

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/explicítos 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).

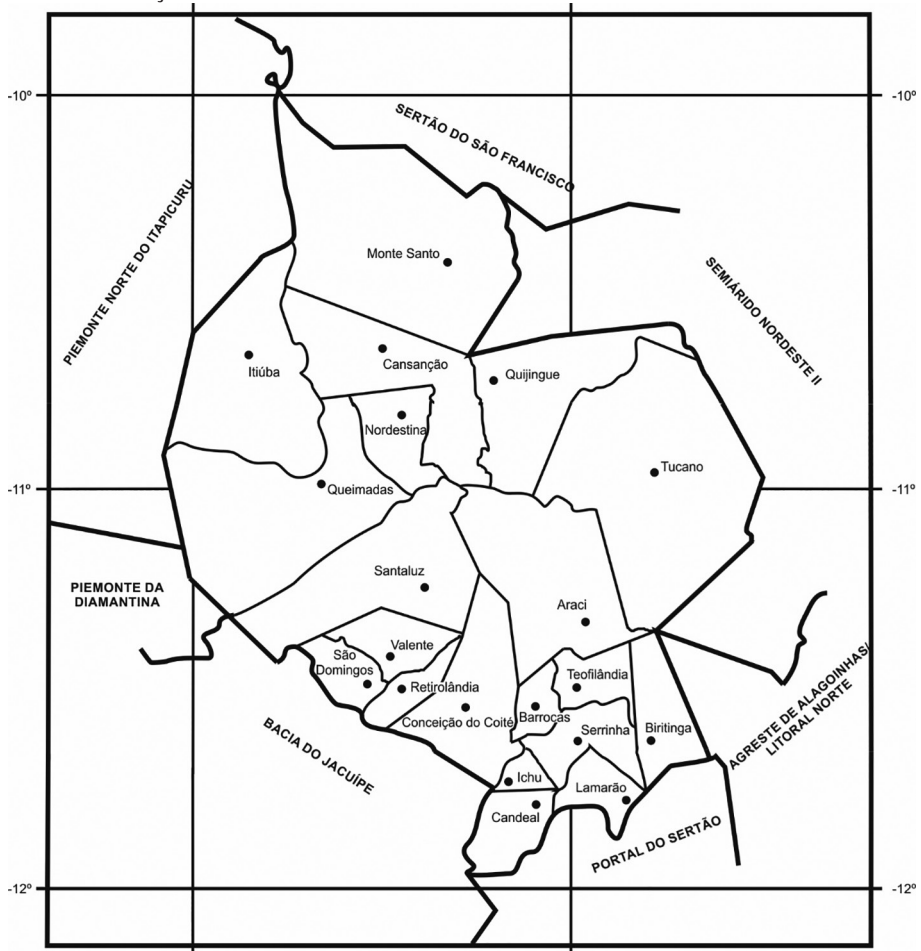
Em relação ao clima, tem uma temperatura média entre 23,6° C e 24,9° C, com pluviosidade anual entre 485,7 mm (Cansação) e 942,4 mm (Barrocas). Essa precipitação pluviométrica é periódica e irregular, concentrando 70% das chuvas em apenas dois ou três meses do ano (entre novembro e junho). Em outras 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 delinham 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 incluyente. 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 dispara 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.

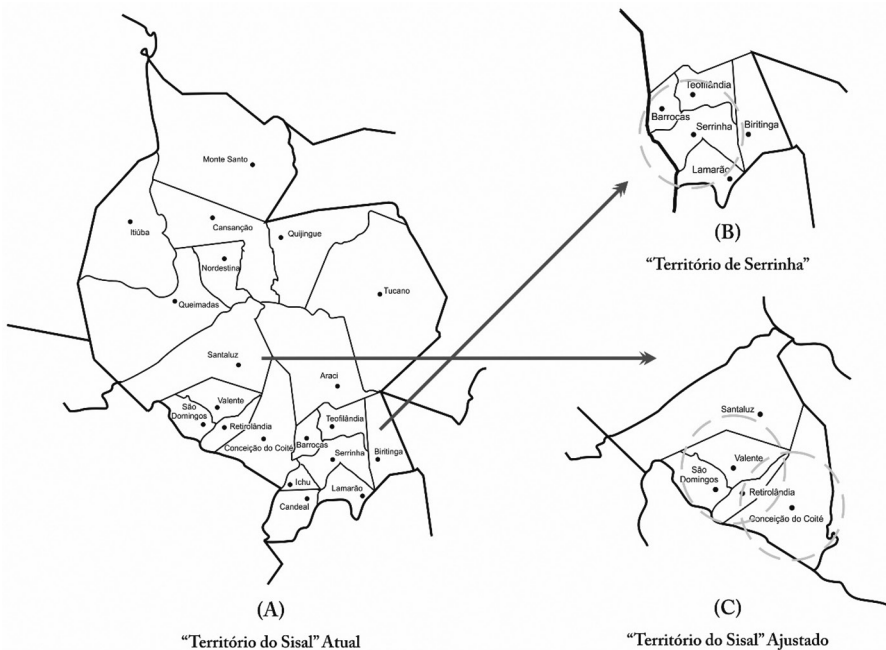
Em um território sem “identidade em comum” ou com múltiplas identidades antagônicas é inevitável uma crise do pacto territorial (efeito nº 5). Essa crise do pacto territorial é o resultado dos “esvaziamentos” da representatividade/legitimidade e das ações/articulações produtivas (efeito nº 2 e efeito 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: Aracj, 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.

