelo menos, três projetos territoriais que exercem forças contrárias no âmbito do pacto territorial. O primeiro projeto territorial está em torno de Valente e Conceição do Coité (figura 2.C);²⁸ o segundo projeto está em torno de Serrinha (figura 2.B);²⁹ e o terceiro projeto está em torno dos municípios³⁰ que estão “isolados” e não se encaixam nos outros dois projetos, nem são capazes de forjar um projeto em conjunto. Esses municípios possuem coesão com outros municípios baianos que não pertencem ao atual Território do Sisal (Silva e Ortega, 2015b). Logo, a crise do pacto territorial do Território do Sisal é inevitável. Neste contexto, o PTDRS não é atualizado desde 2010, revelando a incapacidade dos representantes do poder público e da sociedade civil de renovarem seus interesses e compromissos com o desenvolvimento territorial. Além do mais, o PTDRS tem sido preparado de maneira arbitrária/parcial – desconsiderando a proporcionalidade e a totalidade da representatividade territorial –, já que boa parte dos projetos territoriais gira em torno dos interesses de Valente e Conceição do Coité (Codes Sisal, 2006; 2008; 2010). Na prática, isso instiga os conflitos no tecido social e amplia as desigualdades socioeconômicas e sociopolíticas intraterritório.

5 REFLEXÕES FINAIS

Os efeitos das políticas públicas territoriais rurais no Território do Sisal ainda estão por ser melhor aproveitados por todos os municípios que compõem o território. A trama de efeitos que analisamos revela que os representantes do poder público e da sociedade civil estão participando – ou não – de maneira assimétrica nas tomadas de decisão e nas articulações em torno do pacto territorial. Não há coesão territorial em inúmeros temas cruciais/decisivos para o desenvolvimento socioeconômico do

28. É em torno de Valente e Conceição do Coité que estão as recentes experiências de sucesso (Apaeb-Valente, Sicoob Coopere, IDR-Sisal etc.), o sisal como ideia-guia e a coesão no diálogo coletivo. A proximidade geográfica dos municípios possibilita “uma maior interação coletiva” (Saqet e Sposito, 2008, p. 24) e, por conseguinte, uma maior coesão social, cultural, econômica e política. O município de Valente concentra boa parte deste capital social (Silva, 2012; 2013).

29. Em outro estudo, mostramos que a rede urbana de Serrinha é um pouco difusa em razão da proximidade com o centro urbano de Feira de Santana (maior cidade do interior da Bahia). Entretanto, o “eixo rodoviário” desempenhado a partir de Serrinha (que fica às margens da BR-116) é fundamental para manter as conexões com os municípios de Barrocas, Lamarão, Teofilândia e Biritinga. Tais municípios no entorno de Serrinha ou são cidades-dormitórios, ou desempenham mero papel coadjuvante na dinâmica urbana de Serrinha (Silva e Ortega, 2015b).

30. Isso inclui estes municípios: Aracá, Cansanção, Candeal, Ichu, Itiúba, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue e Tucano.

Território do Sisal – como sobre os investimentos públicos do governo federal, os problemas da seca, os anacronismos na cadeia produtiva do sisal (ou APL do Sisal), a dicotomia entre o urbano (cidade) e o rural (campo) e os excessivos conflitos abertos e fechados no Codes Sisal por exemplo (Silva, 2012). Ou seja, nem todos os representantes do poder público e da sociedade civil têm papel ativo no território.

O fato é que, no Território do Sisal, as políticas públicas territoriais estão ampliando as desigualdades (relativas) socioeconômicas e sociopolíticas entre os municípios que compõem o território. Em geral, os projetos territoriais são “cooptados” pelos agentes econômicos, políticos e sociais que estão no entorno de Valente/Conceição do Coité e de Serrinha. Talvez por isso o desempenho socioeconômico no Território do Sisal seja tão diferente entre os municípios que o compõem. Em outras palavras, o pacto territorial tem sido parcial, excludente e concentrador.

A ideia originária dos programas governamentais era que o desenvolvimento territorial adotasse a lógica de “que todos ganham, ainda que não tudo, o que gostariam” (Ortega e Silva, 2011). Logo, isto requer um projeto coletivo de “somatório diferente de zero”, em que os conflitos econômicos, políticos e sociais – seja intra, seja interclasses – existem, mas permanecem “fechados”. Isto significa que a superação dos entraves, 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. Tudo isso fica ainda mais complexo quando o território é recortado e induzido por políticas públicas em que predominam as dinâmicas descendentes (*top-down*). Normalmente, os territórios recortados e induzidos por políticas públicas subestimam os interesses e as intenções dos atores locais.

No Território do Sisal, a capacidade endógena de desenvolvimento está comprometida, inclusive, em decorrência do próprio recorte territorial estabelecido desde cima. Ao aglomerar – no Território do Sisal – inúmeros agentes econômicos, políticos e sociais antagonísticos, o pacto territorial fica igualmente comprometido, e sua crise é inevitável e visível a partir dos esvaziamentos da representatividade/legitimidade e das ações/articulações produtivas. Somam-se a isso a necessidade de alinhamento político-partidário e a dependência dos recursos financeiros das esferas superiores. Neste contexto, é indispensável à reconfiguração dos limites geográficos do Território do Sisal e, conseqüentemente, à análise dos interesses sociogeográficos, socioeconômicos, socioculturais e sociopolíticos da sociedade civil local. Talvez esse seja o melhor caminho para maximizar os efeitos positivos das políticas públicas territoriais rurais no Território do Sisal.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. R. **Descentralização fiscal, políticas sociais e transferência de renda no Brasil**. Santiago de Chile: Cepal, 2007. (Série Gestión Pública, n. 63).
- ALMEIDA, S. S. M. Memória e trabalho no Sertão: a peleja dos pequenos agricultores no sisal. **Cadernos do SEP ADM**, Salvador, n. 3, p. 135-147, 2006.
- ALVES, L. **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.
- ASCOOB ITAPICURU. **Relatório Anual** – 2010. Santaluz: Ascoob Itapicuru, 2011.
- BAHIA. Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária. **O sisal na Bahia**. Salvador: CER – Alternativas de Investimentos, 1991.
- _____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **PIB da Bahia: 30 anos de análise**. Salvador: SEI, n. 72, 2006.
- _____. **Estatísticas dos Municípios Baianos**. Salvador: SEI, 2011a. v. 23.
- _____. **Estatísticas dos Municípios Baianos**. Salvador: SEI, 2011b. v. 23.
- _____. Coordenação Estadual dos Territórios. **Território de Identidade 04 – Sisal**. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2007a.
- _____. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação. **Plano de Desenvolvimento do APL de Sisal da Bahia**. Salvador: Programa Empresa Competitiva Bahia, jul. 2007b.
- _____. Secretaria de Planejamento. **Plano Plurianual 2008-2011**. Salvador: 2007c. Disponível em: <<https://goo.gl/hv6OEu>>. Acesso em: 20 set. 2010.
- _____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Aptidão agrícola das terras** – estado da Bahia. Salvador: SEI, 2007d. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: 16 set. 2010.
- _____. Resolução Cedeter n. 3, de 25 de fevereiro de 2011. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, ano XCV, n. 20498 e 20499, 26-27 fev. 2011b.
- BOTELHO, M. R. A. Los distritos industriales en países emergentes. El caso de Brasil. **Mediterráneo Económico**, v. 13, p. 225-248, maio 2008.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Documentos Institucionais n. 02 – Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Brasília: MDA, 2005.

CAMPOS, R. R. *et al.* **Estrutura produtiva, governança e ação pública**: um painel das micro e pequenas empresas em arranjos produtivos locais. [s.l.]. Sebrae, 2004. (Nota Técnica do Projeto Micro e Pequenas Empresas em APLs no Brasil).

CODES SISAL – CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DA REGIÃO SISALEIRA DO ESTADO DA BAHIA. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Bahia: Codes Sisal, 2006. 128 p.

_____. **Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal**. Bahia: Codes Sisal, 2008. 157 p.

_____. **Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal**. Bahia: Codes Sisal, 2010. 112 p.

CONCEIÇÃO, O. A. Os antigos, os novos e os neoinstitucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 19, n. 36, p. 25-45, 2001.

DEMATTEIS, G. Sistema Local Territorial (SLOT): Um instrumento para representar, ler e transformar o território. In: ALVES, A. F.; CORRIJO, B. R.; CANDIOTTO, L. Z. P. (Org.). **Desenvolvimento** territorial e agroecologia. São Paulo: Expressão Popular, 2008, p. 33-46.

DOUGLAS, M.; ISHERWOOD, B. **The world of goods**: towards an anthropology of consumption. New York: Norton, 1982.

FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P.; SAES, M. S. M. **Competitividade**: mercado, Estado e organizações. São Paulo: Editora Singular, 1997. 285 p.

FINOT, I. Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, n. 86, p. 29-46, ago. 2005.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.

FLIGSTEIN, N. O mercado enquanto política: uma abordagem político-cultural às instituições de mercado. In: PEIXOTO, J.; MARQUES, R. (Orgs.). **A nova sociologia econômica**: uma antologia. Oeiras: Celta Editora, 2003, p. 195-227.

FUNDAÇÃO APAEB. Relatório Anual – 2010. Bahia, 2011.

GURISATTI, P. O Nordeste italiano: nascimento de um novo modelo de organização industrial. In: URANI, A.; COCCO, G.; GALVÃO, A. P. (Orgs.). **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. p. 77-99.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do fim dos territórios à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 6 abr. 2011.

MACHADO, U. **Experiência do Território do Sisal será apresentada em Dubai**. Brasília, 15 dez. 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/AFB5cb>>. Acesso em: 6 jan. 2012.

MAGALHÃES, R.; ABRAMOVAY, R. A formação de um mercado de microfinanças no Sertão da Bahia. **RBCS**, v. 22, n. 63, p. 107-119, fev. 2007.

MARQUES, N. **O sisal na Bahia**. In: CONVENÇÃO REGIONAL DO SISAL, 5. Salvador: Faeb/Prosisal, 1978. 71 p.

MARQUES, R. Os trilhos da nova sociologia econômica. In: PEIXOTO, J.; MARQUES, R. (Orgs.). **A nova sociologia econômica**: uma antologia. Oeiras: Celta Editora, 2003. p. 1-66.

MIDDLEJ, M. M. B. **Universidade e região**: territorialidade da Universidade Estadual de Santa Cruz. 2004. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

NASCIMENTO, H. M. **Conviver o Sertão**: origem e evolução do capital social em Valente. São Paulo: Annablume/Fapesp; Valente: Apaeb, 2003.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

ORTEGA, A. C. **Agronegócios e representação de interesses no Brasil**. Uberlândia: Editora da Edufu, 2005.

_____. **Territórios deprimidos**. Campinas, SP: Editora Alínea; Uberlândia, MG: Edufu, 2008.

ORTEGA, A.; 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, jul. 2011.

ORTEGA, A.; MOYANO ESTRADA, E. (Orgs.). **Desenvolvimento em Territórios Rurais**: estudos comparados de Brasil e Espanha. 1. ed. Campinas: Alínea, 2015.

PEDRÃO, F. O planejamento socialmente necessário. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 12, n. 2, p. 23-36, set. 2002.

PERICO, R. E. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: Iica 2009.

PENNA, M. Sisal: A fibra do Sertão baiano. **Revista Geográfica Universal**, Rio de Janeiro, n. 146, p. 40-49, jan. 1987.

PONDÉ, J. L. Instituições e mudança institucional: uma abordagem schumpeteriana. **Revista Economia**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 119-160, 2005.

POSSAS, M. L. Em direção a um paradigma microdinâmico: a abordagem neo-schumpeteriana. In: AMADEO, E. J. (Org.). **Ensaio sobre economia política moderna: teoria e história do pensamento econômico**. São Paulo: Editora Marco Zero, 1989.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Khedir Editoras, 2011.

REIS, J. **Ensaio de economia impura**. Coimbra: Edições Almedina, 2007.

RICCI, E. A. **Região sisaleira da Bahia: a reorganização do espaço geográfico da Sisalândia a partir da criação da Apaeb**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

RIBEIRO, A. C. A.; SANTOS, E. M. C. **O Sicoob Coopere e a economia solidária no semiárido do estado da Bahia**. Feira de Santana: Editora da Uefs, 2010. Mimeografado.

SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. Território, territorialidade e desenvolvimento: diferentes perspectivas no nível internacional e no Brasil. In: ALVES, A. F. *et al.* (Orgs.). **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 15-32.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1995.

SEBRAE/BA – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Plano de Melhoria da Competitividade de Arranjos Produtivos Locais**. Salvador: Sebrae, maio 2009.

SICOOB COOPERE – COOPERATIVA DE CRÉDITO RURAL DO SEMI-ÁRIDO DA BAHIA. **Relatório Anual** – 2010. Bahia: Sicoob Coopere, 2011.

SILVA, F. P. M. **Desenvolvimento territorial: a experiência do Território do Sisal na Bahia**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012.

_____. Desenvolvimento territorial: a experiência do Território do Sisal na Bahia. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 23, n. 3, p. 567-585, jul./set. 2013.

_____. **Desenvolvimento territorial**: a experiência do sisal na Bahia. 1. ed. Lauro de Freitas: Editorial FPMS, 2015a.

_____. Desenvolvimento, territorialidade e identidade: a experiência do Território do Sisal na Bahia. *In*: ORTEGA, A. C.; MOYANO ESTRADA, E. (Orgs.). **Desenvolvimento em territórios rurais**: estudos comparados de Brasil e Espanha. 1. ed. Campinas: Alínea, 2015b. v. 1, p. 309-341.

SILVA, F. P. M. A.; ORTEGA, A. C. **Arranjo produtivo local (APL)**: a experiência no Território do Sisal na Bahia. *In*: ENCONTRO DE ECONOMIA BAIANA – SALVADOR: PLANEJAMENTO E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO – HOMENAGEM AO CENTENÁRIO DE RÔMULO ALMEIDA. Salvador: SEI, 2014. p. 213-238.

SILVA, S. 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. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado da Bahia, Santo Antônio de Jesus, 2008.

SILVA, S. B. M.; SILVA, B. C. N. Reinventando o território: tradição e mudança na região do sisal. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, ano III, n. 5, p. 5-16, dez. 2001.

SILVEIRA, D.; WANDERLEY, G.; CUNHA, R. **Uma surpresa no Sertão**: a experiência da Apaeb e da Coopere. Valente: Redeh, 2005.

SINDIFIBRAS – SINDICATO DAS INDÚSTRIAS DE FIBRAS VEGETAIS DA BAHIA. **O sisal do Brasil**. Salvador: Sindifibras, 2005. 151 p.

SOUZA, E. J. C. **Políticas territoriais do estado da Bahia**: regionalização e planejamento. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

SPINOLA, N. D. **Política de localização industrial e desenvolvimento regional**: a experiência da Bahia. Salvador: Unifac, 2003.

_____. **A trilha perdida**: caminhos e descaminhos do desenvolvimento baiano no século XX. Salvador: Unifacs, 2009.

SWEDBERG, R. A nova sociologia econômica: O que já se atingiu? O que se seguirá? *In*: PEIXOTO, J.; MARQUES, R. (Orgs.). **A nova sociologia econômica**: uma antologia. Oeiras: Celta Editora, 2003. p. 229-253.

VEBLEN, T. **The theory of the leisure class**: an economic study of institutions. New York: MacMillan, 1912.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BAHIA. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Anuário Estatístico da Bahia** – 2010. Salvador: SEI, 2011. v. 24.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Perfil Financeiro dos Municípios Baianos** – 2003-2009. Salvador: SEI, 2011.

_____. Vinte e quatro municípios baianos terão novo mapa. **Diário Oficial da Bahia**, Salvador, ano XCV, n. 20.617, 27 jul. 2011.

_____. Secretaria de Comunicação Social. **Câmara setorial debate medidas para fortalecer cultura do sisal**. Salvador: 4 mai. 2011.

_____. Secretaria do Planejamento. **Processo Seletivo Simplificado para Técnico de Nível Superior** – Edital n. 002/2011. Salvador: 26 dez. 2011.

FAVARETO, A. **Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. Programa de Dinâmicas Territoriales Rurales. Santiago: Rimisp, 2009. (Documento de Trabajo, n. 26).

FUNDAÇÃO APAEB. **Relatório Anual** – 2009. Bahia, 2010.

SILVA, F. P. 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.

O TERRITÓRIO LITORAL SUL

Cristiane Aparecida de Cerqueira¹
Clesio Marcelino de Jesus²

1 INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste capítulo é o de analisar a evolução das características geográficas, demográficas e socioeconômicas dos municípios que compõem o Território Litoral Sul (TLS) para confrontá-las com as estratégias elaboradas pelo colegiado territorial para a promoção de seu próprio desenvolvimento. Para tanto, como objetivo específico, foi preciso, primeiramente, apresentar o recorte territorial, demonstrar a evolução histórica do território e a composição do colegiado territorial, para, em seguida, analisar um conjunto de dados sociais e econômicos sobre os municípios que compõem o território.

A hipótese adotada neste trabalho é a de que as políticas territoriais, mais especificamente aquelas que estão presentes no Programa Territórios da Cidadania contribuíram para reduzir as desigualdades sociais e, também dinamizar a economia local, mas não foram suficientes para alterar profundamente a realidade local. Como hipótese secundária, a constituição do TLS reuniu um conjunto de municípios bastante heterogêneos entre si, em termos socioeconômicos, o que vem ocasionando dificuldades para aglutinar todos os municípios e seus representantes em torno de um projeto comum, e as ações executadas a partir das ações do colegiado territorial também não foram suficientes para engendrar uma trajetória virtuosa de desenvolvimento.

Para levar a cabo esse trabalho, foram avaliadas as características geográficas, demográficas e produtivas com a finalidade de verificar se o território tem, de fato, perfil rural, condições de promover a coesão territorial e que resultados sociais e econômicos apresentaram em 2000 e 2010. Para a coleta dos dados de cada município do TLS, foi utilizada a pesquisa documental; esta vale-se de materiais que não receberam tratamento analítico (Gil, 2000). Como fonte dos dados, foram utilizados documentos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),

1. Economista e professora assistente do Departamento de Ciências Econômicas (DCEC) da Universidade Estadual de Santa Cruz (Uesc). *E-mail*: <ccerqueira@uesc.br>.

2. Economista e professor adjunto do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (IE/UFU). *E-mail*: <clesiomj@ufu.br>.

especificamente o Censo Demográfico (2000 e 2010) e o Censo Agropecuário (1995/1996 e 2006); documentos do Tesouro Nacional (2000 e 2010), e o Atlas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) (2000 e 2010).

Para a análise desses dados municipais, foram utilizados os métodos estatístico-descritivo e o comparativo. Segundo Lima (2004), o método estatístico-descritivo envolve a organização dos dados, bem como sua síntese e descrição, para isso utiliza-se, por exemplo, o cálculo de média, proporção, moda, desvio-padrão, valores mínimos e máximos e etc., informações úteis em pesquisas de caráter descritivo ou analítico. O método de análise comparativo também foi utilizado, por ser útil na investigação de indivíduos, classes, fenômenos ou fatos, com vistas a ressaltar as diferenças e similaridades, separados pelo espaço e pelo tempo (GIL, 2000).

É importante ressaltar que ações de desenvolvimento territorial no TLS vêm sendo executadas desde o início da criação do Programa Territórios Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ainda em 2003, e que o território foi incorporado ao Programa Territórios da Cidadania e ao Programa Territórios de Identidade do governo baiano. Assim sendo, um conjunto de políticas e ações foi direcionado para a população dos municípios componentes desse território, o que motiva e justifica uma análise da trajetória evolutiva do território e das ações que o Colegiado Territorial engendrou, mesmo com a limitação das fontes de dados secundários, de recorte temporal referente aos anos 2000 e 2010.

O capítulo está dividido em quatro seções, além da introdução e das considerações finais. Na primeira seção, foi realizada uma caracterização do TLS, e na segunda abordado os aspectos históricos do território, desde o período do Brasil colônia até a consolidação e crise da cultura cacaueteira. A terceira seção retrata a gestão territorial do TLS, sua organização, estrutura representativa e recomendações do colegiado territorial. Na quarta seção, foi realizada uma análise evolutiva das características demográficas e socioeconômicas dos municípios do TLS dos anos 2000 e 2010. Por fim, são tecidas considerações finais analisando as características demográficas e socioeconômicas do território e as proposições do colegiado territorial.

2 DELIMITAÇÃO TERRITORIAL E CARACTERIZAÇÃO (GEOGRÁFICA E DEMOGRÁFICA)

O TLS está localizado na região Nordeste da Bahia e foi incorporado aos programas Territórios Rurais e da Cidadania. É um território extenso, possui 14.664,70 km² distribuídos em 26 municípios: Almadina, Arataca, Aurelino Leal, Barro Preto, Buerarema, Camacan, Canavieiras, Coaraci, Floresta Azul, Ibicarai, Ilhéus, Itabuna, Itacaré, Itaju do Colônia, Itajuípe, Itapé, Itapitanga, Jussari, Marau, Mascote, Pau Brasil, Santa Luzia, São José da Vitória, Ubaitaba, Una, Uruçuca (Brasil, 2015b; 2010).

Em face dessa extensão territorial, seus articuladores, para facilitar a sensibilização, e a elaboração de projetos, subdividiram o território, ainda que informalmente, em quatro subterritórios: *i*) Camacan (Pau-Brasil, Camacan, Arataca, Jussari, Santa Luzia e Mascote); *ii*) Ilhéus (Maraú, Itacaré, Uruçuca, Ilhéus, Canavieiras, Una, Ubaitaba e Aurelino Leal); *iii*) Itabuna/núcleo I (Itabuna, Ibicaraí, Itapé, Itaju da Colônia, Floresta Azul, Barro Preto, São José da Vitória e Buerarema; e, *iv*) Itabuna/núcleo II (Itajuípe, Coaraci, Almadina e Itapitanga) (Brasil, 2010).

O TLS está inserido no bioma Mata Atlântica, com grande diversidade de fauna e flora, além de possuir os sistemas de manguezais e restingas. Apresenta temperatura e pluviosidade elevadas, relacionada à localização litorânea. Caracterizado por um clima tropical úmido, as temperaturas médias variam entre 22° C e 25° C. A precipitação supera 60 mm para o mês mais seco e uma média de 1.330 mm no ano, com as máximas incidindo entre fevereiro e julho. O relevo é plano ou fortemente ondulado. O território possui grande capacidade hídrica, em que a bacia do leste corta 22 municípios e a bacia do rio de Contas corta quatro municípios. Os solos são dos tipos latossolo e argissolo, profundos, mas em sua maioria, de baixa fertilidade natural, carecendo de correção. Os solos mais férteis são cultivados com a cacauicultura e menos férteis são ocupados pela pecuária, banana, mandioca, coco, cana-de-açúcar, dendê, silvicultura, além da seringueira, café e pimenta-do-reino (Brasil, 2010).

O TLS possui uma população relativamente elevada, constituindo-se no mais populoso entre os Territórios da Cidadania do estado baiano, com tendências à queda principalmente no campo. Em 2010, a população total era de 772.683 residentes, dos quais 632.787 viviam no meio urbano, representando 81,9%, enquanto 139.896 viviam no meio rural, correspondente a 18,1% (Cerqueira, 2015).

Por outros indicadores do ano de 2010, o TLS também pôde ser classificado como rural, pois a densidade demográfica era de 52,69 hab./km². No território, identificam-se 14.610 agricultores familiares, 2.564 famílias assentadas, 2.743 pescadores e marisqueiras, quatorze comunidades quilombolas e duas etnias indígenas (Tupinambá de Olivença e Pataxó-Hã-Hã-Hãe), sendo importante a presença da agricultura tradicional (Brasil, 2010).

3 ASPECTOS HISTÓRICOS

A história do TLS está relacionada ao período Brasil Colônia, quando Ilhéus tornou-se capitania hereditária, em 1534. A capitania de Ilhéus foi transformada na Vila de São Jorge dos Ilhéus, em 1536. Nos meados de 1553, pequenas roças de milho e mandioca foram abertas pelos jesuítas às margens do rio Cachoeira, e duas delas organizaram-se em importantes conglomerados urbanos: Ferradas e Tabocas. Ainda no período Colonial, por causa dos interesses de Portugal, o açúcar

dominava a economia regional, mas com a crise da lavoura açucareira, a partir de sementes advindas da Amazônia, em 1746 a cacauicultura passou a ser cultivada visando atender à crescente demanda de chocolate da Europa e dos Estados Unidos (Noia, Midlej e Romano, 2015; Brasil, 2010).

Inicialmente a lavoura se deparava com demanda limitada, dificuldade de escoamento da produção e incapacidade de beneficiamento, porém em 1834 a exportação começa a se regularizar; em 1895 a exportação alcançou 112 mil sacos (de 60 kg); em 1901 o Brasil registrou a maior produção mundial e em 1927 o sul da Bahia produzia mais de 1 milhão de sacas (Noia, Midlej e Romano, 2015). Por causa do cultivo do cacau, no início do século XX, Ilhéus cresceu e se transformou em um dos municípios mais ricos do Brasil. O município de Itabuna, anteriormente conhecido como Tabocas, também cresceu em consequência da expansão da cultura do cacau, atraindo nordestinos em busca de terras e riqueza. Por sua convergência viária, Itabuna experimentou avanço do setor comercial. Como resultado, a população do eixo Ilhéus-Itabuna cresceu de 7 mil, em 1892, para 105 mil habitantes, em 1920, numa média de aproximadamente 7% de crescimento ao ano (a.a.) (Brasil, 2010).

Porém, nos anos 1920, a expansão da cacauicultura também ressaltou suas fragilidades, tais como desgaste do solo e envelhecimento dos cacauzeiros, que provocaram redução da produtividade, além de enfrentar a queda dos preços internacionais. Em 1931, foi criado o Instituto de Cacau da Bahia (ICB), quando o estado passou a apoiar a produção e comercialização do cacau, por meio da oferta de crédito, estrutura de transporte e de pesquisa. Como resultado, foram ampliadas as áreas cultivadas. Durante a Segunda Guerra Mundial, aliado às instabilidades climáticas, houve desorganização do setor produtivo, quando em 1957 o governo federal instituiu o Plano de Recuperação Econômico-Rural da Lavoura Cacauzeira, gerenciado pela Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacauzeira (Ceplac), com o objetivo de reaver a capacidade de pagamentos dos produtores (Noia, Midlej e Romano, 2015).

E mesmo com a atuação da Ceplac nos processos de modernização tecnológica, que promoveram o aumento da produção e produtividade de amêndoas do cacau nos anos 1960, 1970 e 1980, o órgão garantiu apenas a manutenção dos interesses dos grandes cacauicultores; numa “modernização conservadora”. Como resultado, as unidades de produção familiar ficaram ainda mais fragilizadas e foram mantidas as estruturas sociais regional de concentração da riqueza e do poder (Noia, Midlej e Romano, 2015).

A partir de 1980 a região cacauzeira se deparou com o crescimento da produção dos países da Ásia (Malásia e Indonésia), em condições estáveis, que ampliaram os excedentes mundiais e motivaram a redução dos preços do cacau no mercado

internacional. Além disso, a política econômica nacional que priorizou o controle inflacionário, por meio da redução interna de créditos e dos subsídios, do aumento dos juros reais dos financiamentos, e principalmente o surgimento do fungo da vassoura de bruxa (*moniliophthora perniciosa*),³ após 1989, geraram impactos devastadores na lavoura, na economia (que já era frágil) e nas condições sociais (de uma sociedade já subdesenvolvida) dos municípios do sul da Bahia dependentes da monocultura do cacau (Noia, Midlej e Romano, 2015; Brasil, 2010).

Como resultado da queda da sua principal atividade econômica, a cacauicultura, registrou-se redução da população total do TLS na década de 1990 (- 0,31% a.a.) e na década de 2000 (- 0,86% a.a.). Segundo o coordenador do TLS, o êxodo rural na década de 1990 foi forte e influenciou o movimento de luta pela terra, argumento reforçado pela queda da população rural do TLS na década (- 4,93% a.a.).

A disseminação da vassoura de bruxa atestou o despreparo da Ceplac, que inicialmente apenas recomendava a erradicação das plantações de cacau, e por isso muitos produtores deixavam de informar à instituição quando a doença atingia suas propriedades. Com o passar dos anos, a Ceplac, a Secretaria da Agricultura do Estado e as universidades foram desenvolvendo pesquisas para o combate da doença, cujos resultados têm impedido a devastação das lavouras. Porém, ainda se manteve restrito o apoio do governo e o acesso ao crédito aos produtores endividados (Noia, Midlej e Romano, 2015).

Recentemente o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), juntamente com instituições regionais, elaborou o Plano Executivo para a Aceleração do Desenvolvimento e Diversificação da Região Cacaueira da Bahia (PAC Cacau), com ênfase para a dívida dos cacauicultores. A Ceplac desenvolveu clones de cacau resistentes ao fungo, formas de manejo, contudo ações que ainda não foram capazes de dizimar a doença (Noia, Midlej e Romano, 2015).

Como alternativas, na região, tem surgido a produção de cacau orgânico e de cacau fino, novos nichos capazes de atender um mercado diferenciado e exigente. O cacau orgânico é cultivado sem adubos químicos e agrotóxicos, com manejo, relações de produção e relações ambientais distintas. Contudo, esses nichos apresentam maior valor agregado e ganhos para alguns poucos produtores da região, por isso Noia, Midlej e Romano (2015, p. 37) afirmam:

a reversão da crise socioeconômica instalada na região, com a fragilização da cacauicultura, depende não apenas da reorganização da cadeia produtiva do cacau, mas, também, de aprimoramento nas relações entre os atores envolvidos, suas ações, prioridades e estratégias de diversificação da pauta econômica. Ficou claro, desde o início dos anos 1990, que centrar a economia numa monocultura não fazia mais sentido

3. A doença ataca o fruto, as flores e estimula a formação excessiva de novos brotos num mesmo galho, que após sofrer necrose, toma o aspecto de uma vassoura (Noia, Midlej e Romano, 2015).

para a reconstrução do desenvolvimento regional. Na trajetória da cacauicultura, seja anterior aos anos 1989, seja posterior a este, é patente a insuficiência da intervenção estatal no que concerne à estruturação do cultivo e da diversificação econômica em prol da recuperação do desenvolvimento regional. O cenário atual traduz uma sucessão de tentativas, com o cacau, o turismo e uma incipiente industrialização, sem nenhuma alternativa sendo efetivamente estruturada.

Por certo, o cacau foi gerador de emprego e riquezas para a região e para o estado da Bahia, porém o conhecido “fruto de ouro” trouxe concentração da riqueza e do poder nas mãos dos coronéis e políticos. Cabe salientar que desde sua implantação, a lavoura desenvolveu-se numa dependência da demanda externa e da exportação de amêndoas. Como o cacau consolidou-se como a principal atividade agropecuária no TLS, a cultura foi capaz de ditar o comportamento econômico da região. Quando sua atividade entra em recessão, muitos agricultores também entram, especialmente, os agricultores familiares. Por sua vez, a produção agropecuária foi, lentamente, dinamizando outros setores, consolidando outras atividades agrícolas, como a produção de café, o coco-da-baía, a mandioca, entre outros, e do lado da pecuária o gado de corte e leiteiro merecem destaque. Entretanto, tais atividades, no início do século XXI, não conseguiram suprimir a importância do cacau.

4 GESTÃO TERRITORIAL: ORGANIZAÇÃO, ESTRUTURA REPRESENTATIVA E RECOMENDAÇÕES

Por causa da elevada pobreza em áreas rurais do Brasil, o governo federal instituiu, em 2003, o Programa Territórios Rurais (TRs)⁴ no intuito de promover o desenvolvimento territorial. Tendo em vista a histórica e destacada desigualdade e pobreza, o estado da Bahia foi um dos pioneiros a implementar a política de desenvolvimento territorial. Nesse estado, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) realizou a *Oficina estadual de construção da estratégia para o desenvolvimento territorial*, durante três eventos. Em julho de 2003, aconteceu o primeiro evento no intuito de promover a divisão territorial da Bahia, com a participação de representantes de dezesseis organizações (Couto Filho, 2007; Brasil, 2015a).

Nessa primeira oficina, foram apresentadas as abordagens conceituais do desenvolvimento territorial e criados os grupos de trabalho para: *i*) estabelecer os critérios de identificação dos territórios; *ii*) mobilizar os agentes-chave de cada território; e *iii*) proceder a delimitação dos territórios. Foram propostos 24 TRs para a Bahia. Os critérios adotados para a identificação desses territórios foram: *i*) estudos e trabalhos de territorialização realizados; *ii*) experiências de sucesso de processos organizacionais e produtivos agroecológicos; *iii*) concentração de agricultura familiar;

4. Mais detalhes sobre o Programa Territórios Rurais (TRs), ver o capítulo 1 (especificamente a seção 1.5) de Cerqueira (2015).

iv) concentração de segmentos sociais fragilizados – assentados da reforma agrária, acampados, quilombolas, ribeirinhos e outras; *v)* indicadores sociais dos municípios; *vi)* caracterização dos agroecossistemas; e *vii)* identidade cultural e social das comunidades presente nos municípios (Couto Filho, 2007).

A segunda oficina ocorreu em novembro de 2003, quando a territorialização proposta foi discutida e levada às bases locais para avaliação, ajustes e legitimação. Também foram discutidos critérios para a criação de uma instância política de representação na Bahia. Assim, entre a segunda e a terceira oficina foi criada outra proposta de territorialização mais condizente com a multifacetada realidade estadual. A terceira oficina ocorreu em abril de 2004, quando foram identificados os TRs baianos (Couto Filho, 2007).

Após realizar alguns ajustes conceituais e metodológicos em relação à proposta dos TRs, em 2007, a dimensão territorial foi contemplada e os 26 *Territórios de Identidade* (TIs) foram organizados pelo governo do estado da Bahia. Em 2008, ajustes na política nacional de desenvolvimento territorial rural se fizeram necessários e o governo federal instituiu o programa Territórios da Cidadania (TCs).⁵ Assim, em 2010 estavam em vigor no território baiano treze TRs, 27 TIs e nove TCs. Os territórios classificados como rurais no estado da Bahia e que são coincidentes ao considerar, concomitantemente, os três programas – TRs, TIs e TCs – são: Irecê, Velho Chico, Chapada Diamantina, Sisal, Itaparica, Baixo Sul, Sertão do São Francisco, Semiárido Nordeste II e Litoral Sul (Cerqueira, 2015; Silva, 2012; Pomponet, 2012; Souza, 2008).

O TLS organizou o Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDS), fundamentado em três eixos principais – ambiental, econômico e social. Esse plano estratégico é gerido pelo grupo gestor (GG) e pelo grupo gestor executivo (GGE) como instâncias administrativas do território. De forma paritária, o GG ou colegiado territorial foi formado por setenta instituições selecionadas pela representatividade e importante atuação no território, sendo 35 da sociedade civil organizada e 35 do poder público. No balanço de 2010, da sociedade civil, são seis cooperativas de produtores e técnicos, oito organizações não governamentais (ONGs), uma associação de prefeituras, duas etnias indígenas, quatro movimentos sociais, três associações de agricultores, dois conselhos municipais de agricultura, duas associações de pescadores e marisqueiras, duas representações sindicais, uma associação de agentes comunitários, uma associação de artesãos, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o conselho quilombola e uma escola família agrícola (Brasil, 2010).

Em 2010, no GG do poder público, participavam: 26 prefeituras (dos 26 municípios que compõem o TLS) e outras oito instituições: Universidade Estadual

5. Mais detalhes sobre o programa TRs, ver o capítulo 2 desta coletânea.

de Santa Cruz (Uesc), Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA), Ceplac, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Instituto de Gestão das Águas e Clima (Ingá), Diretoria Regional de Educação (Direc 7), Companhia de Ação e Desenvolvimento Regional (CAR) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) (Brasil, 2010).

O GGE, ou colegiado executivo, é o núcleo dirigente, constituído de forma paritária por dezoito instituições da sociedade civil e pelo poder público, dos setenta membros que formam o GG. Segundo Brasil (2010), as instâncias de apoio ao território são formadas pelo núcleo técnico e pelas câmaras temáticas. O primeiro é constituído por grupos de trabalho relacionados à educação e cultura, direito e desenvolvimento social, água e saneamento, infraestrutura e ações fundiárias, organização da produção e apoio a gestão territorial. As câmaras temáticas eram três: educação; meio ambiente e base de serviço de comercialização.

Embora o colegiado tenha sido constituído com as setenta instituições apresentadas e distribuídas de forma paritária entre a sociedade civil e o poder público, na prática, nem todas as instituições participam efetivamente. Para se ter uma noção do problema, o coordenador do TLS ressaltou que algumas instituições não comparecem ou não enviam representantes a mais de dois anos. No caso do poder público local, mais de 50% das prefeituras não enviam representantes, por isso torna-se necessário renovar o regimento interno, exigir a nomeação de novos representantes, a substituição de entidades ou mesmo exclusões. Essas ações estão sendo debatidas entre os membros do colegiado.

Essa realidade de divergência ressaltada pelo coordenador do TLS na entrevista realizada também é apresentada no documento Brasil (2011). O referido documento descreve que há grande divergência de interesses e dificuldades para solucionar conflitos no colegiado territorial, o que limita o processo de desenvolvimento territorial rural sustentável no TLS. O colegiado se caracteriza por disputas pelo poder político e a reduzida relação de confiança, comprometendo a pactuação e a articulação de projetos. Há reduzida participação do poder público municipal, e quando esta ocorre fica limitada às secretarias de agricultura e meio ambiente. A participação efetiva fica restrita a poucas instituições, comprometendo a legitimidade das decisões das plenárias.

Brasil (2011) afirma que as entidades representativas dos movimentos sociais e da agricultura familiar, nessa ordem, são as que mais participam da gestão do colegiado e demonstram maior capacidade de decisão. Como principais problemas ao funcionamento do colegiado, indica desinformação de grande parte dos membros, reduzida competência de decisão e a alta rotatividade desses, principalmente no que se refere aos representantes dos gestores municipais, justamente aqueles que mais

conhecem as necessidades dos municípios. Também pontuaram a baixa presença dos produtores rurais e a restrita capacidade técnica de elaboração e avaliação de projetos. Metade dos entrevistados disse não conhecer e não ter participado da elaboração do PTDS. Afirmaram que os temas mais discutidos no colegiado são o desenvolvimento agropecuário, meio ambiente e saúde, especificamente questões relacionadas à revitalização da cacauicultura, acesso à terra, instalação do Complexo Porto Sul e as condições decadentes do sistema de saúde (Brasil, 2011).

A partir da realidade socioeconômica e cultural do TLS, os próprios membros do colegiado territorial formularam um conjunto de ações para a promoção do desenvolvimento territorial compreendendo as seguintes linhas: *i*) articulação estadual para inclusão da cadeia produtiva do cacau; *ii*) diversificação, integração, beneficiamento e escoamento da produção familiar; *iii*) fortalecimento institucional de organizações; *iv*) articulação das secretarias municipais de agricultura; *v*) modelo para a silvicultura tropical; *vi*) crédito rural; *vii*) estruturação e implantação de unidades de beneficiamento da amêndoa e de chocolate; *viii*) criação do núcleo técnico de projetos e formações; *ix*) fortalecimento das câmaras temáticas; *x*) melhoria da educação formal e informal; *xi*) fortalecimento da cultura e identidade do território; *xii*) melhoria das feiras livres (Brasil, 2011).

De posse dessas informações iniciais, vamos analisar o TLS a partir de informações municipais dos anos de 2000 e 2010. A intenção é analisar de forma evolutiva as características demográficas e socioeconômicas para confrontar com as estratégias elaboradas pelo colegiado para a promoção de seu próprio desenvolvimento.

5 ANÁLISE EVOLUTIVA DAS CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS E SOCIOECONÔMICAS DOS MUNICÍPIOS DO TLS EM 2000 E 2010

Essa seção traz uma discussão sobre a coesão territorial e o processo de desenvolvimento territorial rural por meio da descrição e de análises da dimensão física (geográfica), das especificidades demográficas e socioeconômicas dos municípios do TLS, comparando os anos de 2000 e 2010. A dimensão física e o perfil demográfico indicaram que o TLS apresentava dificuldades de coesão territorial, pois trata-se de um território bastante extenso e populoso, particularmente, quando comparado aos territórios europeus, por exemplo. O TLS ocupa uma área de 14.664,7 km². Em 2000, 843.901 pessoas residiam no território; Ilhéus com a maior população, 222.127 moradores, e São José da Vitória com a menor população, 6.210 pessoas (tabela 1).

Entre 2000 e 2010 houve redução da população residente no território (- 8,44%), mas que ainda permaneceu elevada em relação aos outros territórios da cidadania do estado, 772.683 pessoas, trajetória diferente da tendência nacional que foi de crescimento da população (12,34%). Quase todos os municípios

registraram redução da população residente. Itacaré, num curso avesso, teve aumento no número de moradores. Em 2010, Itabuna se destacou com a maior população, 204.667 habitantes e São José da Vitória continuou com o menor número de moradores, 5.715 habitantes (tabela 1).

Em termos de população média e densidade demográfica, o território pôde ser classificado como rural. Tanto em 2000 como em 2010 a população média do território, de 32.457 e 29.718 habitantes, e a densidade demográfica de 57,55 e 52,69 habitantes por km², respectivamente, seguiam os critérios estabelecidos pela SDT. Mas, Itabuna, com densidade demográfica acima de 400 habitantes por km², não tinha perfil rural, ao contrário de Itajú do Colônia, cuja densidade demográfica não chegou a 10 habitantes por km² (tabela 1).

TABELA 1

População (urbana, rural e total), área e densidade demográfica – municípios do Território Litoral Sul (BA) (2000 e 2010)

Município	População urbana total		População rural				População total		Área (km ²)	Densidade demográfica
	2000	2010	Total		Participação		2000	2010		
			2000	2010	2000	2010				
Almadina	5.416	5.080	2.446	1.277	31,11	20,09	7.862	6.357	251,1	25,32
Arataca	5.483	5.588	5.735	4.804	51,12	46,23	11.218	10.392	375,2	27,7
Aurelino Leal	13.940	11.426	3.209	2.169	18,71	15,95	17.149	13.595	457,8	29,7
Barro Preto	5.159	5.295	3.443	1.158	40,03	17,95	8.602	6.453	128,4	50,26
Buerarema	16.249	15.277	2.869	3.328	15,01	17,89	19.118	18.605	230,5	80,72
Camacan	24.282	24.685	6.773	6.787	21,81	21,57	31.055	31.472	626,7	50,22
Canavieiras	26.343	25.903	8.979	6.433	25,42	19,89	35.322	32.336	1327,0	24,37
Coaraci	23.269	19.130	4.583	1.834	16,45	8,75	27.852	20.964	282,6	74,18
Floresta Azul	7.548	7.343	4.066	3.317	35,01	31,12	11.614	10.660	293,5	36,32
Ibicaraí	19.333	17.885	9.528	6.387	33,01	26,31	28.861	24.272	231,9	104,67
Ilhéus	162.125	155.281	60.002	28.955	27,01	15,72	222.127	184.236	1760,0	104,68
Itabuna	191.184	199.643	5.491	5.024	2,79	2,45	196.675	204.667	432,2	473,55
Itacaré	7.951	13.642	10.169	10.676	56,12	43,9	18.120	24.318	737,9	32,96
Itaju Colônia	6.441	5.860	2.139	1.449	24,93	19,82	8.580	7.309	1222,7	5,98
Itajuípe	16.123	16.839	6.388	4.242	28,38	20,12	22.511	21.081	284,5	74,1
Itapé	8.666	7.180	5.973	3.815	40,8	34,7	14.639	10.995	459,4	23,93
Itapitanga	7.095	7.591	3.287	2.616	31,66	25,63	10.382	10.207	408,4	24,99
Jussari	5.124	4.876	2.432	1.598	32,19	24,68	7.556	6.474	356,8	18,14
Maraú	2.849	3.561	15.517	15.540	84,5	81,4	18.366	19.101	823,4	23,2
Mascote	11.853	11.679	4.240	2.961	26,35	20,23	16.093	14.640	772,5	18,95
Pau Brasil	8.740	7.382	4.308	3.470	33,02	31,98	13.048	10.852	606,5	17,89
Santa Luzia	8.329	8.072	7.174	5.272	46,27	39,51	15.503	13.344	774,9	17,22

(Continua)

(Continuação)

Município	População urbana total		População rural				População total		Área (km ²)	Densidade demográfica
	2000	2010	Total		Participação		2000	2010		
			2000	2010	2000	2010				
S. José Vitória	5.154	5.162	1.056	553	17	9,68	6.210	5.715	72,5	78,83
Ubaitaba	18.582	17.598	5.272	3.093	22,1	14,95	23.854	20.691	178,8	115,72
Una	15.274	15.030	15.987	9.080	51,14	37,66	31.261	24.110	1.177,5	20,48
Uruçuca	14.158	15.779	6.165	4.058	30,34	20,46	20.323	19.837	392,0	50,6
Total (TLS)	636.670	632.787	207.231	139.896	24,6	18,1	843.901	772.683	14.664,7	52,69
Média (simples)	24.487	24.338	7.970	5.381			32.457	29.718	564,0	

Fontes: IBGE (I.s.d.) e Pnud, Ipea e FJP (2013).

Para compreender melhor a demografia do TLS, torna-se importante detalhar a disposição da população urbana e rural. No referido território, entre 2000 e 2010, a população urbana reduziu de 636.670 para 632.787 pessoas. Nesse período, muitos municípios sofreram redução no montante de moradores do meio urbano. Itabuna registrou a maior população urbana, 191.184 e 199.643 pessoas, respectivamente (tabela 1).

No TLS, entre 2000 e 2010, a população rural reduziu de 207.231 para 139.896 pessoas, e a participação da população rural reduziu de 24,56% para 18,11%. Quase todos os municípios do referido território experimentaram variação negativa do número de moradores do campo. Contudo, nesse período, Ilhéus permaneceu com o maior volume de habitantes no meio rural, 60.002 e 28.955 pessoas, respectivamente; e Marau com a maior participação de residentes rurais em relação ao total, 84,49% e 81,36%, simultaneamente (tabela 1).

A queda da população revela que o TLS vem perdendo dinamismo econômico por vários motivos, um deles é a crise que passou o setor cacauero, importante atividade econômica no território, conforme relatado. Com a queda na produção e dos preços do cacau, toda uma cadeia foi impactada, reduzindo a atividade econômica nos municípios. Sem uma atividade geradora de ocupação de postos de trabalhos, muitos migraram para outras regiões do país. Vide o caso de Ilhéus que perdeu mais da metade da população rural. Ademais, a política de desenvolvimento territorial ainda não contribuiu para evitar saída de parte da população. Ao contrário, Itacaré por causa do turismo, vem dinamizando a atividade econômica do município, o que levou a um impacto positivo da população.

Como uma síntese das condições dos municípios que compõem o TLS, o IDH⁶ é capaz de informar resumidamente as características econômicas e sociais. Em 2000, Itabuna (0,581) e Ilhéus (0,521) eram os únicos municípios classificados como de baixo IDH, os demais municípios do território eram classificados como de nível muito baixo de IDH. Entre 2000 e 2010, todos os municípios ampliaram seu índice de desenvolvimento, o que elevou o IDH do TLS para 0,646 (médio desenvolvimento); um indicador médio aquém do brasileiro (0,727), o que permite concluir que o território ainda tem muito para avançar para alcançar seus objetivos de redução da pobreza, em particular, e em seu processo de desenvolvimento, em geral. Em 2010, Itabuna (0,712) torna-se o único município de alto desenvolvimento (tabela 2).

Por certo, análises dos indicadores que compõem o IDH ajudam a entender a evolução do desenvolvimento nos municípios do território, sendo assim, as discussões sobre as condições sociais e econômicas são também aqui realizadas. Em 2000, os municípios com as maiores taxas de analfabetismo eram Marau (47,88%), Arataca (43,56%) e Aurelino Leal (41,17%). Os municípios com as menores taxas de analfabetos eram Itabuna (16,15%) e Ilhéus (21,8%). Entre 2000 e 2010, todos os municípios tiveram queda no percentual de pessoas analfabetas; para o TLS a taxa de analfabetismo reduziu de 26,89% para 18,82%. No ano de 2010, Arataca (34,35%) e Almadina (34,22%) lideravam o *ranking* dos municípios com as maiores taxas de analfabetismo; Itabuna (10,94%) e Ilhéus (13,25%) permaneceram com os menores níveis de analfabetos (tabela 2).

TABELA 2

IDH, taxa de analfabetismo, esperança de vida ao nascer, mortalidade infantil e percentual de pobres e de extremamente pobres – municípios do Território Litoral Sul (BA) (2000 e 2010)

Município	IDH-M		Taxa analfabetismo		Esperança de vida		Mortalidade infantil		Percentual de pobres		Percentual de extremamente pobres	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Almadina	0,405	0,563	38,05	34,22	64	70	44	27	66,24	38,08	30,38	12,12
Arataca	0,372	0,559	43,56	34,35	63	70	49	26	67,99	38,64	34,36	12,78
Aurelino Leal	0,365	0,568	41,17	29,26	63	71	51	26	75,02	36,6	41,84	12,91
Barro Preto	0,421	0,602	31,69	28,31	62	70	54	29	59,62	34,48	27,88	15,21
Buerarema	0,42	0,613	33,01	25,03	63	71	50	24	61,36	34,68	28,69	13,31
Camacan	0,441	0,581	31,9	24,57	63	71	49	24	58,12	38,74	26,5	16,75

(Continua)

6. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) combina três componentes básicos: *i*) a longevidade, que reflete as condições de saúde da população, medida pela esperança de vida ao nascer; *ii*) a educação, medida pela combinação da taxa de alfabetização de adultos e taxa combinada de matrícula nos três níveis de ensino; *iii*) a renda, medida baseada no produto interno bruto (PIB) *per capita* ajustado ao custo de vida local como paridade do poder de compra (PPC). O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de um município. As faixas do IDH-M são: entre 0 e 0,499 (muito baixo); entre 0,500 e 599 (baixo); entre 0,600 e 0,699 (médio); entre 0,700 e 0,799 (alto) e entre 0,80 e 1,0 (muito alto) (Cerqueira, 2015).

(Continuação)

Município	IDH-M		Taxa analfabetismo		Esperança de vida		Mortalidade infantil		Percentual de pobres		Percentual de extremamente pobres	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Canavieiras	0,439	0,59	29,15	21,05	65	73	42	20	52,13	30,85	21,93	12,62
Coaraci	0,433	0,613	32,71	25,16	66	71	38	25	61,01	29,86	28,31	11,34
Floresta Azul	0,454	0,557	34,52	30,89	66	69	39	31	61,62	38,11	27,9	19,11
Ibicaraí	0,449	0,625	31,44	23,03	63	71	51	25	61,06	32,19	32,05	13,41
Ilhéus	0,521	0,69	21,8	13,25	67	73	34	18	46,36	19,66	20,09	6,86
Itabuna	0,581	0,712	16,15	10,94	69	73	30	18	36,16	17,09	13,88	6,12
Itacaré	0,384	0,583	37,59	24,63	65	73	43	18	69,24	36,47	37,62	16,08
Itaju do Colônia	0,431	0,592	36,3	27,77	63	68	50	32	59,78	37,65	25,19	12,46
Itajuípe	0,451	0,599	29,54	23,42	64	71	44	26	60,59	28,49	29,76	10,53
Itapé	0,448	0,599	32,65	24,93	68	71	33	25	63,75	34,17	29,16	13,4
Itapitanga	0,409	0,571	40,44	27,63	64	71	46	25	67,38	36,57	34,23	15,75
Jussari	0,426	0,567	32,38	31,81	64	67	44	38	61,17	37,14	22,97	14,75
Maraú	0,354	0,593	47,88	27,25	65	73	42	19	74,25	44,19	42,38	22,23
Mascote	0,356	0,581	40,08	32,95	62	70	55	29	68,75	46,08	39,32	24,05
Pau Brasil	0,401	0,583	39,81	30,67	60	69	61	32	60,72	41,5	30,4	22,52
Santa Luzia	0,378	0,556	38,3	32,31	63	71	48	24	64,62	35,7	29,89	13,38
S. José da Vitória	0,361	0,546	36,52	30,62	64	66	46	41	66,23	38,68	32,82	12,55
Ubaitaba	0,434	0,611	31,23	23,19	64	71	47	24	62,24	35,38	32,39	13,75
Uma	0,366	0,56	40,4	27,41	63	68	50	35	67,46	34,41	36,21	17,45
Uruçuca	0,438	0,616	34,43	23,58	68	70	33	26	60,42	25,88	29,6	9,46
Total (TLS)	10,938	15,43	902,7	688,23	1.672	1.832	1.173	687	1.613,29	901,29	785,75	370,9
Média (simples)	0,421	0,593	34,72	26,47	64	70	45	26	62,05	34,67	30,22	14,27
Média (ponderada)	0,481	0,646	26,89	18,82	66	72	40	22	52,39	26,73	24,25	10,64

Fonte: Pnud, Ipea e FJP (2013).

Em 2000, Itabuna (69), Itapé (68) e Uruçuca (68) registravam as maiores taxas para esperança de vida ao nascer; Pau Brasil era o município com menor expectativa de vida, 60 anos. Entre 2000 e 2010, cresceu a esperança de vida em todos os municípios; com relação ao TLS, a esperança de vida ao nascer aumentou de 66 para 72 anos. Em 2010, a esperança de vida alcançou 73 anos em Canavieiras, Ilhéus, Itabuna, Itacaré e Maraú; contudo, em São José da Vitória a expectativa da população foi de viver apenas 66 anos (tabela 2).

Em 2000, a mortalidade infantil era mais elevada em Pau Brasil, pois alcançava 61 crianças entre as mil nascidas vivas. Entre 2000 e 2010, a mortalidade infantil foi reduzida em cada município do território. No TLS, a mortalidade infantil reduziu de quarenta para 22 crianças. Em 2010, Jussari passou a registrar a maior mortalidade infantil, 38 crianças; enquanto Ilhéus, Itabuna e Itacaré alcançaram o menor volume, dezoito crianças mortas entre as mil nascidas vivas (tabela 2).

A tabela 2 descreve ainda o percentual de pobres e de extremamente pobres nos municípios do TLS. Essas informações são usadas como critério para que um município e ou microrregião geográfica participe dos programas de desenvolvimento territorial. Considerado como pobres aqueles indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, em 2000, embora em níveis elevados, Itabuna (36,16%) e Ilhéus (46,36%) apresentavam os menores percentuais de pobres. Os demais municípios registravam valores superiores a esses, quando Aurelino Leal e Marau se sobressaíam com 75,02% e 74,25% de pobres, respectivamente.

Entre 2000 e 2010, todos os municípios registraram redução significativa do percentual da população em estado de pobreza. O TLS passou de uma situação de 52,39% para a condição de 26,73% de indivíduos classificados como pobres. Em 2010, Mascote ocupou a posição do município com maior percentual de pobreza, 46,08%, todavia Itabuna e Ilhéus permaneceram ocupando a posição dos municípios com os menores percentuais de pobreza, 17,09% e 19,66%, respectivamente (tabela 2).

Em relação ao percentual de indivíduos considerados extremamente pobres, como aqueles cuja renda familiar *per capita* é igual ou inferior a R\$ 70,00, comportamento semelhante é verificado. Em 2000, Itabuna (13,88%) e Ilhéus (20,09%) apresentavam os menores percentuais. Os demais municípios registravam valores superiores a esses, quando Marau e Aurelino Leal se sobressaíam com 42,38% e 41,84%, respectivamente. Entre 2000 e 2010, todos os municípios tiveram redução do percentual de extremamente pobres. O TLS passou de uma situação de 24,25% para a condição de 10,64% de pobres extremos. Em 2010, Mascote ocupava a posição do município com maior percentual, 24,05%, contudo Itabuna e Ilhéus continuavam ocupando a posição dos municípios com os menores percentuais de pessoas em extrema pobreza, 6,12% e 6,86%, respectivamente (tabela 2).

Os diferentes tipos de medida de renda e de receita dos municípios do TLS também precisam ser avaliados como indicador da dinâmica econômica. Em 2000, Itabuna apresentou a maior renda *per capita*, R\$ 419,50, seguida por Ilhéus, R\$ 348,88; todavia, Aurelino Leal registrou a mais inferior renda *per capita*, R\$ 123,46. Em 2010, Itabuna permaneceu com a maior renda *per capita*, R\$ 605,12, novamente seguida por Ilhéus, R\$ 579,46; mas, nesse ano, Itapitanga registrou a menor renda *per capita*, R\$ 225,10 (tabela 3). No Brasil, a renda *per capita* em 2000 era R\$ 592,46 e em 2010 atingiu R\$ 793,87.

TABELA 3
Renda, receitas e características da ocupação dos municípios do Território Litoral Sul (BA) (2000 e 2010)

Município	Rendimento <i>per capita</i>			Renda do trabalho (%)		Receita tributária / receita corrente		Receita transferência / receita corrente		Pessoas ocupadas (%)		Grau formalização dos ocupados (%)	
	2000	2010	(Δ)	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Almadina	165,85	265,39	60,02	71,33	58,9	1,82	1,32	97,99	97,76	76,07	85,25	41,21	31,39
Arataca	142,33	256,14	79,96	80,01	72,07	0,34	3,3	99,02	96,36	88,41	93,72	32,93	24,04
Aurelino Leal	123,46	253,19	105,08	71,05	69,82	0	-	0	-	79,19	89,33	33,15	24,53
Barro Preto	167,44	287,6	71,76	65,53	68,51	0,94	10,18	98,33	89,37	82,11	87,85	49,51	45,16
Buerarema	175,14	343,23	95,97	67,49	63,37	0,85	2,53	96,3	97,13	72,98	87,94	41,68	30,01
Camacan	258,72	351,84	35,99	65,76	75,01	1,61	8,77	97,68	89,55	75,14	84,48	38,58	39,72
Canavieiras	246,32	325,61	32,19	70,58	67,89	3,46	2,77	86,88	96,47	77,87	87,95	29,07	27,65
Coaraci	203,09	366,33	80,38	68,76	64,46	1,13	3,18	98,41	86,91	66,26	87,31	43,09	35,99
Floresta Azul	181,52	242,04	33,34	74,06	58,83	1,15	1,91	96,83	96,96	79,04	87,21	40,11	29,69
Ibicaí	211,44	354,75	67,78	76,21	63,69	0,74	2,65	98,31	91,25	76,14	85,78	35,55	37,62
Ilhéus	348,88	579,46	66,09	72,52	71,15	9,5	11,66	83,93	85,49	77,56	87,34	47,32	54,71
Itabuna	419,51	605,12	44,24	74,92	75,89	8,27	12,55	88,79	82,76	75,25	86,08	50,98	57,6
Itacaré	165,24	323,3	95,65	80,87	78,29	2,73	10,49	96,67	87,96	90,84	91,97	27,69	34,28
Itaju Colônia	190,09	276,93	45,68	78,04	71,14	0,71	2,35	98,35	94,36	84	86,26	51,08	43,22
Itajuípe	198,67	354,2	78,29	65,97	67,46	-	6,82	-	88,27	72,06	88,19	50,66	49,56
Itapé	151,96	285,13	87,63	76,53	65,81	0,91	2,41	96,34	97,2	69,72	79,35	46,51	47,3
Itapitanga	164,5	225,1	36,84	65,86	63,48	1,84	10,23	96,86	88,35	73,46	84,5	52,55	33,18
Jussari	167,77	290,22	72,99	71,08	60,87	0,47	5,62	96,68	91,91	80,99	84,42	46,93	41,87
Maraú	204,51	437,51	113,93	74,16	53,19	0,93	6,8	98,87	91,21	86,28	94,06	28,24	23,24
Mascote	143,91	272,97	89,68	69,14	71,92	1,07	5,69	98,86	93,78	73,89	84,29	37,33	33,17
Pau Brasil	187,7	296,08	57,74	76,83	69,29	0,31	2,14	99,55	96,02	87,01	92,91	28,4	32,62
Santa Luzia	139,11	267,88	92,57	72,56	72,01	0,7	3,39	98,47	96,32	83,67	92,63	28,24	27,18
S. José Vitória	142,64	250,42	75,56	66,02	64,86	0,41	-	98,57	-	79,69	88,53	41,13	32,19
Ubaitaba	200,76	349,68	74,18	75,04	73,62	1,29	2,54	98,42	92,53	77,81	91,83	38,22	30,23
Uma	161,71	303,78	87,85	80,57	73,73	2,04	7,96	96,58	91,33	80,59	84,86	41,88	33,67
Uruçuca	170,07	349,43	105,46	60,92	70,44	1,25	3,66	97,41	95,77	71,03	85,17	46,23	40,05
Total (TLS)	5.032	8.513	-	1.871	1.765	44,48	130,91	2.314	2.215	2.037	2.279	1.048	939
Média (simples)	193,55	327,44	-	71,99	67,91	1,78	5,45	92,56	92,29	78,35	87,66	40,32	36,15
Média (ponderada)	283,89	457,93	-	72,76	71,02	-	-	-	-	76,95	87,23	44,01	46,26

Fontes: Pnud, Ipea e FJP (2013) e Brasil (2010).

Obs.: A renda *per capita* está apresentada em reais de 1o de agosto de 2010.

Observando a variação da renda *per capita* entre 2000 e 2010, observa-se que Maraú foi o município que mais experimentou aumento, 113,93%; por sua vez, Canavieiras registrou o menor aumento da renda *per capita*, 32,19%. Considerando

o TLS, a renda *per capita* aumentou de R\$ 193,55 para R\$ 327,44, uma variação de 69,17% (tabela 3). Tal percentual de crescimento foi muito acima da média brasileira, que cresceu apenas 34%.

A tabela 3 também descreve o percentual da renda proveniente de rendimentos do trabalho. Em 2000, os municípios mais dependentes da renda advinda do trabalho foram: Itacaré (80,87%), Una (80,57%) e Arataca (80,01%); o município menos dependente da renda do trabalho foi Uruçuca (60,92%). Em 2010, Itacaré permaneceu com o maior percentual da renda oriunda do trabalho, 78,29%; o menor percentual foi registrado para Marau (53,19%). Entre 2000 e 2010, grande maioria dos municípios, vinte entre os 26, reduziu o percentual da renda do trabalho; os demais municípios aumentaram o percentual da renda originária do trabalho. Em se tratando do TLS, o percentual da renda oriunda do trabalho diminuiu de 71,99% para 67,91%. Parte da queda na renda oriunda do trabalho na composição da renda total pode ser explicada pelo aumento dos programas de transferência de renda e o aumento das aposentadorias, especialmente as rurais.

Em 2000, o município do TLS com o maior percentual de pessoas ocupadas foi Itacaré (90,84%), e o menor percentual estava em Coaraci (66,26%). Entre 2000 e 2010, todos os municípios tiveram ampliado o percentual de pessoas ocupadas. Considerando o território, esse percentual aumentou de 78,35% para 87,66%. Em 2010, o município com maior percentual de ocupados foi Marau (94,06%); nesse mesmo ano, Itapé se destacou como o município com o menor percentual de ocupados, 79,35% (tabela 3).

Em 2000, o município com maior grau de formalização era Itapitanga (52,55%), e o menor nível de ocupados formais estava em Itacaré (27,69%). Entre 2000 e 2010, quase todos os municípios experimentaram aumento no nível de formalização; mas, o TLS registrou redução no grau de formalização de 40,32% para 36,15%. Em 2010, o município com o maior nível de formalização era Itabuna (57,6%); o menor nível de formalização estava em Marau (23,24%). Por meio das informações, é possível perceber que o aumento do número de ocupados não está estritamente associado à formalização, que ao contrário vem reduzindo, sendo esta uma das questões mais delicadas a ser tratada no referido território (tabela 3).

A tabela 3 também traz informações das receitas dos municípios do TLS. Da receita corrente, a receita tributária revela a capacidade de geração de renda própria e por isso o dinamismo econômico do município; por seu turno, a receita de transferência indica o nível de dependência de recursos externos ao município. Embora com percentuais reduzidos, em 2000, Ilhéus (9,5%) e Itabuna (8,27%) eram os municípios com os maiores percentuais de receitas tributárias. Nesse ano, Pau Brasil (0,31%) e Arataca (0,34%) registraram ínfima capacidade de receita própria. Em 2010, Itabuna (12,55%) e Ilhéus (11,66%) permaneceram com os maiores percentuais

de receitas tributárias; porém, Almadina (1,32%) e Floresta Azul (1,91%) eram os municípios com menor capacidade de geração de receitas tributárias.

Embora em situação longe do ideal, em 2000, o município com menor percentual de receitas de transferência e, dessa forma, menos dependente era Ilhéus (83,93%); por sua vez, os municípios mais dependentes eram Pau Brasil (99,55%) e Arataca (99,02%). Em 2010, Itabuna (82,76%) aparece como o município com o menor percentual de receitas de transferências e, por isso, economicamente mais dinâmico. Nesse ano, Almadina (97,76%), Itapé (97,2%) e Buerarema (97,13%) registraram os maiores percentuais da receita de transferência, indicando maior dependência de recursos externos (tabela 3).

A baixa capacidade de obter receitas próprias vem resultando numa significativa dificuldade para que os pequenos municípios do TLS implantem projetos de investimento. São estes municípios os principais proponentes dos projetos de infraestrutura (Proinfs) do MDA. Mas como tais projetos exigem uma contrapartida municipal e, ao mesmo tempo, o município precisa estar adimplente para serem os proponentes junto a esfera federal nos projetos dos editais do Proinf, sua capacidade de captação é limitada. Em entrevista com o coordenador do TLS, foi ressaltada a dificuldade de se executar projetos Proinfs no território pela inadimplência de muitas prefeituras, que não se enquadram no sistema de convênios do governo federal (Siconv), sendo esse o formato exigido.

Além de ser TI e TC, o TLS é classificado como TR, por isso torna-se necessário pontuar algumas características dos estabelecimentos agropecuários do referido território. Por meio do índice de *Gini* estrutura fundiária, é possível verificar que, em 1995 e em 2006, existia no referido território significativa concentração de terras. Em 1995, Itapitanga (0,814) se destaca por apresentar concentração forte a muito forte da propriedade da terra, enquanto Barro Preto (0,515) apresentava concentração de média a forte. Em 2006, Una (0,858) se sobressai pela concentração de forte a muito forte da posse da terra; Ibicarai (0,533), pela concentração de média a forte (tabela 4). Por certo, a concentração de terras junto com a crise da lavoura cacauzeira ajudam a explicar o aumento da luta pela terra, acentuada na década de 1990. Segundo o coordenador do TLS, em entrevista, é forte a presença de movimentos pela luta da terra no território e significativo o número de assentamentos.

Tratando-se de indicadores do potencial agropecuário, especificamente quanto à modernização das propriedades em termos de acesso à energia elétrica e à assistência técnica, entre 1995 e 2006 algumas alterações foram verificadas. Em 1995, o município com o maior percentual de estabelecimentos agropecuários com acesso à energia elétrica era Barro Preto (54,62%), contudo, Canavieiras (11,89%) apresentava o menor percentual. Em 2006, Itabuna (69,99%) que se destacou nesse quesito, e Canavieiras (22,86%) continuou com o menor percentual (tabela 4).

A tabela 4 indica que, em 1995, Itabuna (64,85%) era o município com o maior percentual de estabelecimentos agropecuários com acesso à orientação técnica; por seu turno São José da Vitória (2,56%) era o município mais carente dessa forma de modernização. Em 2006, a situação piorou para quase a totalidade dos municípios, porque houve redução do percentual de estabelecimentos com acesso à assistência técnica. Nesse último ano, em Itacaré (1,21%) e em Ubaitaba (1,71%) foram raros os estabelecimentos acompanhados por técnicos. Camacan foi o município que registrou o maior percentual de estabelecimentos assessorados, 21,9%, mas com índices muito aquém do necessário à modernização do setor agropecuário dos referidos municípios.

TABELA 4

Características dos estabelecimentos agropecuários dos municípios do Território Litoral Sul (BA) (1995 e 2006)

Município	Índice de <i>Gini</i>		Estabelecimento com energia elétrica (%)		Estabelecimento com orientação técnica (%)	
	(Estrutura fundiária)					
	1995	2006	1995	2006	1995	2006
Almadina	0,687	0,655	36,21	56,5	22,63	6,28
Arataca	0,626	0,626	36,01	47,23	30,66	16,76
Aurelino Leal	0,737	0,696	33,27	55,51	10,65	12,33
Barro Preto	0,515	0,545	54,62	65,24	53,36	6,19
Buerarema	0,626	0,58	28,38	56,98	26,1	11,66
Camacan	0,601	0,634	43,53	52,93	12,69	21,9
Canavieiras	0,726	0,746	11,89	22,86	6,3	6,1
Coaraci	0,696	0,648	29,81	34,79	31,39	6,68
Floresta Azul	0,798	0,715	28,79	40,31	15,66	7,49
Ibicaraí	0,663	0,533	34,1	58,45	10,2	20,95
Ilhéus	0,703	0,712	40,2	53,97	8,84	8,79
Itabuna	0,775	0,721	33,13	69,99	64,85	15,06
Itacaré	0,79	0,743	12,77	25,94	8,37	1,21
Itaju Colônia	0,612	0,635	50,67	55,97	40,81	20,16
Itajuípe	0,656	0,569	33,69	51,98	18,5	14,61
Itapé	0,716	0,66	37,88	55,29	3,07	6,01
Itapitanga	0,814	0,831	21,14	31,69	18,76	11,74
Jussari	0,74	0,776	33,78	40,43	22,16	18,6
Maraú	0,777	0,763	13,94	26,76	8,76	2,54
Mascote	0,661	0,649	24,31	33,09	17,19	4,6
Pau Brasil	0,698	0,73	36,08	52,42	33,33	4,09
Santa Luzia	0,653	0,672	17,85	30,83	20,54	6,58
São José da Vitória	0,561	0,732	29,49	31,16	2,56	3,02

(Continua)

(Continuação)

Município	Índice de <i>Gini</i>		Estabelecimento com energia elétrica (%)		Estabelecimento com orientação técnica (%)	
	(Estrutura fundiária)					
	1995	2006	1995	2006	1995	2006
Ubaitaba	0,706	0,737	42,95	39,14	33,44	1,71
Uma	0,674	0,858	19,44	32,42	3,34	6,47
Uruçuca	0,647	0,723	33,95	50,07	18,16	7,76
Total (TLS)	17,859	17,888	817,88	1.171,93	542,35	249,29
Média (simples)	0,687	0,688	31,46	45,07	20,86	9,59
Média (ponderada)	0,703	0,713	28,09	41,55	14,7	8,17

Fonte: IBGE ([s.d.]).

Analisando a dinâmica econômica do TLS pelo valor agregado bruto (VAB) é possível observar que a participação da atividade agropecuária era reduzida para um território rural, mas próxima da média estadual e nacional. Em 2010, a participação do setor agropecuário no VAB foi de 6,54% no TLS, 7,22% no estado da Bahia e 5,30% no Brasil, com tendência de queda em relação a 2000. Entretanto, a distribuição entre os municípios era diferenciada, pois Arataca (36,75%) registrou o maior percentual de participação, por sua vez, Itabuna (0,70%) registrou o menor peso da agropecuária (tabela 5).

TABELA 5

Participação dos setores econômicos no valor agregado bruto (VAB), para o Brasil, Bahia e (municípios) Território Litoral Sul (2000 e 2010)

Divisão geográfica/ Participação VAB	Participação sobre o valor agregado bruto (%)							
	Agropecuária		Indústria		Serviços		Serviços administrativos	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Almadina	24,90	23,38	8,96	9,26	66,14	67,36	41,72	43,85
Arataca	30,38	36,75	8,77	7,84	60,85	55,41	38,95	33,57
Aurelino Leal	22,05	19,68	9,64	10,93	68,31	69,39	41,69	45,08
Barro Preto	23,58	21,71	11,22	9,59	65,22	68,70	41,79	41,67
Buerarema	8,19	6,24	8,99	10,09	82,82	83,67	25,37	31,50
Camacan	4,05	7,74	11,58	15,26	84,37	77,00	35,67	35,16
Canavieiras	20,56	19,53	11,96	11,11	67,48	69,36	36,06	35,51
Coaraci	11,71	9,83	10,91	11,07	77,38	79,10	40,40	39,19
Floresta Azul	22,72	18,38	9,39	10,78	67,89	70,84	40,12	43,87
Ibicaraí	10,84	7,04	11,71	13,27	77,46	79,69	38,99	41,36
Ilhéus	5,02	4,74	32,00	34,28	62,98	60,98	15,84	16,15
Itabuna	0,76	0,70	18,45	22,06	80,78	77,23	15,44	15,02
Itacaré	12,99	16,09	14,63	12,33	72,37	71,58	37,27	41,16
Itaju do Colônia	25,46	28,99	10,42	9,57	64,11	61,45	38,02	37,56

(Continua)

(Continuação)

Divisão geográfica/ Participação VAB	Participação sobre o valor agregado bruto (%)							
	Agropecuária		Indústria		Serviços		Serviços administrativos	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Itajuípe	14,68	9,64	29,03	33,32	56,29	57,04	23,82	27,23
Itapé	20,40	19,86	10,61	10,31	68,98	69,84	44,30	42,18
Itapitanga	24,50	17,54	8,95	10,23	66,54	72,22	40,93	47,26
Jussari	18,91	22,52	16,43	11,76	64,66	65,72	41,41	40,87
Maraú	30,32	24,82	8,58	10,52	61,10	64,66	39,12	40,13
Mascote	19,53	17,39	11,56	10,81	68,91	71,80	42,01	43,64
Pau Brasil	22,45	19,16	10,69	11,15	66,86	69,69	42,59	45,67
Santa Luzia	20,22	17,66	10,47	11,01	69,31	71,33	45,40	46,90
São José da Vitória	20,66	9,40	9,82	11,61	69,52	78,99	44,94	49,69
Ubaitaba	4,24	5,05	23,05	14,41	72,71	80,54	30,11	29,01
Uma	32,36	23,47	9,35	11,68	58,29	64,84	28,70	35,23
Uruçuca	14,92	14,09	11,02	16,33	74,06	69,58	43,31	39,40
Total (TLS)	7,26	6,54	21,63	23,40	71,11	70,06	21,64	22,33
Bahia	8,78	7,22	28,86	30,28	62,36	62,50	15,67	17,31
Brasil	5,60	5,30	27,73	28,07	66,67	66,63	14,93	16,20

Fonte: IBGE ([s.d.]).

Em 2010, a participação da atividade industrial do TLS (23,40%) no VAB era reduzida, e abaixo da participação desse setor verificada para o estado (30,28%). O município de Ilhéus (34,28%) era o de maior participação do setor industrial no VAB do território, enquanto Arataca (7,84%) era o município de menor participação. Segundo o VAB, o setor de serviços era o principal setor, atingindo 70,06% do VAB do TLS, superior à participação do setor no VAB do estado (62,50%). Entre os municípios, de um lado, estavam Buerarema (83,67%), com o maior peso no setor de serviços, e, de outro, Arataca (55,41%) com o menor peso (tabela 5).

Ainda é importante observar que, no TLS, os serviços administrativos (22,33%) representavam uma parte significativa do VAB do setor de serviços, enquanto no estado essa participação era menor (17,31%). Para os municípios mais dinâmicos do TLS e com pesos em outros setores, os serviços administrados tinham menor importância, como é o caso de Itabuna (15,02%) e Ilhéus (16,15%). Os municípios menos dinâmicos registram maior peso nos serviços administrados, com destaque para São José da Vitória que chegou a 49,69% (tabela 5).

Historicamente a produção agropecuária do TLS é concentrada na atividade do cacau, embora outras atividades produtivas venham alcançando certo destaque, numa limitada diversificação. Entre 1990 e 2009, o crescimento da produção total de banana se destacou, porque saltou de 30.317 toneladas para 312.631 toneladas; a produção total de coco aumentou de 6.974 toneladas para 42.150 toneladas; a

produção total de café teve ampliação de 1.054 toneladas para 6.333 toneladas. Em relação à mandioca, por causa da reduzida fertilidade dos solos e da queda dos preços no mercado, nos últimos anos, registra-se decréscimo em sua produção, que entre 1990 e 2009 passou de 348.245 toneladas para 225.525 toneladas, mesmo com o processamento do produto, transformando-o em farinha de qualidade já reconhecida e muito consumida. A seringueira, a pupunha, o dendê e a piaçava também têm se apresentado como alternativas para diversificação, as quais colaboram em prol da sustentabilidade ambiental (Brasil, 2010).

É possível perceber, por meio da tabela 6, que considerando as áreas de lavouras, o cultivo do cacau, da banana e da mandioca são os mais presentes no TLS, em 2010. Dos 301.784 hectares de área colhida em lavouras permanentes, 272.441 hectares (90,28%) eram colheitas de cacau. Ilhéus é o principal produtor, com 48 mil hectares, seguido de Arataca com 19.421 hectares, enquanto Itajaú da Colônia colheu cacau em apenas 1.200 hectares. No território, a banana ocupa 4 mil hectares (1,33%) e os demais cultivos ocupam juntos (8,30%). Na categoria outros produtos de lavouras permanentes, merecia destaque a produção de coco em alguns municípios, como é o caso de Una.

Apesar disso, a área colhida em lavouras temporárias era pequena; apenas 5.926 hectares em todo o território, dos quais 4.861 hectares (79%) são destinados à lavoura de mandioca, e 1.245 hectares (21%) aos demais cultivos. Muito embora a produção de mandioca esteja presente em todos os municípios, três deles respondem por 52,34% da produção total (Canavieiras, Una e Ilhéus) (tabela 6).

TABELA 6

Área colhida (lavouras permanentes e temporárias), em hectare, do Território Litoral Sul, da Bahia e do Brasil (2010)

Município	Lavoura permanente (2010)				Lavoura temporária (2010)		
	Área colhida (ha)				Área colhida (ha)		
	Total	Cacau	Banana	Outros	Total	Mandioca	Outros
Almadina	3.510	3.300	120	90	255	120	135
Arataca	21.655	19.421	50	2.184	85	80	5
Aurelino Leal	8.312	8.000	300	12	200	200	0
Barro Preto	9.700	8.700	150	850	20	20	0
Buerarema	8.226	8.045	50	131	51	40	11
Camacan	14.678	13.708	40	930	82	50	32
Canavieiras	10.895	8.300	20	2.575	1.000	1.000	0
Coaraci	6.970	6.500	300	170	270	110	160
Floresta Azul	4.692	4.571	70	51	90	50	40
Ibicaraí	5.751	5.675	40	36	80	30	50

(Continua)

(Continuação)

Município	Lavoura permanente (2010)				Lavoura temporária (2010)		
	Área colhida (ha)				Área colhida (ha)		
	Total	Cacau	Banana	Outros	Total	Mandioca	Outros
Ilhéus	51.245	48.000	320	2.925	570	500	70
Itabuna	11.480	11.428	15	37	60	20	40
Itacaré	14.437	13.000	500	937	310	260	50
Itaju Colônia	1.240	1.200	40	0	65	15	50
Itajuípe	16.450	16.000	300	150	380	250	130
Itapé	1.658	1.626	15	17	18	8	10
Itapitanga	2.180	2.100	50	30	200	50	150
Jussari	4.733	4.560	30	143	40	10	30
Maraú	16.225	11.700	700	3.825	360	320	40
Mascote	12.701	12.456	50	195	44	25	19
Pau Brasil	8.114	7.982	40	92	51	31	20
Santa Luzia	15.494	14.591	80	823	126	100	26
São José da Vitória	2.918	2.778	30	110	12	2	10
Ubaitaba	7.700	7.500	200	0	160	160	0
Una	25.824	16.800	400	8.624	1.070	950	120
Uruçuca	14.996	14.500	90	406	327	280	47
TLS	301.784	272.441	4.000	25.343	5.926	4.681	1.245
Bahia	1.335.415	519.990	66.623	748.802	3.211.160	262.025	2.949.135
Brasil	6.218.204	660.711	487.790	5.069.703	58.332.399	1.789.769	56.542.630

Fonte: IBGE ([s.d.]).

Logo, considerando o valor da produção entre lavouras permanentes e temporárias, presente na tabela 7, fica patente a expressiva concentração na agregação de valor na cadeia do cacau como produção agrícola do TLS, pois 74,74% vêm dessa cultura. Em oito municípios, a concentração do valor da produção do cacau no total da produção de lavouras permanentes e temporárias supera a casa dos 90%, como é o caso de Itabuna que atinge 97,30%.

Com participação significativa na produção e agregação de valor em torno da cadeia de cacau, uma estratégia interessante para consolidar o território, está nessa cadeia que pode constituir-se numa ideia guia por aglutinar todos os municípios. Segundo Rezende *et al.* (2015), a região produtora de cacau do Litoral Sul manifestou interesse em participar de um edital da Fundação de Amparo à Pesquisa de Estado da Bahia (Fapesb) para um projeto de caracterização da Indicação Geográfica Cacau Cambrucada Bahia. Uma estratégia que o colegiado territorial não pautou, embora apoie a cadeia.

TABELA 7
Valor da produção agrícola do Território Litoral Sul – Bahia e Brasil (2010)

Município	Valor da produção (2010)				Participação
	Lavoura permanente	Lavoura temporária	Total	Cacau	Cacau
	(Mil reais)	(Mil reais)	(Mil reais)	(Mil reais)	Total (%)
Almadina	7.787	533	8.320	5.148	61,88
Arataca	30.824	178	31.002	25.448	82,09
Aurelino Leal	13.081	360	13.441	9.984	74,28
Barro Preto	12.507	36	12.543	9.500	75,74
Buerarema	9.652	148	9.800	9.328	95,18
Camacan	14.746	180	14.926	12.547	84,06
Canavieiras	19.147	1.400	20.547	9.063	44,11
Coaraci	13.259	916	14.175	10.140	71,53
Floresta Azul	6.432	172	6.604	5.964	90,31
Ibicaraí	5.806	157	5.963	5.548	93,04
Ilhéus	73.625	1.530	75.155	59.904	79,71
Itabuna	13.359	140	13.499	13.135	97,3
Itacaré	25.815	827	26.642	17.914	67,24
Itaju do Colônia	1.156	187	1.343	988	73,57
Itajuípe	23.161	864	24.025	19.968	83,11
Itapé	2.094	60	2.154	1.986	92,2
Itapitanga	3.798	343	4.141	3.276	79,11
Jussari	5.116	178	5.294	4.648	87,8
Maraú	35.927	1.050	36.977	20.077	54,3
Mascote	12.786	140	12.926	12.178	94,21
Pau Brasil	6.977	145	7.122	6.640	93,23
Santa Luzia	13.755	496	14.251	12.142	85,2
São José da Vitória	3.465	40	3.505	3.218	91,81
Ubaitaba	11.050	312	11.362	8.970	78,95
Una	41.637	2.964	44.601	23.150	51,9
Uruçuca	22.530	1.008	23.538	19.978	84,88
TLS	429.492	14.364	443.856	330.842	74,54
Bahia	4.512.084	6.081.014	10.593.098	781.302	7,38
Brasil	32.799.673	121.380.907	154.180.580	1.230.188	0,8

Fonte: IBGE (2016a).

A atividade da pecuária é relativamente desenvolvida e se sobressai em vários municípios do TLS. O destaque em termos da produção pecuária é a criação de aves, a atividade de bovinos com a criação de gado de corte e leiteiro, seguido dos suínos, embora esteja presente no território a criação de bubalinos, equinos, caprinos, ovinos e codornas. Tomando como referência os dados de 2010, a tabela 8

indica que o efetivo de galináceos é de 612.650 cabeças, criadas principalmente em Itabuna (164.090) e Coaraci (134.245). O efetivo de bovinos é de 453.331 cabeças e, entre os municípios, Itajú do Colônia (60.622), Canavieiras (49.840) e Itapé (42.200) foram os que apresentaram os maiores efetivos de rebanho. Segundo o documento Brasil (2010), um dos fatores que contribuiu para o crescimento do efetivo de bovinos foi a crise que a cacauicultura vem enfrentando na região, cuja pecuária deixou de ser apenas uma atividade secundária a do cacau.

TABELA 8
Efetivo de rebanhos (cabeças) do Território Litoral Sul da Bahia (2010)

Município	Bovino (cabeças)	Suíno (cabeças)	Galináceos (cabeças)	Outros (bubalino, equino, caprino, ovino e codornas)	Total (cabeças)
Almadina	10.863	2.480	10.530	2.290	26.163
Arataca	1.730	233	8.250	355	10.568
Aurelino Leal	22.054	2.750	10.500	1.600	36.904
Barro Preto	4.169	1.020	16.900	1.065	23.154
Buerarema	9.400	295	8.300	270	18.265
Camacan	14.650	340	5.030	750	20.770
Canavieiras	49.840	5.830	16.660	1.080	73.410
Coaraci	9.216	2.360	134.245	1.390	147.211
Floresta Azul	25.800	310	9.700	1.950	37.760
Ibicaraí	19.300	200	11.800	400	31.700
Ilhéus	16.546	11.030	164.090	5.240	196.906
Itabuna	22.000	1.300	11.800	460	35.560
Itacaré	3.131	1.020	27.400	1.150	32.701
Itaju do Colônia	60.622	840	12.900	6.400	80.762
Itajuípe	4.253	1.730	17.945	1.156	25.084
Itapé	42.200	465	23.800	1.720	68.185
Itapitanga	34.713	3.830	9.370	2.708	50.621
Jussari	18.000	320	7.100	1.010	26.430
Maraú	3.255	3.870	9.730	1.208	18.063
Mascote	18.900	1.720	1.190	890	22.700
Pau Brasil	32.500	2.000	7.780	2.970	45.250
Santa Luzia	11.000	830	7.300	200	19.330
São José da Vitória	2.390	280	4.500	115	7.285
Ubaítaba	5.193	1.700	9.200	290	16.383
Una	8.362	1.470	24.050	1.970	35.852
Uruçuca	3.244	1.630	42.580	1.130	48.584
Total	453.331	49.853	612.650	39.767	1.155.601

Fonte: IBGE (2016b).

Nesse contexto, o rebanho leiteiro é muito significativo na produção pecuária do TLS, mas vem passando por dificuldades. A produção de leite do TLS vem experimentando uma diminuição em sua produtividade, saindo de 45 milhões de litros de leite em 1996 para 24 milhões litros de leite em 2003, sendo observada provavelmente pelo aumento da criação do gado de corte, a qual não é feita por agricultores familiares. A média de produção de leite por vaca ordenhada girava em torno de 1,8 litro, sendo uma produção baixa podendo chegar de 6 litros a 8 litros por animal (Brasil, 2010).

A produção de suínos é bem menor, sem a presença de grandes abatedouros no TLS, cuja criação está presente nos estabelecimentos de agricultura familiar espalhada pelos 26 municípios, mas sem grande expressão; nesse caso merece destaque o município de Ilhéus com 11.030 suínos (tabela 8). São observadas iniciativas tímidas para a criação de pequenos animais (caprinos e ovinos). Além dessas iniciativas, observa-se a atividade apícola, principalmente na região de Canavieiras, Una, Uruçuca, com produção de pólen e mel. Apesar da relativa diversidade da produção, percebe-se um lento processo de diversificação e multifuncionalidade na agricultura familiar no TLS (Brasil, 2010).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A histórica situação de pobreza e desigualdade regional existente no estado da Bahia passou a ser enfrentada, em boa medida, pelas políticas públicas territoriais rurais. Neste capítulo, procurou-se analisar a evolução das características geográficas, demográficas e socioeconômicas dos municípios que compõem o TLS para confrontá-las com as estratégias elaboradas pelo colegiado para a promoção de seu próprio desenvolvimento.

Pelas características geográficas e demográficas, foi possível compreender que, à exceção de Itabuna, os municípios do território têm perfil rural; porém a extensa área e elevada população tem dificultado a coesão territorial para a construção de um pacto territorial capaz de dar maior dinamismo econômico ao TLS.

De maneira geral, os indicadores sociais apontam para uma melhoria. Os dados indicam que, entre 2000 e 2010, todos os municípios ampliaram o IDH, com destaque para Itabuna e Ilhéus. O IDH do território aumentou de 0,481 (desenvolvimento muito baixo) para 0,646 (médio desenvolvimento). Nesse período, houve redução do percentual de analfabetos, aumentou a expectativa de vida e reduziu a mortalidade infantil; todos os municípios registraram significativa redução da pobreza e de extrema pobreza.

No período analisado, a renda *per capita* do TLS aumentou de R\$ 193,55 para R\$ 327,44, uma variação de 69,17%. Contudo, a grande maioria dos municípios, vinte entre os 26, reduziu o percentual da renda do trabalho. Em todos

os municípios foi reduzido o percentual das receitas tributárias, e por isso elevada a dependência das receitas de transferência; os municípios com maiores receitas próprias e com maior dinamismo econômico foram Itabuna e Ilhéus. Também foi ampliado o percentual de pessoas ocupadas no território, mas foi reduzido o percentual de ocupados formais.

Tanto em 1995 como em 2006, havia no referido território significativa concentração de terras e forte movimento pela reforma agrária. Foi ampliado o acesso à energia elétrica, mas bastante reduzido o acesso à assistência técnica, medidas de modernização dos estabelecimentos agropecuários, essenciais ao melhor desempenho dos empreendimentos rurais.

De forma geral, os municípios com menor dinamismo no território possuem maior participação do setor agropecuário, elevado peso do setor de serviços concentrados no setor público. Ao mesmo tempo, os municípios possuem baixa capacidade de arrecadação própria, dependendo das transferências, situação que limita a atuação do executivo local, inclusive no fornecimento da contrapartida financeira para os projetos aprovados pelo colegiado territorial.

Entre as recomendações apontadas pelo colegiado territorial, verifica-se que são vinculadas à realidade do TLS, mas que estão concentradas no setor produtivo e agropecuário, especialmente na cultura do cacau e pouco abarca outros setores, como o urbano, o cultural e o de artesanato, a articulação social, entre outros. Entre as doze recomendações do PTDS, duas possuem ações diretas para a cadeia do cacau e outras três indiretamente, sendo que uma delas visa à diversificação, à integração, ao beneficiamento e ao escoamento da produção familiar, e inclui a cultura da banana e do cacau; outra abarca a questão da silvicultura tropical, inclusive cacau; e a outra sobre o crédito rural. Ainda sobre a produção agropecuária estão mais duas recomendações: uma para o fortalecimento, a articulação e a estruturação das secretarias municipais de agricultura e outra para as melhorias das feiras livres nos municípios.

Assim, restaram outras cinco recomendações que visam reforçar e melhorar a capacidade de instituições e de seus membros para lidar com a “nova realidade” que é a gestão territorial: *i*) fortalecer institucionalmente as organizações do território e direcioná-las para ações de geração de renda, como os programas PAA (*Programa de Aquisição de Alimentos*) e Pnae (*Programa Nacional de Alimentação Escolar*); *ii*) criação do núcleo técnico de projetos e formações para a elaboração de projetos que atendam as demandas do território; *iii*) ampliar as câmaras temáticas presentes no colegiado territorial; *iv*) melhorar a educação formal e informal capaz de gerar empoderamento comunitário; e *v*) fortalecer a cultura e a identidade do território.

Analisando no conjunto, são ações de um planejamento que visam à articulação do colegiado e ao ataque de alguns dos problemas econômicos/productivos

do território, mas ignoram cadeias produtivas como a da pecuária, a produção do coco da Bahia, a produção de hortifrutigranjeiros, e deixam em segundo plano questões sociais e culturais. Mesmo a cadeia do cacau que recebeu atenção especial por parte do colegiado, não se consolidou com uma estratégia guia por aglutinar todos os municípios. Portanto, os resultados apontam que, no decorrer dos anos, as condições socioeconômicas do TLS melhoraram, porém ainda existem indicadores que impedem classificar o território como desenvolvido e as recomendações e ações implementadas até o momento pelo colegiado territorial pouco mudaram essa realidade, especialmente a capacidade de geração de renda que se esperava com os projetos produtivos. Logo, recomenda-se, a realização de estudos com dados e informações mais aprofundadas capazes de auxiliar na formulação e gestão de políticas públicas com vistas ao desenvolvimento territorial rural do TLS.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). **Plano territorial de desenvolvimento sustentável Litoral Sul**, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/7IY6pV>>. Acesso em: 10 abr. 2016

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). **Relatório analítico**: qualificação da gestão territorial e fortalecimento do capital social por meio da monitoria e avaliação das condições de vida e da sustentabilidade no Litoral Sul da Bahia, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/zQihqx>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). **Série Documentos Institucionais**, n. 3. Referências para a gestão social de territórios rurais. Brasília, nov. 2015a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). **Caderno Territorial 090 Litoral Sul – BA**, 2015b. Disponível em: <<https://goo.gl/KgxdhK>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

CERQUEIRA, C. A. **Políticas públicas de desenvolvimento territorial rural**: uma análise da delimitação dos territórios rurais do estado da Bahia, segundo a tipologia municipal. Tese (Doutorado em Economia) – Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2015.

COUTO FILHO, V. A. Em busca do desenvolvimento territorial. *In*: TAKAGI, M.; BALSADI, O. V. (Orgs.). **Agricultura familiar e desenvolvimento territorial**: um olhar da Bahia sobre o meio rural brasileiro. Brasília: MDA; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Agrário Rural (Nead), 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/IUhi6L>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

GIL, A. C. **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias**. São Paulo: Atlas, 2000.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sidra**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/default.asp>>. [s.d.]. Acesso em: 10 set. 2013.

_____. **Produção Agrícola Municipal 2010**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: abr. 2016a.

_____. **Produção Pecuária Municipal 2010**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: abr. 2016b.

LIMA, M. C. **Monografia: a engenharia da produção acadêmica**. São Paulo: Saraiva, 2004.

NOIA, A. C.; MIDLEJ, M. M.; ROMANO, J. O. A cacauicultura na região sul da Bahia: trajetória, crises e perspectivas. *In*: GOMES, A.; PIRES, M. (Orgs.). **Cacauicultura: estrutura produtiva, mercados e perspectivas**. [s.l.], p. 15-41, 2015.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013**. Pnud; Ipea; FJP, 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em: 13 jan. 2014.

POMPONET, A. S. **Plano Plurianual Participativo 2008-2011 na Bahia: uma análise**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Administração, Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2012.

REZENDE, A. A. *et al.* Considerações sobre as potenciais indicações geográficas do sudoeste da Bahia. **Revista de Política Agrícola**, ano 24, n. 4, out./nov./dez. 2015.

SILVA, F. P. M. S. **Desenvolvimento territorial: a experiência do Território do Sisal na Bahia**. 2012. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento; Programa de Pós-Graduação em Economia) – Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2012.

SOUZA, E. J. C. **Políticas territoriais do Estado da Bahia: regionalização e planejamento**. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BAHIA. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). **Estatísticas dos municípios baianos**, Salvador: SEI, v. 4, n. 1, 2013.

NOTAS BIOGRÁFICAS

EDITORES DA COLETÂNEA

Antonio César Ortega

Professor titular do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e professor permanente do Programa de Pós-graduação em Economia do IE/UFU (orientador de mestrado e doutorado). Possui graduação em ciências econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) em 1984, mestrado em teoria econômica pela Unicamp em 1988, doutorado em economia no Programa de Economia, Sociologia e Políticas Agrárias da Universidade de Córdoba, Espanha, em 1995 e pós-doutorado em economia pelo Instituto de Economia da Unicamp em 2007. É bolsista do Ipea e atua, ainda, como pesquisador e/ou consultor de organismos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) da Organização das Nações Unidas (ONU), além de desenvolver pesquisas com financiamento de agências de fomento nacional, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig). Tem experiência na área de economia, com ênfase em economia agrária, e atua principalmente nos seguintes temas: agricultura brasileira, agricultura familiar, representação de interesses rurais, desenvolvimento rural, desenvolvimento territorial e políticas públicas.

Endereço eletrônico: <acortega@ufu.br>.

Murilo José de Sousa Pires

Graduado em ciências econômicas pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) em 1997, mestre em desenvolvimento econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) em 2000, bem como doutor em desenvolvimento econômico em 2008 e pós-doutor em 2015, também pela Unicamp. Atualmente, é professor do mestrado e técnico de pesquisa e planejamento do Ipea, em Brasília. Tem experiência na área de economia e atua principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento econômico, economia regional, desenvolvimento rural, desenvolvimento territorial rural e Centro-Oeste.

Endereço eletrônico: <murilo.pires@ipea.gov.br>.

AUTORES

Clesio Marcelino de Jesus

Graduado em ciências econômicas em 2003, mestre em economia em 2006 e doutor em economia em 2013, ambos pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Atualmente, é professor adjunto do Instituto de Economia (IE) da UFU e pesquisador do Núcleo de Estudos Rurais (Neru). Atuou como professor de ensino superior na Faculdade Cidade de Coromandel (FCC) e no Centro Universitário do Cerrado (Unicerp)-Patrocínio, além de ter ministrado aulas de pós-graduação (nível especialização) no Instituto Superior de Educação (Iberlaar), no Unicerp e na FCC; instituições em que ministrou disciplinas de economia, matemática financeira e administração financeira. Atua com afinco na área de economia, com ênfase em desenvolvimento e desempenha papel principalmente nos seguintes temas: agricultura e agricultura familiar; desenvolvimento rural e desenvolvimento territorial; terceirização; trabalho rural; mecanização agrícola; políticas públicas; e organização social. Nos últimos anos, integrou equipes de pesquisa com ênfase em estudos voltados a área de políticas públicas para promoção do desenvolvimento rural. Publicou artigos em periódicos científicos, capítulos de livros e anais de congressos, bem como publicou o livro *Café e território: a cafeicultura no cerrado mineiro*.

Endereço eletrônico: <clesiomj@ie.ufu.br>.

Cristiane Aparecida de Cerqueira

Graduada em ciências econômicas pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), em 1995. Possui especialização em economia regional pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) em 1998, mestrado em economia aplicada pela Universidade de São Paulo (USP) em 2002 e doutorado em economia, com ênfase em políticas públicas e desenvolvimento econômico pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) em 2015. Foi bolsista do Ipea no período 2014-2016. Atualmente, é professora assistente do Departamento de Ciências Econômicas (DCEC) da UESC. Tem experiência na área de economia, com ênfase em crescimento e desenvolvimento econômico e métodos quantitativos e atua principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento rural, desenvolvimento territorial, políticas públicas, análise multivariada e estatística espacial. Já atuou na área de economia, com ênfase em economia regional e urbana e economia dos recursos naturais, ao tratar de temas ligados à atividade turística.

Endereço eletrônico: <ccerqueira@uesc.br>.

Filipe Prado Macedo da Silva

Bacharel em ciências econômicas pela Universidade Salvador, em 2006; especialista em mestrado em administração de negócios (MBA) em finanças corporativas pela Universidade Salvador, em 2009, e em MBA em gestão educacional pelo Centro Universitário Jorge Amado, em 2013; mestre em economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), em 2012; e doutorando em economia pela UFU, em 2017. Atualmente, é profissional autônomo (economista), vinculado ao Conselho Regional de Economia na 5ª Região da Bahia (Registro nº 5.923), e editor-chefe da Editorial FPMS e do Advisory Board Member da Mischa Investments, nos Estados Unidos. Tem experiência nas áreas de economia e administração e atua principalmente nas temáticas: finanças corporativas, macroeconomia, economia latino-americana, desenvolvimento econômico, gestão governamental e políticas públicas, economia baiana, economia rural e pluralismo econômico (antropologia econômica, contabilidade econômica, demografia econômica, direito econômico, engenharia econômica, geografia econômica, história econômica, política econômica, psicologia econômica e sociologia econômica).

Endereço eletrônico: <filipeprado@hotmail.com>.

Henrique Dantas Neder

Graduado em engenharia mecânica plena pela Escola de Engenharia Mauá em 1975. Possui especialização em engenharia de produção – pesquisa operacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em 1978, e doutorado em ciência econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), em 1994. Atualmente, é professor titular aposentado da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Tem experiência na área de economia, com ênfase em métodos quantitativos em economia.

Endereço eletrônico: <hdneder@ufu.br>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Alessandra Farias da Silva (estagiária)

Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)

Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Herllyson da Silva Souza

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Este livro visa apresentar os resultados iniciais do projeto de pesquisa “As Políticas Territoriais Rurais e a Articulação Governo Federal e Estadual: um estudo de caso da Bahia” no âmbito da Chamada Pública PNPD nº 018/2014 do Ipea. O objetivo dessa pesquisa foi analisar as políticas governamentais territoriais rurais brasileiras que fazem uso da abordagem territorial e, mais especificamente, sua aplicação no estado da Bahia.

Essas políticas completaram mais de uma década de implantação, por isso requerem uma avaliação para que verifiquemos se a indução governamental de arranjos socioprodutivos em espaços territoriais tem provocado transformações positivas na realidade das comunidades locais. Para tanto, o caso do estado da Bahia se justifica como “projeto-piloto” de estudos de políticas territoriais por tratar-se de uma Unidade da Federação que também adotou o enfoque territorial em suas políticas públicas, por meio da constituição de seus Territórios de Identidade, em complemento às políticas territoriais do governo federal.

Adotou-se, nessa investigação, a perspectiva de que o território, como espaço delimitado (território zona), é o local onde se materializam diferentes práticas de intercâmbio (inclusive de poder), mas também com o exterior (outros territórios, localidades, espaços regionais ou nacionais e a economia internacional). Adotou-se, portanto, uma perspectiva de competitividade territorial que combina dimensões econômica, social, cultural, ambiental e política.

ISBN 978-85-7811-304-9



9 788578 113049 >

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

