

DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ANÁLISES DO NORDESTE E DA BAHIA

ISBN 85-85976-57-8

73



SÉRIE ESTUDOS E PESQUISAS

GOVERNO DA BAHIA

Governo do Estado da Bahia
Paulo Ganem Souto

Secretaria do Planejamento
Armando Avena

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
Cesar Vaz de Carvalho Junior

Diretoria de Estatística e Indicadores
Edmundo Sá Barreto Figueirôa

Coordenação de Contas Regionais e Finanças Públicas
Gustavo Casseb Pessoti

FICHA TÉCNICA

Coordenação Editorial
Francisco Baqueiro Vidal (Coordenação Geral)
Waldelio Almeida de Oliveira Filho

Normalização
Coordenação de Biblioteca e Documentação (COBI)

Coordenação Gráfica
Dadá Marques
Fabiana Faria

Editoração
EGBA

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia.
Desenvolvimento regional: análises do Nordeste e da Bahia. Salvador:
SEI, 2006.

186 p. il. — (Série Estudos e Pesquisas, 73).
ISBN 85-85976-57-8

I. Desenvolvimento regional – Nordeste – Bahia. 2. Desenvolvimento territorial – Nordeste – Bahia. I. Título. II. Série.

CDU 332.14 (812/813)

■ SUMÁRIO

- 5 **APRESENTAÇÃO**
- PANORAMA DO DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO REGIONAIS**
- 9 **ACUMULAÇÃO DO CAPITAL, DIMENSÕES ESPACIAIS E DESIGUALDADES REGIONAIS BRASILEIRAS**
Paulo Balanco
Eduardo Costa Pinto
Maria Isabel Busato
- 37 **NOTAS SOBRE A DIMENSÃO URBANO-REGIONAL DO DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA NO BRASIL**
Carlos Brandão
- NORDESTE E BAHIA**
- 55 **UM CASO CLÁSSICO DE SUBDESENVOLVIMENTO REGIONAL REVISITADO: NOTAS SOBRE A FORMAÇÃO SOCIAL E ECONÔMICA DO NORDESTE BRASILEIRO**
Francisco Baqueiro Vidal
- 81 **PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**
Inaiá Maria Moreira de Carvalho
- 95 **DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS E MUNICIPAIS NO ESTADO DA BAHIA: UMA ANÁLISE DOS PADRÕES RECENTES**
Sylvio Bandeira de Mello e Silva
Barbara-Christine Nentwig Silva
- 113 **A IRRIGAÇÃO NO MÉDIO SÃO FRANCISCO E A PRODUÇÃO DA SELETIVIDADE SOCIOESPACIAL**
Agripino Souza Coelho Neto
- 127 **A POLÍTICA ARTICULADA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL IMPLEMENTADA NO ESTADO DA BAHIA: UMA ANÁLISE DESCRITIVA**
Waldelio Almeida de Oliveira Filho

141 **EXPERIÊNCIAS E POTENCIALIDADES EM ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS NA BAHIA: ASSIMETRIAS, PRECARIIDADES E CONSTRANGIMENTOS ESTRUTURAIS**

Rossine Cruz

Francisco Uchoa Passos

167 **INSERÇÃO DE FEIRA DE SANTANA NA REGIÃO ECONÔMICA DO PARAGUAÇU**

Carla Janira Souza do Nascimento

APRESENTAÇÃO

Qual o sentido e a validade atuais de se empreender nova discussão dos temas do desenvolvimento e do subdesenvolvimento regionais? Tal empreitada, aplicada ao país, parece revestir-se de grande importância e tende mesmo a ser bem-sucedida, sobretudo se tiver na devida conta o caso das históricas disparidades macrorregionais brasileiras, além de especificidades intra-regionais e intra-estaduais. Em publicação anterior desta Superintendência de Estudos (no volume da Série Estudos e Pesquisas intitulado Desigualdades Regionais), já se verificava uma retomada dos debates teóricos e políticos referentes a essa ampla problemática, particularmente relevante para as formações socioeconômicas nacionais da periferia do capitalismo, caso do Brasil. Mas isto por si só não garante força hegemônica à questão.

Em outras palavras, vê-se, já há algum tempo, uma certa transição. Por um lado, já se tornou notório que os paradigmas do neoliberalismo e da globalização, festejados por muitos durante todo o decorrer dos anos 90, não provêm uma resposta satisfatória à questão das desigualdades (espaciais, sociais, econômicas), vale dizer, não possibilitam uma compreensão aprofundada e conjunta dos fenômenos do desenvolvimento e subdesenvolvimento capitalistas. Isto, talvez, pelo simples fato de que a tão propalada convergência de níveis de renda e de condições sociais entre os distintos espaços nacionais e subnacionais, alardeada por ditos paradigmas e a ser executada, preponderantemente, pelas chamadas forças de mercado, jamais se verificou. Antes, pelo contrário, intensificaram-se as disparidades espaciais ao redor do globo, fazendo ressurgir, uma vez mais, o “fantasma” do subdesenvolvimento.

Mas, por outro lado e em sentido contrário, ainda não foi inteiramente reelaborado um outro paradigma que dê conta de todas essas questões e, ao mesmo tempo, preste serviços à ação planejada do Estado visando enfrentá-las, na melhor linhagem do estruturalismo cepalino e do nacional-desenvolvimentismo brasileiro. O momento atual é, pois, de relativa paralisia, em que as posições mantidas por ambos os lados do debate mostram-se praticamente inalteradas.

É nesse marco teórico e também nesse momento que se inscreve a publicação **Desenvolvimento Regional: análises do Nordeste e da Bahia**, a qual está dividida em duas seções. A primeira cuida de oferecer uma visão panorâmica acerca dos fenômenos (entrelaçados) do desenvolvimento e subdesenvolvimento regionais. Já a segunda trata de casos mais concretos desses mesmos fenômenos, privilegiando-se as análises do Nordeste e da Bahia.

Com isto, pretende-se prosseguir na linha de oferecer importante aporte técnico-científico ao planejamento estatal, possibilitando a este o contínuo ajuste das políticas públicas às reais necessidades da sociedade, sobretudo aquelas de caráter urgente. É, pois, atenta a essa nobre finalidade que a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia deseja oferecer a sua contribuição, na forma desta publicação.

PANORAMA DO DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO REGIONAIS

ACUMULAÇÃO DO CAPITAL, DIMENSÕES ESPACIAIS E DESIGUALDADES REGIONAIS BRASILEIRAS

Paulo Balanco*
Eduardo Costa Pinto**
Maria Isabel Busato***

O presente texto tem por finalidade empreender uma reflexão a respeito das transformações recentes na economia capitalista, em seu contexto espacial geral, e seus desenlaces específicos nos espaços nacional e subnacional brasileiros. Procurar-se-á situar as mudanças na geografia econômica atual como resultados decorrentes da busca do alargamento espacial da acumulação do capital, tendo em vista a finalidade de superação da crise de lucratividade deflagrada na década de 1970. Pretende-se destacar aqui que tal ampliação hodierna do *locus* da acumulação, associada à reestruturação produtiva e à ampliação das finanças, configura-se em um resultado inerente à tendência congênita do capitalismo à globalização. À medida que isso ocorre, produz como resultado um processo de desenvolvimento econômico e/ou geográfico caracterizado por um princípio de desigualdade, quer seja entre Estados nacionais ou entre unidades subnacionais. Ou seja, dado que a procura de novos espaços para seu desenvolvimento torna-se uma condição *sine qua non*, ao tempo em que a efetiva, o capital acaba por produzir um cenário marcado por uma determinada lógica em seus fundamentos espaciais.

De fato, a superação da crise acontece concomitantemente a um movimento de expansão do capitalismo. Trata-se de, uma vez atingidos certos limites da concentração nos espaços geográficos nacionais, do alargamento espacial da acumulação para além das fronteiras dos países que se apresentaram e se apresentam como os núcleos do sistema. Dessa forma, o capitalismo constituiu-se enquanto totalidade sistêmica em permanente mudança, a qual se traduz em movimentos de continuidade, ruptura e relações mútuas perfazendo um universo extremamente diverso.

Esta iniciativa, portanto, contrapõe-se às elaborações econômicas e políticas recentes de cunho liberal, dando conta de um quadro novo e potencialmente positivo presente na nova geografia econômica. Estas visões veiculam concepções de desenvolvimento endógeno e de novas configurações espaciais da produção na forma de distritos industriais de fun-

* Professor do Curso de Mestrado em Economia da UFBA. Doutor em Economia pela UNICAMP. balanco@ufba.br

** Doutorando em Economia pelo IE/UFRJ. Mestre em Economia pela FCE/UFBA. eduardopintobr@yahoo.com.br

*** Mestranda em Economia pela FCE/UFBA. mariaisabelbusato@yahoo.com.br

damentação marshalliana, as quais proporcionariam uma suposta convergência nos níveis de renda e de condições sociais entre os distintos espaços centrais e periféricos.

A reflexão aqui pretendida está pautada no arcabouço teórico elaborado pelo geógrafo/economista norte-americano David Harvey. Como se sabe, este autor elabora uma formulação original a respeito da relação espaço-tempo no âmbito da formação capitalista. Com ela, e baseado no paradigma marxista, procura explicar como o capitalismo, de acordo com o significado de seu mecanismo reprodutivo, implementa um processo de desenvolvimento que reflete a busca incessante do capitalista individual em obter “vantagens competitivas” no interior da estrutura espacial, o que, por sua vez, lhe garante uma parcela crescentemente elevada de mais-valia. Evidentemente, a iniciativa adotada pelos capitais individuais, mediante a concorrência, acontece por meio das *vantagens de localização* — locais em que os custos sejam menores — e por meio da *inovação tecnológica* — viabilizando, portanto, o método da mais-valia relativa. Esta, por outro lado, tem na rotação do capital uma das variáveis mais significativas no que tange a sua efetivação, o que coloca em relevo a necessidade imprescindível da “redução do espaço através da contração do tempo”. David Harvey destaca ainda que “[...] vantagens em termos de localização desempenham para os capitalistas individuais um papel semelhante aos derivados das vantagens tecnológicas, e em certas situações essas vantagens podem substituir-se entre si” (HARVEY, 2004, p. 83). Essa possibilidade de substituição recíproca entre as vantagens de inovação tecnológica e de localização, aventada pelo autor, funciona como um dos importantes elementos de seu aparato teórico para se compreender os fundamentos espaciais do processo de novas localizações e re-localizações da produção capitalista em determinados espaços periféricos do sistema.

Este posicionamento está em consonância com o caráter mutante que produz intermitentemente novos quadros qualitativos da globalização, estando centrado, por conseguinte, em uma determinada explicação acerca da natureza das relações causais e recorrentes, presentes nas leis econômicas particulares deste sistema (SWEETZ, 1997). Elas cristalizam um quadro permanente de desigualdade do desenvolvimento capitalista, dando margem à formação de uma certa configuração espacial inerente à acumulação.

Para este propósito, além desta introdução, discute-se, na segunda seção deste artigo, a relação entre a acumulação do capital e as dimensões espaciais, por meio da análise da mobilidade geográfica do capital, da relação espaço-tempo e seus desdobramentos sobre a taxa de lucro, bem como do desenvolvimento geográfico desigual capitalista, procurando, com isso, fundamentar as bases econômicas e geográficas responsáveis pelas transformações capitalistas e identificar os caracteres econômico-espaciais principais deste sistema nos dias de hoje. Na terceira seção, a partir da interpretação da relação entre *acumulação* e *espacialidade*, procura-se explorar uma linha de caracterização do capitalismo contemporâneo — vinculando-o ao processo de reestruturação produtiva e de ampliação financeira — e de seus rebatimentos sobre as novas configurações espaciais da acumulação a partir da crise dos anos 70. Na quarta seção a preocupação está voltada para a apreensão dos efeitos das transformações da *espacialidade* da acumulação capita-

lista, após a década de 1970, sobre o Estado brasileiro e suas subunidades regionais, buscando, assim, mostrar que a atual inserção brasileira na dinâmica capitalista tende a aprofundar as disparidades entre suas regiões, que já eram marcadas historicamente por um alto grau de desigualdade. Por fim, na quinta seção, procura-se alinhar algumas idéias a título de conclusão.

ELEMENTOS TEÓRICOS DA RELAÇÃO ENTRE A ACUMULAÇÃO DO CAPITAL E A DIMENSÃO ESPACIAL: O PODER “CAPITALISTA” E O PODER “TERRITORIAL”

Se definirmos o ponto de partida do capitalismo como aquela situação em que, já como um modo de produção, suas relações sociais de produção e seus aspectos superestruturais mais significativos já estão bem definidos, conclui-se sem muita dificuldade que se trata daquele marco a partir do qual a humanidade passa a viver em uma nova organização social cujo grau de complexidade jamais havia sido presenciado em sociedades pretéritas. Em decorrência desta constatação, deduz-se que, para apreender o fenômeno da globalização, tomando-a enquanto uma categoria de análise, tornar-se-ia necessário seu enquadramento em um primeiro procedimento metodológico, qual seja, aquele que identifica o capitalismo como o resultado de um longo processo histórico de mudança. Assim, com o advento do capitalismo, em vez de sociedades particulares distintas e espacialmente limitadas — representando, portanto, um cenário marcado pela atomização e por um diminuto grau de integração —, a humanidade conheceria a *universalização* de relações de produção específicas e historicamente determinadas (BALANCO, 1999, p. 3).

Longe de corresponder apenas a um somatório de nações, o sistema capitalista expressa a reunião de um conjunto de países que praticam entre si relações orientadas por um mesmo princípio, qual seja, a acumulação de capital. Esta última observação, entretanto, deve ser entendida apenas em sua natureza lógica, pois enquanto o capitalismo evoluiu ao longo do século XX, incorporando um determinado número de nações, estabeleceu também as relações entre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, por meio de um todo orgânico composto por nações capitalistas e pré-capitalistas. Por outro lado, em face das transformações que o capitalismo vem apresentando desde meados dos anos 70, a tendência à globalização acabou por revelar o desaparecimento deste quadro.

Há agora o surgimento de uma outra totalidade desigual, na qual a relação entre desenvolvimento e subdesenvolvimento acontece dentro de um universo explicitamente definido por relações integradas entre nações capitalistas desenvolvidas e nações capitalistas subdesenvolvidas. Contudo, tanto agora como antes, apresenta-se, de forma bem definida, uma hierarquia que traduz relações de domínio, dependência e subordinação, vinculadas à reprodução da acumulação do capital nos países centrais do sistema.

Essas relações de domínio e dependência entre os distintos espaços no modo de produção capitalista são originárias do próprio movimento dialético da acumulação espacial do capital, haja vista a dissociação entre a lógica de poder “territorial” e a lógica “capitalis-

ta" do poder. Na lógica de poder "territorial" existe um projeto político de dominação do território voltado à mobilização das capacidades de recursos naturais e humanos para fins políticos, econômicos e militares, tendo o Estado como a primeira expressão das estratégias políticas, diplomáticas e militares. Por outro lado, na lógica de poder "capitalista", diferentemente, verifica-se que a expressão do poder está associada às formas e maneiras como os fluxos econômicos percorrem um espaço contínuo da acumulação em direção ou em afastamento de determinadas unidades territoriais por meio dos processos de comércio, de produção, de fluxos monetários, de transferências tecnológicas etc. Desse modo, a lógica capitalista direciona-se a partir da busca de vantagens individuais num ambiente concorrencial marcado pela "pluralidade de capitais", enquanto a lógica do homem de Estado (político) "[...] procura vantagens coletivas, vendo-se restringido pela situação política e militar de seu Estado, sendo em algum sentido responsável perante uma comunidade de cidadãos ou, o que é mais freqüente, perante um grupo de elite, uma classe, uma estrutura de parentesco" (ARRIGHI, 1996, p. 42). Também Harvey (2004, p. 32) expressa muito bem essa dissociação entre os poderes territoriais e capitalistas:

O capitalista opera no espaço e no tempo contínuos, enquanto o político opera no espaço territorializado e, ao menos nas democracias, no âmbito de uma temporalidade ditada por um ciclo eleitoral. Por outro lado, as empresas capitalistas vêm e vão, mudam de localização, se fundem entre si ou encerram as operações, mas os Estados são entidades de vida longa, não podem migrar e, exceto em circunstâncias excepcionais de conquista geográfica, estão confinados a fronteiras territoriais fixas.

Cabe ressaltar que, apesar das diferenças entre as lógicas de poder territorial e capitalista, existe entre as mesmas um entrelaçamento complexo e, em algumas situações, contraditório. Segundo Harvey "[...] essas duas lógicas deveriam, pois, ser vistas como problemáticas e muitas vezes contraditórias (ou seja, dialéticas) em vez de cooperativas ou unilaterais". Ainda segundo ele, "[...] a dificuldade que afeta análises concretas de situações reais é manter os dois lados dessa dialética em movimento simultâneo, sem cair no modo de argumentação puramente político ou predominantemente econômico" (HARVEY, 2004, p. 34).

O espaço econômico e a mobilidade espacial do capital

O funcionamento do mecanismo reprodutivo do capitalismo, enquanto expressa um fundamento em cujo âmago reside a questão primordial da tendência à globalização sistêmica, por outro lado também pode ser traduzida enquanto uma orientação dirigida permanentemente para o estabelecimento de uma estabilização global. Bem entendido, tal estabilização, em decorrência da natureza intrínseca deste sistema em atuar mediante o sinônimo da crise, e até por conta desse fundamento estrutural, deve ser considerada em termos relativos, pois acreditar que a estabilidade absoluta do capitalismo possa ser efetivada significaria comungar com as posições do *mainstream* econômico, ou admitir a existência do mundo imaginário dos "economistas puros", para os quais nosso planeta é composto previamente por um conjunto de "forças do mercado", às quais o capital se subordinaria,

deixando este de ser, como acontece de forma concreta, subordinado à relação social que precede e enquadra tudo o mais (AMIN, 2002, p. 81).

Dessa forma, embora possa ser afirmado que o princípio do “equilíbrio” é fundamento desenvolvido de forma completamente equivocada pelos economistas clássicos da teoria da localização (Von Thüner, Alfred Weber, August Lösch e Walter Isard), ao mesmo tempo não pode ser desconhecido que a tendência à globalização expressa a perpétua expansão do processo de acumulação, em constante movimento de rompimento com o estado de “equilíbrio”. Tal tendência à globalização está em perfeita consonância com a busca de estabilidade por parte do poder “capitalista”, mediante o movimento do capital enquanto pluralidade, em sua busca de acumulação no espaço contínuo. Entretanto, tal dinamismo pode sofrer o impacto de forças contrárias vinculadas aos poderes de monopólios nos espaços territoriais centrais não-contíguos (HARVEY, 2004).

Encontram-se assim dentro deste processo duas expressões marcantes do capitalismo, a saber, a expansão geográfica e a conseqüente dominação territorial. Sem dúvida, não seria possível a materialização do fenômeno da globalização sem a produção de ações e movimentos relativos à *espacialidade*. E, evidentemente, historicamente, a trajetória do capitalismo, nestes termos, está fortemente associada ao colonialismo e ao imperialismo em seus diversos matizes, em articulação com os poderes de monopolização dos territórios.

Conseqüentemente, as configurações espaciais que o capitalismo produz estão vinculadas à dinâmica temporal da acumulação e à sua própria reprodução social num determinado espaço territorial. Todavia, esses fenômenos, que aqui são analisados em sua dimensão sistêmica, ou macro-espacial, estão assentados nas categorias e nas leis econômicas fundantes do modo capitalista de produção. Estas, embora a princípio devam ser formuladas sob perspectiva metodológica do “capital em geral”, de maneira alguma deixam de fundamentar toda uma complexidade que revela a reprodutibilidade capitalista em seu todo, o que implica a análise do objeto em questão sob a perspectiva tanto da “pluralidade dos capitais” quanto do movimento do capital na dimensão espacial (HARVEY, 1990; ROSDOLSKY, 2001).

Isto quer dizer que as configurações espaciais constituídas pelo capitalismo decorrem da atuação da lei do valor. Nesta sociedade, a produção de bens úteis, qualquer que seja a natureza das necessidades que justificam o uso dos mesmos, ocorre em condições mercantis bem determinadas. Em vista disso, a elaboração de mercadorias dentro do atual modo de produção ocorre direcionada, uma vez suposta a atuação da lei do valor, para a obtenção do lucro, resultante que somente se cristaliza mediante os pressupostos do capital e da acumulação. E, em termos suficientes, a concepção nuclear que dá origem a estas formas específicas de apropriação do excedente econômico ocorre por meio de uma relação social de produção, onde está presente a dominação do capital sobre o trabalho. Assim, se introduzirmos momentaneamente um recurso reflexivo baseado na abstração do capitalismo, ao mesmo tempo em que logicamente os produtores se vinculam mediante a troca para levar adiante o funcionamento de uma economia baseada na produção mer-

cantil, simultaneamente estão obrigados a empreender um movimento espacial para a efetivação de seus objetivos.

Esta concepção, derivada para o capitalismo, significa que a troca representa não apenas vínculos estabelecidos entre produtores de mercadorias, dispostos geograficamente em diferentes lugares, mas, antes de tudo, a fixação de laços entre trabalhadores assalariados sob a iniciativa de diferentes capitais em espaços distintos. Desse modo, a passagem da concepção mercantil em geral para a organização econômica do capitalismo representa uma redução do nível de abstração da análise para um plano no qual estão presentes mecanismos que estruturam a lógica da globalização. A troca de mercadorias no espaço capitalista acontece dentro de uma totalidade em mutação, da qual fazem parte o mercado mundial, o comércio exterior, o movimento do capital-dinheiro e a dinâmica própria do poder “territorial”.

Nesse contexto capitalista, as trocas de mercadorias — bens e serviços, incluindo a força de trabalho — estão quase sempre vinculadas a transformações da localização, criando, com isso, um conjunto de interações de movimentos espaciais atrelados a uma geografia peculiar de relações humanas. Vale ressaltar que tais deslocamentos espaciais estão sujeitos “[...] à fricção da distância e, por conseguinte, os vestígios que deixam na terra registram invariavelmente os efeitos dessa fricção, fazendo na maioria das vezes que as atividades se agreguem no espaço de forma que minimizem essas fricções” (HARVEY, 2004, p. 82). Na verdade, tais fricções funcionam como barreiras ao movimento de mercadorias e do capital-dinheiro.

Vê-se, então, que a vigência da lei do valor no âmbito do capitalismo pressupõe uma determinada integração espacial cuja finalidade é a redução das barreiras ao movimento de mercadorias e do capital-dinheiro. Mas, enquanto esta redução, ou a diluição, de barreiras se apresenta como uma condição necessária relativa ao funcionamento da lei do valor, por outro lado a condição suficiente para que o mesmo aconteça de forma completa e regular exige a mobilidade geográfica do capital e do trabalho (HARVEY, 1990).

A relação espaço-tempo e seus desdobramentos sobre a taxa de lucro

A mobilidade geográfica do capital e do trabalho deve ser considerada uma pré-condição para a efetivação do processo distributivo do excedente entre os capitais no plano do mercado mundial. Por sua vez, este procedimento distributivo, como descrito por Marx, é identificado conceitualmente de acordo com a norma metodológica da *pluralidade dos capitais* (poder “capitalista”), o que supõe, enquanto unidade econômica, em termos espaciais, a nação ou o Estado nacional (poder “territorial”). A chamada transformação do lucro em lucro médio é operacionalizada mediante o mecanismo da concorrência, a qual funciona como dispositivo necessário para a constituição da taxa geral de lucro. Este processo crucial efetiva a necessidade de distribuição do excedente social — a massa agregada de mais-valia produzida nacionalmente — de acordo com a norma da parti-

cipação relativa de cada capital individual frente à totalidade do capital social (nacional). Isto quer dizer que os capitais devem ser remunerados proporcionalmente à grandeza dos mesmos, relativamente ao capital social geral (MARX, 1986).

Mas, estando conceitualmente implícito que a distribuição do excedente acontece de acordo com uma determinada taxa de mais-valia, também deve ser destacado que as mudanças relativas a esta distribuição não decorrem apenas das alterações quanto à intensidade segundo a qual o capital explora a força de trabalho, mas depende também do número de vezes em que um capital é movimentado durante um determinado período de tempo para produzir mais-valia. Este é o aspecto da grandeza da taxa de lucro relacionado à rotação do capital.

Destaquemos, então, este aspecto relevante do âmbito da reprodução capitalista e a produção das configurações espaciais. Sem dúvida, o mesmo se refere à relação tempo-espço e à velocidade de acesso aos mercados. Dessa forma, quando o capital se depara com dificuldades para expandir a taxa média de lucro, ou enfrenta a efetivação de sua tendência a cair, as crises eclodem e o capital é induzido a procurar os meios, além dos fatores de contra-tendência clássicos, de acelerar o tempo de rotação.

Para tal finalidade, o tempo relativo à circulação econômica, que reúne as esferas da produção e da circulação, deve ser reduzido, ou, em outras palavras, o movimento de circulação da mercadoria entre a etapa da produção e a da realização deve ser acelerado. Todavia, na medida em que o capital se desloca para além de seus espaços geográficos originários em busca de taxas de lucro mais elevadas, tendo como diretriz a efetivação de taxas de mais-valia mais significativas, ele realiza a potencialmente inexorável expansão das relações capitalistas para as mais diferentes regiões do planeta. E, assim, a preocupação com a compressão da relação espaço-tempo, relacionada à redução do tempo de rotação, também passa a ser objeto do capital no interior do mercado mundial. Poder-se-ia afirmar, portanto, que a ampliação e o desenvolvimento do mercado mundial ocorrem, em boa medida, orientados pela necessidade de reduzir as barreiras à acumulação. Dentre estas, destacam-se as fricções espaciais provenientes do poder "territorial" (tarifas, encargos e quotas sobre as trocas) e dos elevados custos de transportes. Harvey deriva teoricamente que

[...] é compatível com o registro histórico-geográfico do capitalismo um incessante impulso de redução, se não de eliminação, de barreiras espaciais, associado a impulsos igualmente incessantes de aceleração da taxa de giro do capital. A redução dos custos e do tempo do movimento provou ser uma necessidade vital de um modo de produção capitalista. A tendência à "globalização" é inerente a esse esforço, e a evolução da paisagem geográfica da atividade capitalista tem sido impelida sem remorsos por etapa após etapa de compressão do espaço-tempo (HARVEY, 2004, p. 86).

A princípio, relativamente à mobilidade do capital como mercadoria, ver-se-á que os objetivos inerentes à rotação dependem fortemente das relações de transporte. Aqui se situa a questão crucial da necessidade de *mudança de lugar* da mercadoria e, por conseguinte, sua inevitável relação com os custos de transporte. Estes, como é sabido, fazem parte do

processo de produção, que continua a ocorrer mesmo após a conclusão da elaboração do bem como valor-de-uso, no interior da unidade produtiva. Quer dizer, na composição do valor da mercadoria também são incorporadas parcelas de valor relacionadas ao tempo de trabalho despendido para a efetivação da mudança espacial da mercadoria.

Efetivamente, a competição entre os capitalistas, que tem como eixo direcional a batalha pela redução dos custos de produção dos capitais em suas esferas individuais, também ocorre no plano da relação tempo-espço. Assim, uma marca constante do capital é o interesse em reduzir ao máximo possível os custos com transporte. Para tanto, na linha evolutiva do capitalismo, com a mesma importância relacionada ao estabelecimento da grande indústria para efeito de viabilização da inovação técnica e da mais-valia relativa, a implantação de uma esfera industrial de produção de bens que propiciam as condições para a mudança de lugar, bem como a constituição de uma indústria de transporte e de um sistema de transporte passaram a ser uma pré-condição, sem a qual a própria ampliação do capitalismo tornar-se-ia impossível.

A indústria de transporte, ao tempo em que integra a produção geral de valor e participa da esfera da produção material, simultaneamente vende as condições para a transferência do produto ao mercado. Associado àquela, o sistema de transporte torna-se um requisito necessário para que a circulação do capital tenha continuidade. Trata-se de um sistema espacialmente integrado, e sua organização ocorre em torno de centros urbanos e espaços nacionais hierarquizados. Sem dúvida, o objetivo crucial de incremento da velocidade de circulação está sintetizado no movimento permanente de redução da distância espacial mediante a contração do tempo (HARVEY, 1990).

Vê-se, dessa forma, que à medida que a indústria de transportes se desenvolve como consequência do interesse permanente do capital em reduzir o tempo de rotação, simultaneamente este desenvolvimento coloca sempre possibilidades novas que incrementam a aplicação do método da mais-valia relativa. Quer dizer, se esta, por um lado, está voltada para diminuir o valor da força de trabalho mediante elevação da massa de trabalho não pago e sua retenção pelo capital e, por outro lado, incide sobre a composição orgânica no sentido de reduzi-la para enfrentamento da tendência descendente da taxa geral de lucro, então a melhoria dos meios de transportes está claramente adaptada a este propósito de redução do valor das mercadorias.

Portanto, como afirma Harvey, o movimento de expansão e contração das trocas de mercadorias está relacionado à capacidade do sistema de transporte, mas, efetivamente, alterações em seu escopo e estrutura trazem como consequência mudanças na relação de valor. Com isso, é possível afirmar que o valor, em seu aspecto relacionado às condições necessárias para sua manifestação e também à mensuração, ou sua expressão quantitativa, depende da integração espacial efetivada pelas relações de transporte.

O desenvolvimento geográfico desigual sob o capitalismo: a relação contraditória entre o poder “territorial” e o poder “capitalista”

Não resta dúvida que o capitalismo possui intrinsecamente um movimento integrador. Uma das facetas desse movimento vincula-se à superação de barreiras ao desenvolvimento das forças produtivas, do qual decorre a expansão das necessidades humanas e a diversificação da produção.

A necessidade da integração, por outro lado, revela-nos que o capital, em que pese sua avassaladora disseminação por todo o globo, enfrenta permanentemente barreiras à sua expansão. Esta é uma constatação automaticamente efetuada pelo simples fato de que esta é uma típica sociedade de classes, dentro da qual as relações sociais são marcadas pelo conflito e pela antinomia. Além do fundamento conflituoso próprio da era do capital, inerente, portanto, a uma determinada época histórica, o capital também se depara com relações que o precedem no tempo. Dessa forma, em primeiro lugar, considerando um determinado grau de estabelecimento das relações capitalistas, é no plano interno do Estado-nação que as barreiras ao capital se levantam, do que resultam novas diferenciações geográficas associadas ao poder do “território”.

Isto tudo quer dizer que o capital produz uma “coerência territorial e geográfica”. Esta, como se viu, não é encontrada à sua disposição ou herdada passivamente da natureza ou da história, mas, sim, premeditada e ativamente construída (HARVEY, 1990).

Ainda no que concerne à relação entre a mais-valia e a produção regional, deve ser dito que, quando se trata de uma região fechada, a lei do valor atua em caráter interno e, assim, as diferenciações geográficas decorrentes da atuação desta lei permanecem no interior dessa unidade. Por outro lado, quando se trata de uma região não fechada, a tendência ao excesso de acumulação, que é acompanhada por uma ameaça de desvalorização e, conseqüentemente, de possibilidades efetivas de cristalização da crise, implica a extensão das fronteiras para o capital. Mesmo que se considere, em termos metafóricos, que esta sua inflexão se apresenta como uma rota de fuga à qual ele adentra naturalmente, nem por isso a busca de novas áreas pelo capital deixa de ser uma de suas principais regularidades. Evidentemente, este é um movimento ao mesmo tempo dinâmico e contraditório. Portanto, de acordo com Harvey (1990, p. 420):

O resultado concreto é que o desenvolvimento da economia espacial do capitalismo se vê assediada por tendências contraditórias. Por um lado, há que se derrubar as barreiras espaciais e as distinções regionais e, por outro, os meios para lograr isto provocam novas diferenciações geográficas, que formam novas barreiras espaciais que têm que ser superadas. A organização geográfica do capitalismo absorve as contradições dentro da forma valor. Isto é o que quer dizer o conceito de desenvolvimento, inevitavelmente pouco uniforme, do capitalismo.

Além destes aspectos, o desenvolvimento desigual do capitalismo deve ser observado, em termos geográficos, como concentração e dispersão no que se refere à circulação do capital. Concomitantemente, esta concentração, localizada nos centros urbanos, corresponde, sobretudo, às forças produtivas, significando, para as sociedades atingidas pelas relações

capitalistas, o enfrentamento de modificações em suas relações de produção e em suas condições de vida.

A concentração das atividades reprodutivas do capital em centros urbanos está em íntima associação com o fenômeno de aglomeração. Durante determinado período de tempo ocorre neste cenário aquilo que os economistas denominam de “vantagens de aglomeração”, as quais, nesse contexto, contribuem decisivamente para a expansão capitalista, mesmo que de forma a ampliar a própria concentração no espaço em questão. Todavia, depois de atingidos certos resultados quanto à acumulação, tal fenômeno coloca determinadas tendências limitadoras, as quais apresentam características tanto físicas quanto sociais.

Dessa forma, pode-se afirmar que, uma vez atingido certo grau de acumulação no âmbito de um dado espaço, sobretudo em grandes centros urbanos, as vantagens da aglomeração começam a apresentar características opostas, isto é, tornam-se desvantagens para a continuidade da acumulação a um determinado ritmo. Posto que os capitais individuais, atuando competitivamente entre si, fazem emergir uma série de evidências, inevitavelmente acaba por se manifestar a elevação dos custos denotados por congestionamentos das vias de transporte, pelo surgimento da rigidez da infra-estrutura urbana e pela efetivação de uma carência de novos espaços necessários à expansão dos negócios.

As tendências limitadoras da aglomeração, tanto físicas quanto sociais, contrapondo-se às vantagens anteriormente relatadas, criam forças que fundamentam a dispersão espacial. Mesmo assim, a dispersão não se manifesta de forma suave e nem está garantida de antemão, o que contribui para o aprofundamento da crise ou para a consolidação da estagnação de determinado local ou região. Isto porque a própria dispersão do capital se depara com barreiras importantes, entre as quais o capital aplicado à terra, as infra-estruturas sociais e demais restrições à mobilidade do capital.

Observa-se, então, um movimento marcado pela tendência à concentração, que se opõe à tendência à dispersão, mas do qual não procede nenhuma posição de equilíbrio. Desta unidade contraditória se estabelece o quadro de desigualdade típico do capitalismo, cujos traços fundamentais se expressam enquanto desenvolvimento das forças produtivas em determinadas regiões e seu retardamento em outras, pelo surgimento de antagonismos entre cidade e campo, pela constituição da relação centro-periferia e pela formação do processo mútuo de desenvolvimento-subdesenvolvimento.

Esta reflexão teórica efetuada acerca da relação dialética entre a acumulação capitalista e as suas dimensões espaciais, desenvolvida nesta seção, funcionará como um aparato teórico para se entender o capitalismo em seus fundamentos espaciais após a crise de lucratividade dos anos 70 e seus impactos sobre o espaço nacional brasileiro, questões que serão abordadas nas seções seguintes.

MUDANÇAS NA ACUMULAÇÃO PÓS-CRISE DOS ANOS 70 E SEUS EFEITOS GEOGRÁFICOS DA ATIVIDADE CAPITALISTA: REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA

Por volta do final dos anos 60, as contradições do padrão dos anos dourados vão sendo reforçadas à medida que: (i) se elevava a contradição entre as classes, através da rearticulação dos movimentos operários diante da redução do “exército industrial de reserva”; (ii) se acirrava a concorrência inter e intra-setorial dos capitais, principalmente nos países centrais (EUA, Alemanha e Japão), pela busca de apropriação dos segmentos mais lucrativos, o que acabou gerando um excesso de produção e de capacidade; (iii) ocorreram aumentos nos preços das matérias-primas, associados à redução dos investimentos da indústria petrolífera e a uma maior pressão da OPEP por reajustes de preços que estavam defasados em valores reais, provocando a elevação dos custos de produção (CLAUDIN *apud* OLIVEIRA, 1999). Essas foram três das principais conseqüências decorrentes da queda da lucratividade nos anos 70.

Para Robert Brenner, a crise foi proveniente da queda secular da lucratividade, oriunda do excesso de capacidade produtiva e mesmo de produção do setor manufatureiro mundial. A compressão dos lucros desse setor originou o acirramento da competição internacional, pois, à medida que os produtores da Europa Ocidental e do Japão começaram a suprir frações cada vez maiores do mercado mundial, inclusive com bens similares àqueles que já eram produzidos pelos Estados Unidos, surgiu a redundância e o excesso de capacidade produtiva e de produção. Para Brenner, o problema tendeu a se agravar com a crise monetária internacional e com o colapso da ordem de *Bretton Woods*, entre 1971 e 1973. Tanto o Japão como a Alemanha foram obrigados a enfrentar custos maiores em virtude das elevadas valorizações de suas moedas frente ao dólar e, por conseguinte, viram suas taxas de lucro se reduzir, aprofundando ainda mais a contração dos lucros do setor manufatureiro internacional. À medida que se consubstanciava a redução das taxas de acumulação do capital, materializava-se a queda dos níveis de investimento e, conseqüentemente, de emprego. Isso provocou uma queda na demanda, o que, por sua vez, agravou o problema da realização, ampliando o problema do excesso de capacidade produtiva e de produção (BRENNER, 1999, 2003).

A crise de sobreacumulação¹ da década dos 70 teve no seu epicentro a ampliação da concorrência no setor manufatureiro, principalmente entre os países centrais, potencializada pelas reduções das fricções espaciais, haja vista a redução dos custos de transporte provenientes dos avanços tecnológicos e a redução de certas barreiras políticas aos fluxos de comércio e de capital iniciados à época. A redução dos atritos espaciais diluiu as barreiras aos movimentos das trocas de mercadorias, o que, por sua vez, provo-

¹ “A sobreacumulação num dado sistema territorial representa uma condição de excedentes de trabalho (desemprego em elevação) e excedentes de capital (registrados como um acúmulo de mercadorias no mercado que não pode ser dissolvido sem uma perda, como capacidade produtiva ociosa e/ou como excedentes de capital monetário a que faltam oportunidades de investimento produtivo e lucrativo)” (HARVEY, 2004, p. 93).

cou a diminuição das vantagens dos monopólios locais e, por conseguinte, gerou uma redução nas taxas de lucro.

Harvey exemplifica essa situação de quebra dos monopólios locais a partir da indústria manufatureira automobilística:

Mesmo os fabricantes de automóveis de Detroit, que nos anos 60 eram considerados um exemplo do tipo de condição de oligopólio característico daquilo que Baran e Sweezy definiram como 'capitalismo monopolista', viram-se seriamente ameaçados por importações vindas do Japão (HARVEY, 2004, p. 85).

Com o intuito de superar a crise de lucratividade, mudanças profundas nos padrões de acumulação foram consubstanciadas no âmbito da *pluralidade de capitais* e do *poder territorial* (Estado-nação), visando, com isso, a ampliação espacial da acumulação — abertura de novos mercados, novas capacidades produtivas, novas possibilidades de recursos e, ainda, novos espaços de acumulação financeira — para além dos espaços dos países centrais que vivenciavam uma crise de sobreacumulação. Tal busca pela expansão territorial da acumulação assinala a grande relevância dos movimentos de mercadorias, de capital, de capacidade produtiva e de dinheiro que estão associados às condições da indústria de transporte e comunicação.

Assim, os capitalistas das potências centrais promoveram manobras para preservar seus poderes de monopólio, a saber: i) um amplo processo de concentração e centralização do capital (reestruturação produtiva e globalização financeira), associado à fragmentação espacial da produção, com vistas à ampliação do seu domínio por meio do poder financeiro, das economias de escala e de posições no mercado; e ii) uma busca ampla e irrestrita de proteção das vantagens tecnológicas por meio dos direitos de propriedade intelectual (HARVEY, 2004).

Tais manobras, dirigidas para a superação da crise de sobreacumulação, só puderam ser arquitetadas através de mudanças institucionais no âmbito nacional e internacional. Para tal finalidade é elaborado o modelo de regulação estatal neoliberal,² em apoio aos processos de fragmentação da produção e de centralização do capital por meio da ampliação financeira. Essa nova arquitetura das relações inter e intra-estatais foi configurada por meio dos poderes dos "territórios" dos países centrais do capitalismo (Estados Unidos, Japão, Alemanha), mediados externamente pelas agências "supranacionais" (FMI, Banco Mundial, OMC, ONU etc.), com o objetivo de preservar e ampliar o padrão de assimetrias nas trocas mais vantajosas para os interesses capitalistas dominantes, garantindo, com isso, seus poderes de monopólio.

² Este modelo neoliberal centrou-se e centra-se na liberalização dos fluxos comerciais e financeiros, na desregulamentação dos mercados de trabalho, no forte ataque à estrutura sindical e na redução dos gastos públicos sociais e da intervenção estatal na economia (privatizações). Esta nova regulação institucional abriu espaço para a globalização financeira e, por conseguinte, para o favorecimento do rentista, principalmente nos EUA, elevando seus beneficiários a uma posição central na disputa entre as frações da classe dominante nacional e internacional pela apropriação da renda e da riqueza.

Reestruturação produtiva: fragmentação espacial da produção

As novas formas de organização do trabalho, sob a égide do capital, as novas tecnologias eletrônicas e computacionais (microeletrônica) e a redução dos custos de transporte se converteram na base para a reorganização capitalista sob novas formas de gestão do trabalho, tais como o toyotismo, a produção "enxuta", a qualidade total, entre outras formas similares de gestão do trabalho associadas ao padrão da acumulação flexível. Tal processo teve por objetivo criar vantagens tecnológicas e de localização, com o intuito de apropriar-se cada vez mais da mais-valia social.

Além das novas formas de gestão/organização do trabalho, a reestruturação produtiva vinculou-se também às transformações da produção, tanto no âmbito setorial quanto nas estruturas organizativas das empresas. Tais modificações consubstanciaram estratégias defensivas, diante da crise, voltadas para o aumento da concentração e da centralização do capital, em articulação com a descentralização das operações (fragmentação espacial da produção).

O processo de acumulação flexível, estruturado a partir de formas novas da gestão do trabalho, em associação com a introdução ampliada de novos padrões de automação informatizada (base microeletrônica), da teleinformática e de novos padrões de transporte, possibilitou o surgimento de novas formas de organização industrial,³ combinando a desconcentração espacial da produção tanto nacional como internacionalmente. Também faz parte dessa combinação a estrutura mais *horizontalizada* da grande firma e a integração entre a grande empresa e as diversas unidades menores, subcontratadas em redes hierarquizadas, processo este denominado de terceirização. Nesse contexto, as empresas, por um lado, dispõem, cada vez mais, de menor contingente de força de trabalho e, por outro, de maiores índices de produtividade (CHESNAIS, 1996; ANTUNES, 1999). Na verdade, estas mudanças de gestão da produção permitiram aumentar a extração de mais-valia, tanto relativa quanto absoluta.

³ Segundo Markusen (1995), os novos arranjos industriais podem ser classificados nos seguintes tipos: 1) Marshalliano, que representa uma nova vertente dos originais distritos industriais marshallianos, assentada agora no caso italiano. Trata-se de um modelo de desenvolvimento endógeno, configurado a partir de sistemas de pequenas empresas territorialmente circunscritas (áreas-sistema ou distritos industriais), verdadeiras "intensificações localizadas" de economias externas, determinantes de densas aglomerações de empresas que fabricam o mesmo produto ou gravitam em torno de uma produção típica; 2) Centro-radial (*Hub and Spoke*), no qual a estrutura regional se articula em torno de uma ou várias grandes corporações, pertencentes a uma ou a algumas poucas indústrias. Desta forma, uma firma-chave congrega em torno de si fornecedores e outras atividades correlatas. Esse tipo de configuração pode exibir tanto uma teia mais firme de ligações entre pequenas firmas altamente dependentes da firma-chave, como um caráter mais nuclear; 3) Plataforma Industrial Satélite, primordialmente configurada por sucursais de corporações multinacionais baseadas no exterior, podendo apresentar um caráter *high-tech* ou meramente basear-se em filiais atraídas por baixos salários, baixos impostos e incentivos governamentais; 4) Suportado pelo Estado (*State-centered*), uma categoria mais eclética, na qual os recursos do Estado, instalações militares, instituições de pesquisas e/ou alguma empresa estatal funcionariam como âncoras do desenvolvimento econômico regional. Nesse caso, a estrutura dos negócios locais é dominada pela presença dessas instituições públicas.

Na verdade, o processo de fragmentação da produção esteve associado à externalização das fases do processo de fabrico da grande firma, na busca de “vantagens competitivas” diante da maior concorrência nacional e internacional face a redução do poder dos monopólios locais. Por essa razão, a idéia aventada pelos teóricos liberais da *especialização flexível* de que a fragmentação da produção estaria vinculada ao fenômeno das pequenas e médias empresas (PME’s) articuladas através de sistemas autônomos de desenvolvimento endógeno (distritos industriais marshallianos) não passou de uma visão idealizada do particular e do local.⁴

Segundo Martinelli e Schoenberger (1994), a acumulação flexível da produção constituiu-se em um dos componentes essenciais do novo regime de acumulação, e apresenta estruturas sociais e espaciais variadas, muito pouco coincidentes com as estruturas dos distritos industriais marshallianos regulados pela concorrência de pequena escala. Na verdade, o que se verificou, ao longo das décadas dos 80 e 90, foi que as grandes empresas, verticalmente integradas, reorganizaram seu sistema produtivo de acordo com os princípios da flexibilidade produtiva e espacial.

Esses novos elementos, relacionados tanto à gestão do trabalho quanto às novas formas de organização industrial (“empresa-rede”), possibilitaram às multinacionais (empresas e bancos) um maior controle da expansão de seus ativos em escala internacional. Ao mesmo tempo, também serviram para reforçar a ampliação das operações dessas firmas no âmbito mundial, por meio do crescimento tanto das relações de terceirização entre firmas localizadas a milhares de quilômetros umas das outras, como da *deslocalização* de tarefas rotineiras nas indústrias. Esta dinâmica da produção, por um lado, levou a uma maior concentração e centralização do capital, uma vez que os investimentos internacionais cruzados e as fusões-aquisições entre as multinacionais, principalmente nos EUA, Japão e Alemanha, consubstanciaram uma elevada concentração da oferta mundial; e, por outro, possibilitou a fragmentação dos processos de trabalho e as novas formas de “trabalho em domicílio” (CHESNAIS, 1996).

A centralização do capital é uma característica histórica e necessária ao padrão de desenvolvimento capitalista. No entanto, em momentos de crise esse fenômeno tende a se intensificar, em vista das estratégias defensivas dos representantes do capital. Tal tendência vem se materializando a partir dos anos 80, haja vista a crise de sobreacumulação da década dos 70, principalmente nos países centrais capitalistas. Isso pode ser verificado à

⁴ O desenvolvimento endógeno (novo localismo) pode ser encarado, em certa medida, como uma espécie de *slogan* destinado a criar um sentimento de pseudocomunidade, como compensação da derrocada e da desintegração de lugares importantes e significativos. Existe, portanto, uma percepção de que as transformações contemporâneas em curso ameaçam as localidades, uma vez que estas estão se fragmentando, integrando-se e submetendo-se a forças internacionais, sobre as quais não têm qualquer poder, o que as torna joguetes de uma concorrência inter-regional cada vez mais feroz. Entrementes, um programa de reestruturação da autonomia exige mais do que o simples ideário de distritos industriais ou do que a mera afirmação do princípio da cooperação que preside as forças em nível intra e interlocal. Na verdade, a restauração das autonomias locais perpassa pela retomada, por parte dos Estados nacionais periféricos, de certo poder de regulamentação e de regulação das políticas públicas nacionais, articulando-as com as unidades subnacionais (BUSATO; PINTO, 2004).

medida que se observa uma grande elevação de fusões e aquisições, ampliando a concentração e a centralização dos mais diversos ramos produtivos. As indústrias já oligopolistas em seus espaços nacionais ampliaram seu espaço de atuação internacionalmente. Para tanto, utilizaram os investimentos externos diretos (IED) como forma de integrar, tanto horizontal quanto verticalmente, as novas bases industriais nacionais separadas e distintas (CHESNAIS, 1996).

Desse modo, verifica-se hodiernamente que os setores produtivos estão articulados internacionalmente, ou seja, a partir de diversos espaços nacionais, diferentemente do que ocorreu nos *anos dourados* do capitalismo. Vale ressaltar que o processo atual de fragmentação da produção não significou perda de poder “territorial” para os estados centrais, já que o controle do processo produtivo continuou ali instalado.

À medida que avançava o processo de reestruturação produtiva, o capital ficava cada vez mais à vontade para se impor diante do trabalho. Esse maior poder do capital não pode ser associado apenas ao plano da produção, mas também ao campo da institucionalidade, uma vez que a assunção da regulação neoliberal teve um papel preponderante na viabilização da reorganização da produção, ao combater os sindicatos e ao implantar o processo de abertura dos fluxos financeiros e comerciais. De fato, a abertura significou um elemento de fundamental importância para a promoção da integração entre as bases empresariais nos diversos países — quer seja através dos IED, quer seja por meio das maiores facilidades às importações e às exportações intrafirmas — e, também, para abrir o caminho às alternativas de lucros centradas em fundamentos financeiros.

As mudanças da estrutura produtiva, articuladas à regulação neoliberal, enquanto estratégias de reorganização da dinâmica capitalista, acabaram por restabelecer a maior dominação do capital, na medida em que a fragmentação produtiva provocou uma intensa desvalorização da força de trabalho, principalmente em virtude da reconstrução do “exército industrial de reserva”. Tal dinâmica deletéria foi estruturada a partir de: (i) uma enorme desregulamentação dos direitos do trabalho; (ii) grande precarização e terceirização da força de trabalho, num cenário de aparecimento de desigualdades salariais; e (iii) destruição dos sindicatos classistas.

Em linhas gerais, a acumulação flexível, configurada a partir da reestruturação produtiva, surge como uma busca de ampliação espacial da acumulação capitalista, através de vantagens competitivas vinculadas às vantagens de localização e de inovação tecnológica. Tal movimento resultou em novas formas de organização industrial e da gestão da produção e do trabalho, centralizadas nas grandes firmas, o que, por sua vez, provocou transformações na paisagem geográfica da atividade capitalista, que permitiram aumentar a extração da mais-valia social em virtude da busca de melhoria da posição de monopólio dos capitais.

Globalização das finanças: o papel do poder “territorial” estadunidense na ampliação dos espaços para a acumulação financeira

Diante do quadro de crise de lucratividade iniciada na década dos 70, que se revelou reticente no que se refere à recuperação das taxas de lucros do setor produtivo e no que tange à expansão econômica e geopolítica dos Estados Unidos, importantes transformações estruturais foram introduzidas com o objetivo de recolocar o capital norte-americano no centro da economia-mundo. O processo de retomada da supremacia norte-americana foi consubstanciado, por um lado, pelo processo de *globalização financeira* e, por outro, pela “diplomacia das armas”, atrelada ao aumento da corrida armamentista e ao programa “guerra nas estrelas” (TAVARES, 1997).

Em fins dos anos 70 a forte desvalorização da moeda estadunidense chegou a ameaçar sua posição de moeda de reserva internacional. Nesse contexto crítico de “crise do dólar”, o presidente Reagan decidiu adotar uma mudança de sinal na sua política interna e externa, mediante medidas monetaristas voltadas ao aperto da base monetária e aos ajustes do “lado da oferta”. A valorização do dólar, em 1979, implementada de forma unilateral pelo Governo dos EUA, a denominada política Volcker, teve como objetivo estratégico enquadrar os países sócios e os principais competidores econômicos do mundo capitalista. Tal política, apoiada na elevação das taxas de juros dos EUA, provocou uma reversão na direção dos fluxos de capitais da Europa, Japão e, principalmente dos países subdesenvolvidos para aquele país, já que outrora os EUA eram o principal exportador de capitais. Esta ação permitiu o equilíbrio da balança de pagamentos americana, posto que o fluxo de capital oriundo do exterior mostrou-se suficiente para cobrir os déficits crescentes. Por essa razão, a valorização do dólar em 1979, enquanto um típico ato de força, acabou por repercutir sobre os mais diversos espaços nacionais, atingindo diferentes instancias regulatórias regionais. A política Volcker, por exemplo, praticamente decretou o *default* da maioria dos países latino-americanos na década dos 80.

O (des)arranjo institucional entre Estados — provocado pelo fim do sistema financeiro internacional “regulado”, em 1973, e pela adoção da política do dólar forte, em 1979 — acabou abrindo espaço para o reflorescimento daquela fração da classe dominante do sistema capitalista, a rentista, que fora mantida sob controle relativo durante o padrão de acumulação dos *anos dourados*. Isto porque o novo ambiente estabelecido para a recuperação do controle social e da acumulação, muito embora se apresentasse eficiente de *per se*, ao mesmo tempo abria caminho inapelavelmente para a prevalência do lucro em seu caráter financeiro, resultando, portanto, na limitação da acumulação mediante a reativação do capital produtivo.

Contudo, as amplas transformações introduzidas no plano da produção, conforme já descrito, não foram capazes de alavancar a retomada da acumulação produtiva aos níveis dos *anos dourados*. Nesse contexto, a superestrutura financeira envereda por uma trajetória de descolamento atrofiado relativamente à esfera produtiva, destacando-se as alter-

nativas de realização do lucro financeiro, primeiro na forma de capitais de empréstimos e, depois, como capitais voláteis especulativos, configurando-se a partir desse momento uma dinâmica de acumulação predominantemente financeira (PINTO; BALANCO, 2004).

A nova superestrutura financeira levantada depois dos anos 70 viabilizou a chamada *financeirização*, quer dizer, a diminuição acentuada das restrições com as quais as empresas se deparam para obter um diferencial de rentabilidade positiva quando aplicam seus capitais em investimentos financeiros ao invés de produtivos (SALAMA, 2000). A aplicação financeira dos capitais é agora possibilitada por um universo multifacetado de ativos, agentes e instituições crédito-financeiras, o que representa uma notável inovação frente aos tradicionais agentes participantes desta esfera. Trata-se, agora, de corporações e governos representando um conjunto de agentes e instituições negociadores de papéis, remuneradores dos investidores a partir de uma riqueza não previamente existente, ressaltando, portanto, o caráter acentuadamente especulativo em seu interior (McNALLY, 1999).

Ao mesmo tempo, praticando a arbitragem, estes capitais especulativos não estabelecem prazos nem critérios definidos para sair dos mercados nacionais. E quando o fazem, em função de melhores oportunidades em outras regiões do planeta, ou em decorrência da deterioração das contas externas dos países onde se encontram, são armados ataques especulativos provocadores de crises econômico-financeiras agudas. Esta realidade é enfrentada não apenas pelos países latino-americanos, mas também por outros países ditos emergentes, como é o caso dos novos países industrializados do sudeste asiático.

Para Harvey, a nova superestrutura financeira vincula-se a um mundo espaço-temporal interligado por “[...] fluxos financeiros de capital excedente com conglomerados de poder político e econômico em pontos nodais chave (Nova York, Londres, Tóquio)” e procura “[...] usar o poder especulativo para livrar o sistema da sobreacumulação mediante a promoção de crises de desvalorização em territórios vulneráveis” (HARVEY, 2004, p. 113).

Desse modo, a economia dos fluxos comerciais e financeiros globais, mediatizada pela globalização e pelas novas formas de telecomunicações e transporte, conseguiu reduzir as fricções espaciais. No entanto, o processo de acumulação continua vinculado aos espaços geográficos/territoriais onde ocorre o circuito do capital. Sendo assim, os fluxos dependem dos poderes do “território” (Estado-nação), uma vez que este participa da produção e reprodução capitalistas como matriz da organização e das interações sociais, e não somente como estoque de recursos. Com a internacionalização das trocas de mercadorias, decorrente das estratégias dos capitais na busca da manutenção de suas posições de monopólio, verifica-se que a concorrência se torna cada vez mais seletiva e restrita, levando a uma concentração espacial na busca de vantagens de localização provenientes dos efeitos de aglomeração. Isso, por sua vez, provoca uma concentração de riqueza e poder ainda maior nas grandes metrópoles e em determinados espaços regionais desenvolvidos, criando, com isso, novos patamares de desigualdade entre regiões, países e segmentos sociais (VELTZ, 1994).

Finalmente, seria conveniente mencionar o novo papel das instituições “supranacionais” dentro dessa estrutura. Após a crise da macroestrutura definida pelos acordos de *Bretton Woods*, estes organismos, entre os quais se destacam o FMI, o Banco Mundial e a OMC (ex-GATT), são chamados pelos Estados centrais capitalistas para concretizar novas formas de integração dos espaços nacionais à dinâmica do capital. Isto acaba facilitando o processo acelerado de centralização acima observado, cujo rebatimento mais importante é a ampliação do poder econômico e político em espaços restritos, quais sejam, os Estados Unidos, o Japão e as potências européias. Estas agências, na verdade, colaboram para a cristalização de uma nova configuração interestatal, com a elevação da hierarquização entre países, a qual acentua a atuação imperialista norte-americana.

A DINÂMICA DESIGUAL DOS PROCESSOS MOLECULARES DE ACUMULAÇÃO NOS ESPAÇOS REGIONAIS DO BRASIL

A análise da dinâmica de acumulação regional em determinado território (Estado-nação) pode ser efetuada somente a partir do movimento contraditório entre as tendências à concentração e à dispersão do capital, descritas na primeira seção, bem como da dominação do Estado territorial por parte de interesses regionais dominantes. Para Harvey,

O Estado territorial vê-se com freqüência capturado por algum interesse ou coalizão de interesses regionais dominantes em seu interior, claro que até que alguma outra região surja para se contrapor a estes ou assumir a primazia com relação a eles. Essas mudanças de influência de uma para outra região, de uma escala para outra, são precisamente o resultado das revoluções passivas derivadas dos processos moleculares de acumulação interminável do capital [...] O Estado, no entanto, não é inocente, nem necessariamente passivo, em relação a esses processos. Uma vez que reconheça a importância de promover e capturar a dinâmica regional como fonte de seu próprio poder, ele pode procurar influenciar essa dinâmica por meio de suas políticas e ações (HARVEY, 2004, p. 91).

Na verdade, o Estado possui os instrumentos necessários para a regulação da diferenciação e dos movimentos regionais, haja vista sua capacidade de investimentos em infraestrutura de transportes, de comunicação, de educação e de pesquisa, e de seu monopólio da imposição de leis e regulamentações, de planejamento e de aparatos administrativos.

A dinâmica territorial (Estado) e regional brasileira: do modelo agro-exportador ao fim do modelo desenvolvimentista de industrialização

O Brasil foi forjado pelo capitalismo nascente, por meio do processo de expansão comercial do século XVI. Desde seu “descobrimento” até os dias atuais ele se desenvolveu de forma atrelada — em menor ou maior grau, a depender do contexto histórico — aos movimentos capitalistas internacionais, em articulação com interesses políticos de elites locais. Em seus primórdios, o ouro pilhado do país, na fase colonial, foi utilizado na *acumulação originária* do capital industrial europeu, principalmente inglês. Num segundo momento, entre 1850 e 1930, o Brasil se insere num processo de divisão do trabalho

definida pelos países capitalistas centrais europeus, em que o país cumpre a função de principal fornecedor de alimentos (bens-salário) e matérias-primas para os países centrais (modelo agro-exportador), comprando dos países centrais produtos manufaturados. É a partir desse momento histórico que ocorre a configuração da dependência, apreendida como uma relação de subordinação entre países formalmente independentes. Entre os anos 30 e final dos anos 80, o Estado territorial brasileiro experimentou um período atípico de sua história, na qual foi possível obter, até certo ponto, uma maior soberania⁵ no exercício e no manejo de suas políticas socioeconômicas, possibilitando, com isso, a configuração de seu processo de industrialização, assentado no modelo de “substituição de importações”.

O Brasil, até a década dos 30, é levado a engendrar o modelo de desenvolvimento primário-exportador, denominado de desenvolvimento “para fora”, que apresentava como eixo dinâmico o setor externo da economia, mais especificamente a exportação de apenas um ou dois produtos primários. Naquele contexto, as exportações funcionavam como uma variável exógena responsável pela maior parte da renda nacional e pela quase exclusividade do seu dinamismo, enquanto as importações funcionavam como fonte flexível de oferta dos vários tipos de bens e serviços que supriam grande parte da demanda interna (TAVARES, 1983).

Desse modo, o espaço de acumulação do território brasileiro, do início do século XIX até 1930, tinha como característica uma forte desarticulação regional, constituindo-se as subunidades nacionais em “ilhas isoladas” que não se interligavam. Essas regiões tinham uma ligação direta com os mercados internacionais, reduzindo, com isso, os fluxos de bens e serviços intra-regionais. Na verdade, aquela fase de isolamento relativo entre regiões do território brasileiro era uma consequência da espacialidade da acumulação do modelo agrário-exportador, em suas relações com os processos moleculares de acumulação e com o poder “territorial” controlado pelas elites locais e pelos governos nacionais até o final da República Velha. Naquela estrutura econômica desarticulada internamente, cada região produzia produtos primários, com pouco ou nenhum valor agregado, e os vendia ao mercado internacional, enquanto este último funcionava como espaço fornecedor de quase todos os produtos industrializados consumidos na região. A ligação direta entre os espaços regionais e o mercado internacional condicionava completamente a dinâmica econômica interna às oscilações dos mercados estrangeiros.

A expansão da economia cafeeira (ciclo do café) na Região Sudeste, mais especificamente em São Paulo, em meados do século XIX, começa a deslocar o eixo dinâmico do modelo agrário-exportador para a economia paulista. Entre 1821 e 1897, a participação do

⁵ Essa maior autonomia esteve vinculada, em um primeiro momento, à crise de 29 e às duas guerras que desestruturaram as bases econômicas e geopolíticas internacionais, o que proporcionou certo vácuo de poder no ponto hierárquico mais alto do sistema capitalista (transição da supremacia inglesa à norte-americana), possibilitando aos países periféricos uma maior autonomia. Num segundo momento, mesmo com hegemonia americana consolidada, uma relativa benevolência com o continente sul-americano ocorreu em virtude do direcionamento da reconstrução da Europa (Plano Marshall) e da geopolítica internacional bipolar.

café nas exportações passa de 18,4% para 67,6%. Com isso, as oligarquias cafeeiras paulistas passavam, cada vez mais, a influenciar as políticas do governo nacional. Vale ressaltar que a dinâmica da economia cafeeira paulista ia assumindo características diferenciadas das economias açucareira, cacaueteira e algodoeira presentes na Região Nordeste:

O rápido crescimento da economia cafeeira — durante o meio século compreendido entre 1880 e 1930 — se por um lado criou fortes discrepâncias regionais de níveis de renda *per capita*, por outro dotou o Brasil de um sólido núcleo em torno ao qual as demais regiões tiveram necessariamente de articular-se. [...] A partir da segunda metade dos anos vinte, o sul do país passa a representar um mercado mais importante para o Nordeste [não incluída a Bahia] (FURTADO, 1987, p. 237).

A ampliação da deterioração da economia agrícola nordestina, centrada no algodão e no açúcar, em virtude da queda dos preços internacionais e, também, da queda de competitividade da produção nordestina frente a outros produtores internacionais concorrentes, em concomitância com o desenvolvimento da economia do café no Sudeste, cria as condições para a primeira fase de articulação comercial entre o Nordeste e o Sudeste. Com a crise do setor externo os produtores nordestinos começam a escoar seus produtos primários para o mercado do Sudeste, em função da dinâmica cafeeira. Inicia-se um processo de articulação comercial, orientado pelo capital mercantil nacional, através da formação de um mercado interno nesta primeira fase de articulação ainda nascente. Naquela primeira fase da articulação comercial nacional, o Nordeste deixa de subordinar-se aos mercados forâneos para subordinar-se ao mercado interno paulista: “Assim, verifica-se uma nova dependência da Região, pelo deslocamento da subordinação da produção, passando da esfera da realização internacional para a nacional” (WANDERLEY, 1996, p. 17).

A forte dinâmica da economia cafeeira começou a mostrar sinais de arrefecimento entre os últimos anos do século XIX e a década dos 30, em virtude da superprodução proveniente do crescimento das áreas plantadas nos períodos de expansão. As exportações do café começam a declinar. Com aquela instabilidade iniciou-se um processo de reestruturação produtiva no Sudeste, através da diversificação da atividade agrícola — inclusive com a introdução de produtos concorrentes à estrutura econômica nordestina —, e formação de uma incipiente industrialização. Aquela modificação na dinâmica econômica do Sudeste provoca uma inversão do impulso da articulação mercantil, iniciando uma segunda fase da articulação comercial, em que o Nordeste passa a assumir um papel duplo, qual seja, o de fornecedor de alguns bens de consumo final e de mercado consumidor de produtos do Sudeste, alguns dos quais também eram produzidos no Nordeste (WANDERLEY, 1996; FURTADO, 1987).

Naquele contexto econômico agrário-exportador, a dinâmica das regiões brasileiras era ditada pelos movimentos do mercado internacional, principalmente do café, uma variável exógena e, conseqüentemente, fora do controle interno. Isso, na verdade, criava uma grande dependência externa, em virtude da natureza da pauta de exportações e importa-

ções nacionais, pois estas trocas comerciais tendiam a ampliar a deterioração dos termos de troca. A vulnerabilidade do modelo agrário-exportador ficou à mostra quando estourou a crise mundial de 1929, já que esta provocou a redução da demanda mundial, principalmente por produtos agrícolas, e dos níveis de preços. A economia agrícola nordestina, que já enfrentava problemas seculares, foi uma das que mais sofreram o impacto da crise. No entanto, os efeitos da crise de 1929 não ficaram restritos apenas à produção agrícola nordestina, pois atingiram também fortemente a economia cafeeira, àquela altura um dos principais eixos dinâmicos da economia brasileira. As mudanças nos sinais dos mercados forâneos acabaram por provocar o arrefecimento da dinâmica local dos diversos espaços nacionais.

O declínio do café foi protelado ao máximo possível, pois a forte influência das oligarquias cafeeiras sobre os governos nacionais, entre 1900 e os finais da década dos 20, forçaram-nos à consecução de políticas de defesa do setor cafeeiro (Convênio de Taubaté, destruição da produção, preço mínimo etc.) que contribuíram para a manutenção da demanda efetiva e do nível de emprego em outros setores da economia. As políticas de manutenção do preço do café, em articulação com as restrições às importações, criaram o cenário favorável para o desabrochar consistente do processo de industrialização de bens de consumo final no Sudeste (TAVARES, 1983; FURTADO, 1987).

A partir daquele momento perdia importância o modelo agrário-exportador, nascendo, assim, as estratégias de desenvolvimento voltadas à industrialização e à consolidação de um mercado interno: o modelo de substituição de importações, voltado “para dentro”. Neste modelo, o Estado territorial começa a assumir uma intervenção direta na atividade econômica, exercendo, com isso, funções de produtor e de planejador.

No entanto, essa maior intervenção econômica do Estado brasileiro não se refletiu numa integração produtiva entre o Nordeste e o Sudeste, inicialmente. Na verdade, o Estado, ao reforçar e consolidar o mercado interno, ampliou e consolidou a posição de São Paulo como centro dinâmico da indústria nacional. A partir daquele momento histórico (1930 a 1955), a articulação inter-regional brasileira deu-se através da hegemonia do capital produtivo industrial, baseado no centro-sul, em relação ao capital comercial. Nesse contexto, o Nordeste não se insere como um receptor de capital produtivo de outras regiões, mas sim como espaço consumidor de produtos diversificados oriundos da indústria de São Paulo. Desse modo, muito pouco mudou da estrutura produtiva nordestina a partir das primeiras formas de intervenção estatal na dinâmica regional brasileira. Em outras palavras,

Apesar da nova concepção do Estado, a partir de 1930, com seu caráter intervencionista na economia, associado a um projeto nacional, ele atua de forma diferenciada no espaço brasileiro, desde quando privilegiou, enquanto incentivo à atividade econômica, o pólo dinâmico sediado no Sudeste [São Paulo], e se fez presente no Nordeste em seu mero papel assistencialista (WANDERLEY, 1994, p. 46).

Dessa forma, o período da integração comercial entre as regiões, em seu último estágio

(1930-1955), sob a hegemonia do capital industrial, consolidou o Nordeste como uma "região perdedora" mesmo dentro dos espaços regionais, pois essa região teve reduzida a sua participação no mercado do Sudeste, enquanto este ampliava, cada vez mais, sua participação no mercado nordestino, fazendo com que o Nordeste perdesse posições, inclusive, em seu próprio mercado regional.

Todavia, a partir dos anos 60 as relações entre o Nordeste e o Sudeste assumiram uma nova configuração, agora centrada em uma integração produtiva. Entre os anos de 1962 e 1967, o Brasil, em particular o Sudeste, vivenciou uma fase recessiva que iria culminar em transformações relevantes nas articulações regionais. Naquela conjuntura recessiva os empresários industriais do Sudeste buscaram novos espaços para a acumulação, transferindo capital produtivo para o Nordeste. Dessa forma, a busca empresarial por novos potenciais de acumulação e os maiores incentivos fiscais e financeiros por parte do Estado territorial⁶ (vantagens de localização) resultaram, conjuntamente, na maior integração produtiva entre as regiões brasileiras através do deslocamento espacial do capital.

O período que se estende de 1968 a 1980 foi marcado pela continuidade no processo de integração produtiva entre as regiões brasileiras. Numa primeira fase, que engloba o período 1968-1973, a grande disponibilidade de financiamento externo, devida à grande liquidez no mercado internacional, viabilizou a implementação de projetos de investimento de longo prazo no Brasil, consolidando a integração produtiva da estrutura industrial do Nordeste à do Sudeste, por meio da implantação da indústria de bens intermediários na região nordestina (Pólo Petroquímico na Bahia, Pólos Cloroquímicos em Alagoas e Sergipe, além de outros complexos industriais). Numa segunda fase, entre 1974 e 1980, apesar do primeiro choque do petróleo e da redução das taxas de crescimento mundiais, o Brasil continuou adotando medidas expansivas (II PND), que buscavam completar as cadeias produtivas. Tais medidas fizeram com que o crescimento brasileiro e nordestino se estendesse até fins dos anos 70, enquanto o mundo experimentava um segundo choque nos preços do petróleo e a política Volcker de elevação das taxas de juros.

A elevação da taxa de juros norte-americana representou um duro golpe nas políticas expansionistas do Brasil, já que os encargos com pagamentos da dívida externa aumentaram substancialmente, ao mesmo tempo em que ocorria uma grande reversão nos fluxos de capitais ao longo dos anos 80. Tal momento crítico provocou uma forte redução da formação bruta de capital, gerando, por sua vez, dificuldades de implementação de políticas regionais e/ou nacionais. Ao fim da década dos 80 configuraram-se profundas modificações no âmbito nacional e internacional, que acabaram modificando o papel do Estado e da gestão de políticas públicas regionais. Assistiu-se, por conseguinte, o retorno da retórica liberal de apologia às livres forças do mercado, impondo uma nova situação que acabaria por conduzir a uma determinada convergência inter e intra-regional.

⁶ Criação, em 1959, da SUDENE e facilidades para a obtenção de recursos através de instituições como o BNDES e o Banco do Brasil, voltados a projetos de investimento no Nordeste.

A ampliação das desigualdades regionais em face dos ajustes estruturais: o enfraquecimento das políticas públicas ativas e a guerra fiscal

O Brasil embarcou no ajuste estrutural neoliberal, que consistia, sinteticamente, em privatizações e desregulamentações, na flexibilização do mercado de trabalho, na diminuição do papel do Estado e na abertura comercial, como uma nova estratégia alternativa para alavancagem do desenvolvimento. Assumia-se, portanto, a retórica liberal de que o excessivo intervencionismo estatal e seus déficits fiscais eram os principais empecilhos para o país adentrar a uma nova fase de prosperidade. A estabilidade monetária, o equilíbrio fiscal e a competitividade internacional seriam os elementos principais que conduziriam o país pelas trilhas da modernização (PINTO; BALANCO, 2004).

No entanto, a inserção passiva do Brasil à dinâmica da acumulação produtiva e financeira, ao longo dos anos 90, materializada a partir do ajuste neoliberal, não provocou a prosperidade propalada pelos defensores dessa estratégia. O que se observou, na verdade, foi uma restrição no poder do Estado brasileiro aplicado à gestão de políticas macroeconômicas, sejam elas industriais, fiscais, monetárias ou cambiais. Isto acabou por desencadear uma forte redução das políticas públicas setoriais e regionais ativas, em virtude da idéia apologética de que os problemas nacionais e subnacionais seriam resolvidos pelas “forças do livre mercado”.

A adoção da (des)regulação estatal neoliberal, por parte dos governos recentes (Collor e os dois mandatos de Cardoso), manteve ou até mesmo ampliou a estrutura desigual entre as unidades subnacionais, conservando assim o elevado grau de concentração industrial no centro-sul do país. A dinâmica regional brasileira recente está associada às transformações contemporâneas decorrentes da abertura externa, do processo de privatizações, das mudanças tecnológicas e do próprio aprofundamento da inserção passiva brasileira à dinâmica da acumulação financeira.

Tais elementos conformaram uma nova geografia econômica nacional, assentada nas seguintes tendências: i) a expansão da fronteira agrícola extensiva (grãos e pecuária de corte) e a intensificação da fronteira agrícola interna (cana-de-açúcar, laranja, horticultura, fruticultura e leite), as quais atraem novas agroindústrias, inclusive em estados mais pobres; ii) a manutenção do núcleo central da indústria brasileira (mecânica, material elétrico, eletrônico, material de transportes e química) nas metrópoles de segundo nível e em cidades médias da macrorregião que vai de Minas Gerais ao Rio Grande do Sul, o que acabou criando uma teia de relações produtivas que se materializam em economias externas e, conseqüentemente, no robustecimento da concentração macroespacial; e, por outro lado, provocou o deslocamento dos segmentos leves e de pequena sofisticação tecnológica da indústria brasileira para os estados nordestinos, em virtude da existência de incentivos fiscais e dos menores custos de matérias-primas e da força de trabalho; e iii) a ampliação do grau de urbanização e da rede de cidades do centro-sul, verificando-se também um crescimento das cidades médias das regiões agrícolas dinâmicas e da fronteira, bem como das grandes metrópoles e capitais da região nordestina; nesta última, no

entanto, observa-se um fraco crescimento das cidades médias, indicando a pequena integração interna de sua economia. Enfim, essas três tendências parecem reforçar o padrão macrorregional brasileiro de concentração produtiva, com diferentes níveis de hierarquias regionais (DINIZ, 2000, 2001).

Essa dinâmica regional é o reflexo do abandono de políticas e de instrumentos de coordenação inter-regional, dentro da estratégia mais ampla de mudança do papel diretivo do poder central sobre a economia, consubstanciada a partir do esvaziamento e, por fim, na extinção, em 2001, das agências federais de desenvolvimento regional. As políticas de desenvolvimento regional foram descentralizadas e deixadas praticamente a cargo das administrações subnacionais. Isso, por sua vez, representou a progressiva retirada do governo federal na implementação das políticas econômicas, colocando o mercado como o instrumento hegemônico do desenvolvimento. Na verdade, essa mudança criou um vazio de políticas, rapidamente preenchido pela ação desorganizada dos grupos regionais, materializando, com isso, a guerra fiscal entre as unidades subnacionais (DULCE, 2002).

A falta de coordenação entre a União e os entes federativos vem provocando um acirramento das relações entre as regiões e um desnivelamento de poder econômico e político entre as mesmas, onde cada região busca, contínua e individualmente, se inserir nos "caminhos do capital", desencadeando um verdadeiro *apartheid* inter-regional. A disputa por investimentos entre as unidades federativas, de forma individual, resulta no aumento das diferenças regionais, tendo em vista que as regiões mais estruturadas terão maiores facilidades de atrair investimentos, enquanto as regiões menos estruturadas somente atrairão investimentos produtivos mediante amplas concessões. Até que ponto essa renúncia, ou incentivo fiscal, na busca de investimentos produtivos poderá engendrar um verdadeiro desenvolvimento regional? Nesse cenário, o bem-estar de uma região implicará o mal-estar de outra, havendo regiões que ganham dentro de um Estado-nação que perde.

O governo brasileiro tem adotado, nos últimos anos, medidas liberalizantes tanto dos fluxos comerciais como dos financeiros, e abandonado o planejamento econômico nacional. A maior mobilidade de capital incita a disputa das regiões, via guerra fiscal, por tais investimentos. Isso representa, na verdade, uma ausência de políticas nacionais de desenvolvimento, por parte do governo central, que sejam comprometidas explicitamente com a desconcentração industrial, com a redução das desigualdades regionais e com o melhoramento das condições sociais das regiões mais atrasadas. Experiências nacionais e internacionais têm mostrado que a "guerra fiscal" entre unidades subnacionais, para atrair indústrias e outras atividades econômicas, é uma política equivocada, que leva a atitudes predatórias, a jogos de soma zero ou, ainda pior, àqueles jogos em que todos perdem (GALVÃO, 1999).

As guerras fiscais não são justificáveis para a atração de investimentos, como argumentam alguns, tendo em vista que, geralmente, a decisão do capital de se instalar em determinado Estado-nação é tomada previamente, de acordo com condições de mercado. Dessa forma, o incentivo fiscal (guerra fiscal) acaba determinando o local de instalação "in-

terno” ao país e concorrendo para o aumento das desigualdades regionais. Os incentivos fiscais promovem perdas de arrecadação desnecessárias, uma vez que o investimento realizar-se-ia independentemente do incentivo, acabando por produzir desequilíbrios nas contas públicas, já que geram grandes demandas por recursos públicos em projetos específicos (DULCE, 2002).

O Estado brasileiro, na verdade, deve funcionar como elemento de articulação entre espaços locais e regionais via pacto federativo. No entanto, o processo de globalização tem fragilizado esse pacto, o que, por sua vez, amplia as disputas entre União, estados e municípios. Faz-se necessário, portanto, rediscuti-lo, ensejando lograr o desenvolvimento econômico a partir da redução das desigualdades regionais e da melhoria na distribuição de renda entre as regiões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão aqui efetuada acerca da natureza do capitalismo deu conta da significativa importância da contribuição de Harvey, pautada em Marx, no sentido de apreender os mecanismos que condicionam o desenvolvimento deste sistema, de acordo com certa lógica concernente à relação entre a acumulação e o espaço.

A chamada *lei do desenvolvimento desigual e combinado* do capitalismo estrutura a sociedade de acordo com uma determinada configuração, em termos da relação espaço-tempo. Assim, espacialmente, o capitalismo apresenta como norma um comportamento em cujo âmago a desigualdade geográfica do desenvolvimento ocupa um lugar de destaque. Nestes termos, a ampliação espacial do capitalismo reflete os movimentos da taxa geral de lucro e a busca da reversão de seus movimentos descendentes por meio de “vantagens competitivas”.

Deste caráter estrutural emana a própria busca da contração do espaço por meio da redução do tempo, o que reflete a oportunidade de melhoria da lucratividade do capital via aceleração do tempo de rotação e, portanto, a expansão do número de rotações que um capital pode efetivar num determinado período de tempo, desaguando, conseqüentemente, na retomada expansionista da acumulação. Evidentemente, enquanto assim procede, o capital vai produzindo suas configurações espaciais com sua marca registrada, a desigualdade dos resultados, na forma de conceitos que refletem sempre uma determinada polaridade, ou unidade de opostos, a saber, os avanços e recuos, a prosperidade e a regressão econômicas, o crescimento dinâmico de regiões e locais e a estagnação e decadência dos mesmos.

Tal aparato teórico apresenta-se como extremamente útil para se entender o capitalismo e, quanto à sua própria perspectiva sistêmica, também a dinâmica regional brasileira em seus fundamentos espaciais. Desta forma, pode ser afirmado que, em sua trajetória recente, o capitalismo colocou em prática uma série de transformações estruturais, cujas con-

seqüências espaciais se traduzem em uma nova forma de integração das regiões do planeta ao mercado mundial. Trata-se de um resultado decorrente da fuga à queda da taxa de lucro, surgida na esteira do esgotamento do ciclo de expansão experimentado no pós-Segunda Guerra. Mas, ao tempo em que, mesmo diante de uma portentosa onda de inovações tecnológicas, a sociedade do capital não consegue consolidar novas bases para a abertura de um novo ciclo expansivo de longo-prazo, simultaneamente produz um sem número de reordenamentos espaciais, os quais, em maior ou menor medida, cristalizam a desigualdade como fundamento do capitalismo. Na situação particular do Brasil, inapelavelmente como parte integrante deste processo, a relação entre desenvolvimento e subdesenvolvimento mostrou de forma bastante clara o recuo de movimentos econômicos que, durante parte da segunda metade do século XX, apontavam para uma desconcentração relativa da acumulação do capital em favor das regiões atrasadas, ou subordinadas, no contexto do capitalismo brasileiro.

REFERÊNCIAS

- AMIN, S. O capitalismo senil. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, São Paulo, n. 11, p. 79-102, dez. 2002.
- ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999.
- ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Ed. UNESP, 1996.
- BALANCO, P. As transformações do capitalismo: formulações teóricas para a composição de uma dialética da globalização. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 4., 1999, Porto Alegre. *Anais...*Porto Alegre: SEP, 1999.
- BRENNER, R. A crise emergente do capitalismo mundial: do neoliberalismo à depressão? *Revista Outubro*, São Paulo, n. 3, 1999.
- _____. *O boom e a bolha: os EUA na economia mundial*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- BUSATO, M. I.; PINTO, E. Uma opção à globalização. Localismo: alternativa ou passividade? *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 14, n. 2, 2004.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- DINIZ, C. C. A nova geografia econômica do Brasil. In: VELLOSO, J. P. R. *Brasil 500 anos: futuro, presente, passado*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 2000.
- _____. *A questão regional e as políticas governamentais no Brasil*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2001. (Texto para discussão, 159).
- DULCE, O.S. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 18, jun. 2002.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1987.
- GALVÃO, O. Globalização, novos paradigmas tecnológicos e processos de reestruturação produtiva no Brasil e no Nordeste. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 27., 1999, Belém. *Anais...* Belém:

ANPEC, 1999. v. 2, p. 1319-1338.

HARVEY, D. *Los limites del capitalismo y la teoría marxista*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1990.

_____. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.

MARKUSEN, A. Áreas de atração de investimentos em um espaço econômico cambiante: uma tipologia de distritos industriais. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, dez. 1995.

MARTINELLI, F.; SCHOENBERGER, E. Os oligopólios estão de boa saúde, obrigado! Elementos de reflexão sobre a acumulação flexível. In: BENKO, George; LIPIETZ, Alain (Org.). *As regiões ganhadoras* — distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta, 1994. p. 103-119.

MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

McNALLY, D. The present as history: thoughts on capitalism at the millennium. *Monthly Review*, v. 51, n. 3, p. 134-145, jul./ago. 1999.

OLIVEIRA, N. Meio ou fim: os dilemas da democracia na reprodução socioeconômica. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 183, p. 53-76, set./out. 1999.

PINTO, E.; BALANCO, P. A integração passiva no âmbito da globalização: os ajustes estruturais na América Latina. In: COLÓQUIO DE ECONOMISTAS POLÍTICOS DA AMÉRICA LATINA, 4., 2004, São Paulo. *Anais...* São Paulo: SEP, 2004. 1 CD-ROM.

ROSDOLSKY, R. *Gênese e estrutura de o capital de Karl Marx*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

SALAMA, P. Do produtivo ao financeiro e do financeiro ao produtivo na Ásia e na América Latina. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Rio de Janeiro, n. 06, p. 05-47, jun. 2000.

SWEEZY, P. More (or less) on globalization. *Monthly Review*, New York, v. 49, n. 4, set. 1997.

TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

_____. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.

VELTZ, P. Hierarquias e redes: na organização da produção e do território. In: BENKO, George; LIPIETZ, Alain (Org.). *As regiões ganhadoras* — distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta, 1994.

WANDERLEY, L. A. *A integração inter-regional da indústria e emprego no Nordeste*. 1994. Tese (Doutorado em Administração) — EAESP, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1994.

_____. Industrialização do Nordeste e (des) regionalização. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 27, n. 1, p. 13-35, jan./mar. 1996.

NOTAS SOBRE A DIMENSÃO URBANO-REGIONAL DO DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA NO BRASIL

Carlos Brandão*

No Brasil, a forma e a lógica da apropriação privada contínua do amplo território, que se processou com grande extensividade, logrou multiplicar atividades produtivas importantes, que estabeleceram e dinamizaram núcleos urbanos, espaços regionais e rurais com enormes especificidades e complexidades genéticas. Variadas formas mercantis foram se intervalando pelo território, com pouca continuidade, conexão e contato entre si.

Esse mosaico de economias locais e regionais fragmentadas foi sendo cristalizado em processos de longa duração associados ao nascimento, auge e declínio dos diversos movimentos cíclicos regionalizados, com a marca distintiva da fronteira móvel e da apropriação territorial itinerante. A esses implantantes e impulsões pontuais em todo o território (muitas vezes com pouca ou nenhuma inter-relação entre si ou com seu *hinterland*, e com fortes determinações de sua dinâmica, dadas exogenamente) podemos chamar de verticalidades.

Toda nossa história é de uma relativamente potente acumulação mercantil interna que estruturou largo, heterogêneo e complexo espaço nacional de valorização do capital, isto é, um "sistema econômico nacional" importante. Os circuitos econômicos tiveram força suficiente para enlaçar os inúmeros "pontos sem seqüência" no território, mas não para construir horizontalidades densas. Haverá contínua construção de coesão econômica, depois física e produtiva, mas nunca a devida coesão política e social.

Portanto, pensar em ações públicas orgânicas e estruturantes no Brasil requer encarar tal legado de intermitências, descontinuidades, predação de recursos materiais e ambientais, capilaridade, lógica pontual, ou por manchas, no território etc., que estão na estrutura genética da "civilização brasileira". Mas a principal característica de todas essas verticalidades é que as decisões estratégicas sobre as trajetórias de crescimento nestes pontos específicos no espaço nacional são dadas com heteronomia, isto é, exogenamente a eles. Sem autodeterminação mínima endógena àquelas porções territoriais, mesmo nas com maior dinamismo, não se constituem centros internalizados, potentes, de decisão. Geralmente a dinâmica localizada, determinada externamente, e de cima para baixo, nestes pontos territoriais, não logra ultrapassar seu entorno mais imediato, não integran-

* Professor Livre-Docente do Instituto de Economia da UNICAMP. Pesquisador do Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico (CEDE) e do Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional (NESUR) do mesmo instituto. Pesquisador da Fapesp. Bolsista do CNPq. brandao@eco.unicamp.br

do nem mesmo seu *hinterland* próximo. A correlação de forças políticas não logra constituir base identitária mínima no sentido da construção de cidadania.

Grande parte da explicação para estas lógicas perversas reside na não sedimentação na propriedade, na falta de ancoragem territorial na terra, da imensa maioria da população. O território fica, portanto, povoado por hordas de despossuídos, de desabilitados pela propriedade, vagando, sem destino certo, pelo amplo espaço nacional. Por outro lado, uma minoria, representada pela elite mercantil, rentista e patrimonialista se vê totalmente arraigada a imensas porções de terra e outras propriedades, mesmo tendo pouca margem de manobra sobre decisões estratégicas, que lhe são impostas de forma vertical (muitas vezes internacionalmente) sobre o seu espaço local.

A construção de horizontalidades (e de assimilação de comando sobre seu destino) será travada no país. A instauração de espaço e sociedade nacionais significa organização dos esquemas de reprodução produtiva, social e política desde dentro do país. Cabe lembrar que há elementos de preservação e mudança postos na tentativa de constituição de centros de decisão internalizados de controle do excedente. Tal processo não se dará sem lutas de alguns para romper com os atavismos, os “caracteres heteronômicos herdados” e buscar construir a escala nacional de controle e proteção, procurando ter poder de regulação sobre o seu destino. Ou seja, a apropriação de excedente vai ganhando natureza e escala nacionalizada, porém se processa com níveis e ritmos marcadamente desiguais de desenvolvimento das forças produtivas materiais, com a combinação de situações (regionais, produtivas, sociais) bastante diversas. É necessário entender que, no que se refere à extensão e densidade do mercado, os obstáculos foram enormes: a referência não pode ser o mercado regionalizado, por falta de propriedade, renda e riqueza distribuídas de forma mais equânime.

Este texto procura pontuar algumas questões frente ao desafio de se pensar novas escalas e dimensões para a construção de uma estratégia democrática de desenvolvimento nacional. Tal estratégia passa pelo desafio de transformar as inúmeras verticalidades (e debilidades dos centros internos de decisão) presentes no território nacional em horizontalidades, ao tempo que arme ações públicas em múltiplas escalas (e não apenas na local) e que construa novo contrato social e federativo, erguendo consistentes pactos territoriais pelo desenvolvimento.

A NECESSIDADE DA RE-POLITIZAÇÃO DO TERRITÓRIO

A racionalidade econômica que costurou os pontos dispersos no amplo território nacional esteve amparada em um pétreo pacto de dominação interna que buscou sempre preservar grande poder político às formas de capitais fluidas e heterogêneas, difíceis de serem articuladas, amalgamadas e orientadas produtivamente. Todas as heterogeneidades estruturais e as diversidades produtiva, urbana, social e ambiental estiveram subordinadas à lógica econômica da valorização fácil e rápida, isto é, de natureza imediatista, rentista e patrimonialista.

Desgraçadamente, as desmesuradas e inúmeras desigualdades (sociais, políticas, econômicas etc.) foram triturando permanentemente as potencialidades de nossa diversidade territorial, criatividade cultural e variedade produtiva. A força da criatividade, resiliência, capacidade de improviso, diversidade e adaptação frente a situações críticas da sociedade brasileira ficou submetida à força reacionária da expansão mercantil sem controle social e moldura institucional eficaz. Mais recentemente, a dilatação das verticalidades, ampliadas pelo processo de mundialização financeira, sem circunscrição de projeto nacional de desenvolvimento por parte do Brasil, determinaram o aniquilamento da política, tecnicizando a discussão da possível resposta nacional com a autonomia possível, nesta fase do capitalismo. Oliveira (2005, p. 7) esclarece:

A despolitização da economia [...] os conflitos internos entre classes e setores, e em suas relações com seus Estados "nacionais" estão submetidos às condicionalidades externas. Em outras palavras, tais condicionalidades delimitam o espaço e os termos dos conflitos de classe e de interesses dos atores internos [...]. A formação da Nação, como o espaço de disputa do sentido político comum, é substituída por um consenso forçado, fora do qual não se processa qualquer crescimento.

Por seu turno,

A acumulação de capital à dominância financeira, característica da mundialização, reduziu a economia brasileira à condição de uma economia sub-mundial, sem potência própria para autodirigir seu processo de acumulação de capital produtivo. Essa mudança redefine as relações internas das regiões, vale dizer, a divisão regional do trabalho no interior da economia brasileira (OLIVEIRA, 2005, p. 19).

Internamente ao espaço nacional, grassa uma visão positivista da predeterminação/universalização do progresso, o velho "mito do desenvolvimento", denunciado por Furtado em 1973, em que a crença na unicidade da trajetória de todas as regiões rumo ao avanço material apenas encontra alguns obstáculos, entraves e bloqueios, pontuais, a serem vencidos no caminho natural do mercado crescentemente auto-regulado. A direção convergente das regiões estaria garantida na medida em que o ambiente de negócios seja desanuviado pelas políticas liberalizantes. Ocorreu um rebaixamento teórico, em que se diagnostica: o fim da política, do conflito e a busca do consenso (pré-estabelecido) e da identidade de resultados (os espaços urbanos e regionais aptos a saltarem escalas — do local diretamente ao mundo —, inserindo-se e articulando-se nas redes e nos fluxos globalizados). Prevalece a lógica da urgência da crise e o não respeito à alteração e ao *timing* dos sujeitos políticos e sociais. Há um gosto pelo "*small is beautiful*", pela "auto-ajuda" da região e da cidade e pelo endogenismo do tipo "encontre suas melhores forças para o faça você mesmo" (BRANDÃO, 2004).

Apresentado como "projeto tático" (que vai se tornando permanente, porém), o diagnóstico é de que em um ambiente crítico e de fragmentação, só resta tecer novas redes de colaboração e melhoria do ambiente. Seria preciso promover parcerias para criar novo contexto, no qual os atores atuariam de forma cooperativa, com coincidência de objetivos, confluindo, com base no entendimento, sem contestações, para um projeto unificado

de cidade e região. Ações assistencialistas, compensatórias e focalizadas seriam definidas para os que jazem ao largo deste jogo cívico. Seria preciso constituir jogos preliminares de "sensibilização e animação territorial" para integrar os *stakeholders*, os participativos, legitimados e interessados pelas "coisas locais". Várias estratégias e metodologias são difundidas, com destaque para a SWOT, técnica de identificação de *strengths*, *weaknesses*, *opportunities*, *threats*, que possibilitam (oportunidades) ou bloqueiam (entraves e gargalos) o processo local de desenvolvimento. As técnicas de construção de cenários prospectivos são cada vez mais utilizadas nesses processos de excitação territorial.

Utilizando sem maiores mediações as análises empresariais, geralmente baseadas em *cases*, propõe-se uma gestão estratégica para o território, que deve buscar delinear seus cursos apropriados de ação, melhorar sua postura estratégica, galgar um posicionamento sustentável cultivando competência básica específica (a velha "vocaçãõ", em outras palavras), buscar suas próprias forças endógenas especiais e pensar "realisticamente" sobre o futuro. É assim formulado, geralmente por consultorias bem remuneradas, a análise do contexto/ambiente interno e externo à cidade ou região, tratada como uma organização. Grande ênfase é colocada nos aspectos institucionais, culturais, nos recursos imateriais e intangíveis, para se diagnosticar as linhas de negócio mais promissoras, onde residem as forças maiores daquele território.

Outra moda é entender que apenas alguns agentes visionários conseguem aglutinar competências dispersas e promover a "federação da produção" dos produtores independentes. Tudo passa a ser uma questão de empreendedorismos e vontades individuais e coletivas. Aos trabalhadores, restaria ou se tornarem patrões, "donos de seu próprio negócio", ou buscarem qualificação para melhorar sua empregabilidade.

Ao lado dessa concepção temos todo o desenvolvimento da reflexão sobre as possibilidades da economia solidária. Nesta corrente, há uma crença em um caminho emancipatório, com a criação de um novo sujeito coletivo, estruturado a partir da economia popular. Um outro modo de produção, erigido na propriedade coletiva ou associada do capital e nas liberdades dos indivíduos. Em suma,

A economia solidária pode se transformar de um modo de produção *intersticial*, inserido no capitalismo em função dos vácuos deixados pelo mesmo, numa forma *geral* de organizar a economia e a sociedade, que supere sua divisão em classes antagônicas [...]. Os empreendimentos, que hoje se encontram dispersos territorial e setorialmente, teriam que se agregar num todo economicamente consistente (SINGER, 2002a, p. 116).

Vários empreendimentos solidários, tais como cooperativismo de consumo, de crédito, clubes de troca etc., estão sendo implementados em todo o mundo e uma ampla produção teórica e empírica passa a tratar desta temática. Há uma convicção de que a lógica associativa presidirá as relações de produção a partir do cooperativismo. Haveria a integração dos marginalizados através desta nova forma de organização dos processos produtivos e de gestão, comandados "pelas unidades domésticas de trabalhadores" (CORAGGIO, 1994, p. 237). Prognostica-se que os circuitos da economia popular se

alastrarão e passarão ao largo do enfrentamento e rivalidade de forças que representam a concorrência capitalista. Vainer (2002b) e Sampaio Júnior (2003) desenvolveram importantes críticas a essas visões.¹ O primeiro, em debate com Paul Singer (2002b),² afirmou:

[...] a expressão economia solidária, estritamente ideológica, difunde a crença na possibilidade de a solidariedade se desenvolver de forma ampla sob a égide do capital [...]. Uma coisa é uma organização cooperativa, outra coisa é um projeto ideológico que promete instalar um território liberado do capital dentro do capitalismo [...]. Muitos são os que hoje repetem com grande insistência que o tempo dos grandes projetos já passou, que precisamos ser realistas [...] (VAINER, 2002b, p. 10).

Abandonando qualquer perspectiva de existência de luta de classes sociais, estas várias correntes do pensamento atual colocam toda a ênfase nas relações estabelecidas pela "comunidade cívica". A partir do trabalho seminal de Putnam (1996), as pesquisas que procuram trabalhar a questão do desempenho institucional e o papel da qualidade da vida cívica das comunidades têm se multiplicado. Discutem a lógica da ação coletiva que resulta "no sentido do bem comum", a depender de fatores do ambiente institucional, como o contexto cívico, cultural e da tradição política dos atores de determinada localidade, estruturados em torno da confiança e da solidariedade, que geram o êxito ou não das instituições comunitárias. Tudo dependeria da intensidade da vida associativa, da confiança e da capacidade de partilhar valores com sentido de bem comum. As redes sociais de ação e compromisso cívicos e a tradição comunitária seriam capazes de galvanizar relações socioculturais e construir cooperação e reciprocidade, organizando suas forças de produção material e reprodução social.

Por vezes, o individualismo metodológico tem avançado neste terreno, deslocando para o plano individual a questão das lutas, a fim de prevenir e minimizar riscos, inseguranças e vulnerabilidades. Quase ninguém coloca as questões maiores da justiça distributiva.

Considero fundamental lembrar o risco de um certo envoltório mais geral desta discussão, que seria a afirmação de que existiria uma melhor forma institucional de organização das lógicas sociais: o formato Organizações Não-governamentais. Reproduzo aqui a excelente crítica realizada em Arantes (2000, p. 8):

¹ "Descolado de um forte sentimento anticapitalista, o novo cooperativismo perdeu toda perspectiva histórica para tornar-se uma mera estratégia de sobrevivência de indivíduos que organizam associações para se defenderem da fúria da concorrência global. Sua importância na definição dos rumos do desenvolvimento é irrisória. A *economia solidária* está circunscrita a grupos minúsculos, fechados em seu próprio mundo, absortos em questões administrativas, com uma capacidade de intervenção no processo político pouco mais do que nula. Antes de representar os sonhos ingênuos de um movimento socialista emergente, o novo cooperativismo expressa o desespero e a falta de projeto de segmentos sociais sufocados pelo ar rarefeito do neoliberalismo" (SAMPAIO JÚNIOR, 2003, p. 3).

² "A cooperativa é uma empresa socialista. Todos os seus princípios são totalmente diferentes dos princípios da empresa capitalista. Não é uma diferença de detalhes. Esse é o nosso grande desafio: dar a volta por cima, transformar a crise do trabalho numa oportunidade de desenvolver um tipo de organização do trabalho anticapitalista, democrática e igualitária" (SINGER, 2002b, p. 11).

De uns tempos para cá, autoridades governamentais desandaram a gesticular e arengar como se fossem militantes de uma ONG, de todas as ONGs, misteriosamente eleitos pela mão invisível do destino para advogar a boa causa da sociedade, ocupando, porém, graças sabe-se lá a que manobras astuciosas da razão, postos chaves no aparelho de Estado, sobretudo os diretamente concernidos por uma entelúquia cívica denominada 'o social'. Ato contínuo, têm se dedicado a lançar 'programas' de fortalecimento da 'sociedade civil', como se esta fosse uma área de fomento, e, pelo visto, em promoção. É um tal de abrir e construir 'espaços', nos quais 'interagem' 'atores' (novos, de preferência) que trocam juras de 'compromisso' e 'envolvimento' mútuos, tudo num registro altamente 'proativo'. Em contrapartida, será taxada de 'reativa' qualquer iniciativa que cheire a ressentimento de perdedor. Espaços obviamente de 'participação', e mais enfaticamente, de 'participação cidadã', irrigados por 'canais de interlocução', através dos quais governo e a supracitada sociedade civil 'aprendem a pensar e agir juntos', constroem plataformas para futuras 'parcerias' e novas 'interações', conferem 'visibilidade' a iniciativas 'emergentes', promovem a 'cidadania ativa'. 'Parcerias felizes' enfim, e a tal ponto superlativas que a 'sinergia' que as multiplica é dessas que extrai 22 de um simples 2+2, ao contrário de um medíocre e 'reativo' 4 [...]. Também por aqui tudo é 'desafio' e motivo para 'compromissos' renovados com os valores intangíveis da 'interação simbólica' característica de uma 'empresa-cidadã'. Nesta entidade surrealista nada acontece que não seja emanação de uma intensa atividade 'comunicacional', que não se dê sob a égide do 'consenso' e da 'transparência'. Enfim, *management* e direitos de última geração correm uns para os braços do outro.

É imprescindível, como contraposição ao ambiente intelectual e apolítico atual, procurar lembrar quais eram os temas urbanos e regionais das últimas décadas *vis-à-vis* aqueles que dominam hoje esta área disciplinar. No que tange ao urbano, as questões passavam por investigar a dinâmica dos movimentos sociais urbanos, renda da terra urbana, marginalidade social urbana, habitação, meios de consumo coletivos, dentre outros. Na questão regional, discutiam-se as origens, a lógica e o possível contraponto, efetivado ou não, das políticas estatais aos desequilíbrios entre as diversas porções territoriais etc. Em suma: analisavam-se a produção social do espaço construído e a divisão social do trabalho em sua dimensão espacializada.

Hoje, embora se procure "juntar" "o regional", "o rural" e "o urbano" (o que é um ponto importante também para a agenda crítica) em um conceito abstrato (onde "cabe quase tudo") de território, os objetos investigados são outros, muito distantes da anterior abordagem histórica e estrutural que presidiu parte importante daquela interpretação do processo de desenvolvimento.

Atualmente, os temas urbanos passam pelas políticas de gestão empreendedora de um espaço urbano dado, utilizando-se mais as lentes do *marketing*, da competitividade, da administração (privada), dos cenários prospectivos estratégicos etc., do que as da sociologia, do urbanismo, da economia política etc. Os temas regionais passam mais pelos estudos da convergência de renda entre regiões, do equilíbrio espacial, das economias de escala, do papel da inovação, das distorções geradas pela ineficiente intervenção estatal etc. Vainer (2003, p. 30), com propriedade, assim resume:

A era que vivemos é marcada pelo embate entre duas utopias urbanas. De um lado tem-se a utopia da cidade-empresa, da cidade-mercadoria, da cidade-negócio. Com essa utopia afirma-se a cidade do *marketing*, a cidade consensual que repudia qualquer debate aberto e teme o conflito. De outro, tem-se a utopia da cidade democrática. Em vez de dominada pelo mercado e pela mercadoria, é dirigida pela política. Nela, o conflito, em vez de ser temido, é desejado,

pois é visto como elemento fundamental da transformação da cidade. Nela os cidadãos não são vistos nem como espectadores das realizações de um prefeito iluminado, nem como simples consumidores da mercadoria urbana. Seus habitantes são pensados como cidadãos em construção, que, ao se construírem, constroem também a cidade.

Há uma enorme dificuldade imposta à construção do dissenso nesse contexto acadêmico e político de hegemonia do pensamento que se apresenta como novidade analítica e política, mas que na verdade tem suas raízes em matrizes teóricas bastante antigas e que não deram conta das rupturas estruturais ocorridas nas últimas décadas. Da mesma forma, descuidam, em suas análises, por exemplo, que o local brasileiro é ainda a arena privilegiada do mandonismo e do clientelismo, reforçando e ainda mantendo bastante atual a excelente abordagem de Leal (1975).³

Há um entusiasmo arrebatador neste momento pelas questões atinentes ao território. Nem mesmo no auge do debate sobre o desenvolvimento nacional na década dos 50, dos desequilíbrios regionais na década dos 60, ou da “questão urbana” nos 70 e 80, se viveu tamanho fascínio e exaltação por tal problemática. Infelizmente, de forma paralela à reassunção de sua merecida posição teórica e política, as “questões socioespaciais” vêm sendo vulgarizadas e reduzidas, neste contexto de verdadeiro deslumbramento em que “tudo se tornou territorial”.

A necessidade da “territorialização” das intervenções públicas é tomada como panacéia para todos os problemas do desenvolvimento. Assevera-se, de forma velada ou explícita, que todos os atores sociais, econômicos e políticos estão cada vez mais plasmados ou “diluídos” (subsumidos) em um determinado recorte territorial. Na verdade, parece existir uma opção por substituir o Estado (“que se foi”) por uma nova condensação de forças sociais e políticas (abstrata) que passa a ser chamada de *território*.

O território passa a ser uma espécie de grande regulador de relações, dotado da propriedade de sintetizar e encarnar projetos sociais e políticos. Ou seja, personifica-se, fetichiza-se e reifica-se o território, ao preconizar-se que o mesmo tenha poder de decisão, desde que dotado do adequado grau de densidade institucional e comunitária. À ação pública caberia apenas animá-lo e sensibilizá-lo, construindo confiança e consensos duradouros. É bom lembrar que tais consensos surgem como pressupostos e não como propósitos a serem construídos.

Considero que o esforço do debate coletivo na área do desenvolvimento regional e urbano deveria aprofundar o balanço de quais são as reais rupturas e persistências (produtivas, sociais, institucionais, políticas etc.) do capitalismo atual e seus impactos espaciais-

³ Furtado (2001, p. 169), em seu estudo sobre a “lógica social de países que se originaram de operações comerciais”, aponta interessantes pistas para a discussão deste ponto: “A inexistência de interesses comuns que liguem os domínios semi-autônomos e a tendência ao mandonismo resultante da herança escravista dificultam qualquer entendimento ou colaboração [...]. Por outro lado, esse isolamento de grupos semi-autônomos fechará o caminho à formação de uma mentalidade política e de uma consciência de coletividade [...]. Temos de reconhecer que a matriz patrimonial e escravista que está na base da formação do Brasil continua presente na configuração do povo brasileiro [...]. É preciso conhecer as forças internas e externas que condicionam o nosso evoluir histórico”.

territoriais mais marcantes. O que realmente mudou? Há alternativas de intervenção contemporâneas que não caíam naquela reificação do território? Será possível e viável politicamente tomar o território como produto de relações sociais a fim de construir políticas públicas?

Todos “vão ao território” (agentes privados e públicos), no sentido que suas estratégias são territorializadas, mas o território não é um dado ou um sítio fixado. É uma construção social conflituosa, uma produção coletiva, dinâmica, multidimensional, com trajetória histórica em aberto. Portanto, as indagações deveriam passar por: quais atores, agentes e sujeitos? Quais são seus interesses concretos, seus instrumentos táticos e estratégicos etc.? Atuam em que escala espacial? As determinações dos fenômenos estudados se dão em que escala espacial? Em que escala esses fenômenos se manifestam (local, metropolitana, nacional etc.)? Onde estão os centros de decisão e comando determinantes dos “fatos territoriais” sob análise? Após esses e outros questionamentos é que seriam pertinentes as questões territoriais (regionais, urbanas, rurais etc.). Ocorreu a total despolitização do debate e a necessária defrontação dos problemas sociais e políticos coletivos foi transferida para a ótica individualizada, transformando as questões estruturais em meros focos de distúrbio e disfunção, em que se deve prevenir e minimizar riscos e vulnerabilidades das populações carentes, apenas para tomar um exemplo da moda.

TODO O PODER AO TERRITÓRIO! MAS QUAL TERRITÓRIO?

Carente de estatuto teórico e desprovido de substância, análogo à noção de globalização, o território é transformado em sujeito, sendo reificado. Apesar de suas pretensões de cientificidade e da consignação de algo como um novo dicionário nesta matéria, é bom, desde logo, denunciar o caráter ideológico destas construções teórico-metodológicas e discursivas que têm sido vendidas no mercado de idéias, consultorias e práticas políticas sobre a obrigatória territorialização das estratégias consensuadas.

Para tanto, seria fundamental lembrar aqui um texto clássico do debate crítico brasileiro, qual seja, “O discurso competente e outras falas”, de Marilena Chauí, para se destacar o papel do discurso ideológico enquanto ocultamento e dissimulação do real e de como, justamente em suas lacunas, em seus espaços em branco, a peça discursiva vai ganhando sua coerência e seu poder. De acordo com esta autora,

A ideologia é um corpo sistemático de representações e de normas que nos ‘ensinam’ a conhecer e a agir. A sistematicidade e a coerência ideológicas nascem de uma determinação muito precisa: o discurso ideológico é aquele que pretende coincidir com as coisas, anular a diferença entre o pensar, o dizer e o ser e, destarte, engendrar uma lógica da identificação que unifique pensamento, linguagem e realidade para, através dessa lógica, obter a identificação de todos os sujeitos sociais com uma imagem particular universalizada [...]. Universalizando o particular pelo apagamento das diferenças e contradições, a ideologia ganha coerência e força porque é um discurso lacunar que não pode ser preenchido. Em outras palavras, a coerência ideológica não é obtida malgrado as lacunas, mas, pelo contrá-

rio, graças a elas [...].⁴ As idéias deveriam estar nos sujeitos e em suas relações, mas, na ideologia, os sujeitos sociais e suas relações é que aparecem estar nas idéias (CHAUÍ, 1980, p. 4).

Há hoje uma imagem ideologicamente universalizada que propaga, em uníssono, a necessidade do território decidir e realizar a opção preferencial pelo seu desenvolvimento. O que é fruto de relações sociais aparece como relação entre objetos. Há uma coisificação e o território “decide”, transformado em sujeito coletivo.

Na verdade, esta concepção hoje hegemônica é um aprofundamento e reafirmação dos princípios clássicos do *mainstream* regional e urbano, que sempre tomou o espaço como um receptáculo inerte, mero espelho da sociedade, absolutizando-o. É um retorno, com maior sofisticação, à velha visão reificada do território, capaz de vontade e endogenia, que oferece sua plataforma vantajosa, segundo uma “concepção empirista do espaço, um *continente* dado como existente, onde vêm se *inscrever* as coisas descritas” (LIPIETZ, 1987).

O desenvolvimento passa a depender da *performance* do território, de seu acúmulo de relações e da capacitação institucional. Este é visto como uma espécie de platô que busca atrair “bons” capitais e criar barreiras à atração de habitantes “ruins” (pobres, com baixa qualificação profissional, consumidores não-solventes etc.). No território, mera superfície recipiente, de embarque e desembarque de capitais/coisas/pessoas, construir-se-á, graças à proximidade de atores cooperativos, um poderoso consenso, baseado nas relações de confiança mútua comunitária, que sustentaria, ao fim e ao cabo, o processo de avanço e progresso para todos. Prepondera aí uma visão de ambiente não construído socialmente. Negligenciando o caráter conflituoso por essência da construção de uma trajetória histórica de desenvolvimento, subentende-se que atores sociais consensuados localmente possam criar progresso em todas as dimensões, além da material. Como bem alerta Oliveira (2002, p. 13),

[...] do ponto de vista neoliberal, a cidadania é sinônimo de não-conflito, de harmonia, de paz social. Como consequência, está-se elaborando um discurso sobre o desenvolvimento local como paradigma alternativo à sociedade plagada de conflitos por todos os lados. Pensado dessa forma o desenvolvimento local tende a fechar-se para a complexidade da sociedade moderna e passa a buscar o idêntico. Sociedade civil passou a designar um lugar do não-conflito, um lugar da concertação, em que os interesses não aparecem. Essa concepção reduz a sociedade civil aos âmbitos dos atores privados [...]. A distinção entre o público e o privado, quando desfeita, torna impossível até mesmo definir o que é uma política da mera ação dos atores privados, que é a tendência que se insinua, perigosamente, na filantropização da ação social.

É importante criticar as visões, hoje hegemônicas, que colocam toda a ênfase de suas análises em uma única escala espacial. Procurar apresentar indagações e alternativas metodológicas e de políticas de desenvolvimento que possam apreender, de maneira mais aperfeiçoada possível, a complexidade escalar inerente aos problemas sociais e da dinâ-

⁴ “A ideologia é aquele discurso no qual os termos ausentes garantem a suposta veracidade daquilo que está explicitamente afirmado” [...]. [Ela realiza] um movimento graças ao qual possa neutralizar a história, abolir as diferenças, ocultar as contradições e desarmar toda a tentativa de interrogação” (CHAUÍ, 1980, p. 5).

mica regional e urbana, destacando a situação histórica periférica e subdesenvolvida, como a brasileira.

A literatura corrente tende a analisar apenas as duas extremidades escalares, afirmando que o *leitmotiv*, a substância e o comando de todos os processos sociais se encontrariam agora crescentemente apenas nas polaridades: ou o local ou o global. Também se negligenciam as especificidades do que seria a escala local ou regional em países como o Brasil. Tal visão pode conduzir à balcanização das estratégias de desenvolvimento e das políticas públicas:

A balcanização torna-se o modelo de relação região-globalização. Trata-se de um permanente ajuste de contas, de permanentes recortes, de recorrentes ofertas e segmentações, num processo implacável de tentar capturar recursos [...]. À custa do social, da soberania e da federação. Perdem-se todas as vantagens federativas, na forma em que a última grande reorientação da política brasileira a redefiniu no final dos anos 50. Perdem-se os foros federais em que a política pode contrabalançar e orientar os movimentos da economia [...]. Em troca de nada. Todo o sistema construído nos anos 50 e 60 soçobrou, e a única expectativa é a atração dos recursos externos pelo 'leilão invertido' [...]. Os foros políticos inexistem, reduzindo-se à reunião de governadores, todos acabrestados pelas imensas e impagáveis dívidas com o próprio governo federal (OLIVEIRA, 2002, p. 299).

PENSAR ALTERNATIVAS PARA INTERPRETAR E AGIR POLÍTICA E TERRITORIALMENTE

As complexidades de análise são enormes: Um problema pode se manifestar em uma escala, mas ter sua determinação em outra. Os instrumentos de intervenção sobre uma realidade localizada podem estar em outra escala espacial, arena política, nível de governo, instância de poder etc.

É decisivo para fins de análise e de reterritorialização das políticas de desenvolvimento empreender a interpretação científica sob a ótica da pluralidade das frações de classes sociais, em construção de um compromisso conflituoso produzido e pactuado em um território vivo. Smith (2000, p. 142) define a escala nacional como “[...] um compromisso territorial entre necessidades diferenciadas de classe [...]”. “É possível conceber a escala como uma resolução geográfica de processos sociais contraditórios de competição e cooperação”. Ainda para esse autor,

A construção da escala não é apenas uma solidificação ou materialização espacial de forças e processos sociais contestados [...]. A escala é um progenitor ativo de processos sociais específicos. De um modo tanto literal quanto metafórico, a escala *contém* a atividade social e, ao mesmo tempo, proporciona uma geografia já dividida em compartimentos, na qual a atividade social *tem lugar*. A escala demarca o sítio de disputa social, tanto o objeto quanto a resolução dessa disputa (SMITH, 2000, p. 144).

É imprescindível construir estratégias multiescalares. Encontrar a escala adequada que defina determinado campo onde a decisão deve ser tomada. Buscar a escala de observação adequada para a tomada dos fenômenos sobre os quais se deseja intervir. A escala deve ser vista como um recorte para a apreensão das determinações e condicionantes dos

fenômenos sociais. É decisivo analítica, teórica e politicamente enfrentar o debate do papel das escalas espaciais para o entendimento da realidade e a construção de estratégias de desenvolvimento. A discussão escalar está afeita à possibilidade de entrever o grau de averiguação possível do real concreto. Castro (1995, p. 120) propõe “[...] discutir a escala como uma estratégia de apreensão da realidade, que define o campo empírico da pesquisa, ou seja, os *fenômenos que dão sentido ao recorte espacial objetivado*”. Sendo níveis de abstração para a representação do real, “[...] cada escala só faz indicar o campo da referência no qual existe a pertinência de um fenômeno [...], constituindo um modo de aproximação do real [...] é, na realidade, a medida que confere visibilidade ao fenômeno”.

A escala vai definindo diferentes níveis de análise, segundo Egler (1991, p. 231),⁵ mas sobretudo estabelecendo as articulações entre eles, “[...] visualizando as intersecções dos conjuntos espaciais, não incorrendo no erro de reificar estes conjuntos de análise, transformando-as em ‘entidades reais’, passíveis de classificação sistemática”. Tais conjuntos são “objetos do conhecimento”, abstrações. “Cada uma destas abstrações dá conta, de um modo mais ou menos preciso, de um dos múltiplos aspectos que se pode discernir na ‘realidade’ [...]. Não se trata de analisar o mesmo fenômeno em escalas diferentes, mas compreender que são fenômenos diferentes porque são apreendidos em diferentes níveis de abstração” (EGLER, 1991, p. 232). Ou seja, “[...] na realidade, todo fenômeno tem uma dimensão de ocorrência, de observação e de análise mais apropriada. A escala é também uma medida, mas não necessariamente do fenômeno, mas aquela escolhida para melhor observá-lo, dimensioná-lo e mensurá-lo” (CASTRO, 1995, p. 127).

Cada problema tem a sua escala espacial específica. É preciso enfrentá-lo a partir da articulação dos níveis de governo e das esferas de poder pertinentes àquela problemática. Dois grandes expoentes neste debate são Erik Swyngedouw e David Harvey. O primeiro afirma que “[...] as escalas espaciais nunca são fixas, sendo perpetuamente redefinidas, contestadas e reestruturadas em termos de seu alcance, de seu conteúdo, de sua importância relativa e de suas inter-relações [...] haverá variações consideráveis das posições relativas de poder social a depender de quem controla o que em que escala” (SWYNGEDOUW, 1997, p. 141). O segundo acrescenta: “[...] podemos falar legitimamente de ‘a produção da escala’ nos assuntos humanos e atribuir-lhe o papel de um dos aspectos vitais de toda teoria dos desenvolvimentos geográficos desiguais. Está claro que as escalas hierárquicas em que as atividades humanas estão sendo atualmente organizadas diferem das de, por exemplo, trinta anos atrás” (HARVEY, 2004, p. 110).

É preciso explicitar os conflitos de interesse em cada escala e construir coletivamente a contratualização das políticas públicas. Esses contratos devem articular horizontalmente os agentes políticos de determinada escala. Tratar de forma criativa escalas, níveis e esfe-

⁵ Egler (1991) cita passagem fundamental em que Aydalot (1976, p. 14) afirma enfaticamente que “[...] nós somente queremos mostrar que o objeto da Economia Espacial não é o de comparar as estruturas autônomas umas das outras — do modo que é feito até hoje — mas sim de *buscar as relações econômicas entre estas estruturas*, o que pode justificar tais *diferenças de nível*” (grifos nossos).

ras, lançando mão de variados instrumentos, politizando as relações, construindo cidadania e buscando combater as coalizões conservadoras, através de uma contra-hegemonia pelo desenvolvimento. Vencer as competências superpostas, rediscutir atribuições, evitar a dispersão da autoridade, estar equipado para reagir, isto é, ter capacidade de resposta e impugnação às forças políticas que querem a perenização do subdesenvolvimento.

Qualquer diagnóstico local, regional ou nacional deve necessariamente explicitar os conflitos e compromissos postos; posicionar *recorrentemente* a região ou a cidade no contexto mesorregional, estadual, nacional etc.; identificar seus nexos de complementaridade econômica. Estudar sua inserção frente aos ritmos diferenciados dos processos econômicos dos diversos territórios com os quais se relaciona conjuntural e estruturalmente. Não se pode negligenciar a natureza das hierarquias imputadas. O pesquisador da dimensão territorial do desenvolvimento deve ser um apanhador de sinais e um caçador de hierarquias.

Desgraçadamente, nos estudos recentes foram abandonadas as análises das hierarquias e dos enquadramentos impostos pela divisão social do trabalho, das centralidades limitantes de algumas dinâmicas endogeneizadas. Pouco se analisa acerca da disposição territorial dos centros urbanos, das articulações entres esses centros e com seu *hinterland* etc. Também há uma identificação insistente e inoportuna entre lugar e comunidade: “[...] trata-se de uma identificação equivocada. Por um lado, as comunidades podem existir sem estar no mesmo lugar [...]. Por outro, os exemplos de lugares que acomodam ‘comunidades’ singulares no sentido de grupos sociais coerentes são provavelmente bastante raros” (MASSEY, 2000, p. 183).

A grande bússola dos estudos regionais e urbanos deve ser o princípio teórico-metodológico da Divisão Social do Trabalho. Investigar os padrões de especialização no sentido de que especializar é restringir a gama e o âmbito de atuação, ampliar o aprofundamento em determinado fenômeno ou objeto, fortalecer o domínio sobre atividades, tarefas, potencializar o desempenho em papéis e funções. O movimento constante da divisão do trabalho social modifica, refuncionaliza, impõe lógicas externas, adapta, distingue e revela estruturas e dinâmicas. Promove redistribuições e redefinições incessantes de agentes, atividades, circuitos, funções etc. É o vetor das transformações constantes e perenes nas intertemporalidades e interespaçialidades. Realoca recorrentemente pessoas, fatores produtivos, processos e dinâmicas de produção. Dita ritmos mais acelerados para determinado ramo produtivo, enquanto amaina outro. Partilha, demarca, classifica e ordena campos de atuação de processos. Especializa, diferencia, particulariza, discerne, separa/ une. Coloca em consonância, concilia, combina, coordena, coteja, confronta. Importa adotar uma

[...] problemática de *ramo*, isto é, considerar o estado da *divisão do trabalho entre ramos*, as formas necessárias de *articulação de ramos* (que freqüentemente tomam uma forma de externalidades), a divisão do trabalho *no seio* do ramo (centro de pesquisa, centros de fabricação, centros de montagem), as condições da articulação dos *diversos estádios* de elaboração no seio do processo de trabalho (estado do sistema de transportes e comunicações) e as condições pelas quais o capital financeiro pode gerar o processo de valorização na cadeia (LIPIETZ, 1987, p. 96).

As regiões são resultantes da operação dos processos de especialização e diferenciação materiais da sociedade. Neste sentido, os estudos dizem respeito à investigação da base operativa, o *locus* espacial em que se concretizam tais processos, e à análise dos centros de decisão e dos sujeitos históricos determinantes destes processos. É desafiador investigar, seguindo Lipietz (1987, p. 39), a “[...] unicidade relativa do tipo de aliança de classes a reproduzir”, as oportunidades que são oferecidas para o “desdobramento do capital, a capacidade do capital em inter-regionalizar-se”. Analisar o centro de controle do conjunto no processo de desenvolvimento desigual, dessimétrico, pois uma *estrutura regional* é uma região de articulação de relações sociais que não dispõem de um aparelho de Estado completo, mas onde se regulam, todavia, as contradições secundárias entre as classes dominantes locais.

Neste sentido, se se pretende analisar a estrutura e a dinâmica de determinado território, é fundamental que se questionem as articulações efetivas e potenciais entre suas várias porções, como suporte para o levantamento de problemas e alternativas para o desenvolvimento duradouro. Deve-se apontar a natureza da inserção daquele espaço nas ambiências nacional e internacional. Questionar como foram formadas as suas complementaridades econômicas; como tais escalas nacional e internacional impõem, concedem, constroem lógicas mais endógenas de desenvolvimento; como se engrenam, ajustam, se encadeiam, engancham, atrelam e engatam as estruturas produtivas territorializadas ao movimento do contexto mais geral. Distinguir problemas na região dos problemas da região. É preciso discriminar e hierarquizar os fatores endógenos e exógenos determinantes, condicionantes ou coadjuvantes dos processos sociais, econômicos, políticos etc. Empreender incansavelmente os estudos com o esforço de, em aproximações sucessivas:

- 1) dimensionar o poder privado, sua capacidade transformativa, de promover mudanças nas relações gerenciais, tecnoprodutivas, trabalhistas etc., investigar a teia de relações intersetoriais existentes nos diversos pontos do espaço;
- 2) dimensionar o poder público, sua capacidade de coordenação estratégica, organicidade de ações, capacidade de sancionar decisões estruturantes através de financiamentos adequados etc.;
- 3) dimensionar a capacidade das frações de classe compartilharem valores coletivos. Existe substância política para um comprometimento legitimado com um projeto de maior competitividade sistêmica, justiça social e ambiental e de avanço das opções estratégicas.

A construção de uma visão crítica passa, necessariamente, pelo reconhecimento da impossibilidade de uma teoria geral e abstrata (pronta e acabada) da problemática regional, urbana, rural, territorial. É necessário trazer tal problemática para o lugar de onde ela nunca poderia ter saído: o âmbito da discussão estrutural do processo de desenvolvimento; aproximar-se recorrentemente da análise da dimensão espacial do processo de desenvolvimento-subdesenvolvimento. É preciso também instaurar o diálogo que “confirme o outro” (BUBER, 1987, p. 134). Estabelecer estímulos à identidade/diversidade/diferenciação é tarefa longa e difícil, que deve, em seu percurso, ser pedagógica, procurando orientar as classes subalternas a lutar pela publicização do Estado. Infelizmente, vivemos em um país de elites aculturadas, que desculturam os de baixo...

Harvey (2005) fornece uma agenda sólida para a reflexão, merecedora de uma longa citação, ao contrapor a capacidade crescente que o capital tem para se “apropriar e extrair excedentes [rendas diferenciais monopolistas] das diferenças locais, das variações culturais locais” *versus* a construção dos “espaços da esperança”. Para esse autor,

A busca por essa renda leva o capital global a avaliar iniciativas locais distintas. Também leva à avaliação da singularidade, da autenticidade, da particularidade, da originalidade, e de todos os outros tipos de outras dimensões da vida social incompatíveis com a homogeneidade pressuposta pela produção de mercadorias. Para o capital não destruir totalmente a singularidade, base da apropriação das rendas monopolistas, deverá apoiar formas de diferenciação, assim como deverá permitir o desenvolvimento cultural local divergente e, em algum grau, incontrolável, que possa ser antagônico ao seu próprio e suave funcionamento. É em tais espaços que todos os tipos de movimentos oposicionistas devem se organizar [...]. O problema para o capital é achar os meios de cooptar, subordinar, mercadorizar e monetizar tais diferenças apenas o suficiente para ser capaz de se apropriar das rendas monopolistas disto. O problema dos movimentos oposicionistas é usar a validação da particularidade, singularidade, autenticidade e significados culturais e estéticos de maneira a abrir novas possibilidades e alternativas [...] construindo, de modo ativo, novas formas culturais e novas definições de autenticidade, originalidade e tradição [...]. Ao procurarem explorar valores de autenticidade, localidade, história, cultura, memórias coletivas e tradição, abrem espaço para a reflexão e a ação política, nas quais alternativas podem ser tanto planejadas como perseguidas (HARVEY, 2005, p. 238).

Com base nesta agenda, pensamos que o Brasil deveria apostar todas suas fichas no enorme potencial de variedade (regional, setorial, urbana, cultural, ocupacional etc.), costurando uma configuração que capture essa riqueza de “biosócio-diversidade”. Ativar vitalidades e potencialidades da convivência de talentos imaginativos diversos, fortalecendo, de forma permanente, a capacidade revolucionariamente inventiva e criativa culturalmente da sociedade brasileira. A ação pública deve chamar a si a tarefa de organizar e coordenar o sistema socioeconômico e decisório, apor e vencer resistências do atraso estrutural e anticidadão, ativar e mobilizar instrumentos, normas e convenções que se localizam em variados âmbitos e níveis de ação governamentais. Em suma, em variadas dimensões escalares. Deve hierarquizar opções, dar organicidade a ações dispersas e orientar decisões ao longo de uma trajetória temporal mais larga e duradoura.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Paulo E. Esquerda e direita no espelho das ONGs. *Cadernos ABONG*, São Paulo, n. 27, maio 2000.

AYDALOT, Philippe. *Dynamique spatiale et développement inégal*. Paris: Economica, 1976.

BRANDÃO, Carlos. *A dimensão espacial do subdesenvolvimento*. 2003. 200 f. Tese (Livre Docência) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

_____. O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o “jogo das escalas”. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Desigualdades regionais*. Salvador: SEI, 2004. p. 9-37. (Série Estudos e Pesquisas, 67).

BUBER, Martin. *Sobre a comunidade*. São Paulo: Perspectiva, 1987.

CASTRO, Iná E. O problema da escala. In: CASTRO, Iná E.; GOMES, Paulo César C.; CORRÊA, Roberto L. (Org.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: discurso competente e outras falas*. São Paulo: Moderna, 1980.

CORAGGIO, Jose Luis. A construção de uma economia popular como horizonte para cidades sem rumo. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

DINIZ, Clélio Campolina. Território e nação. In: RESENDE, Fernando; TAFNER, Paulo (Ed.). *Brasil: o estado de uma nação*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.

EGLER, Claudio A. G. As escalas da economia: uma introdução à dimensão territorial da crise. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 229-245, jun./set. 1991.

FURTADO, Celso. *Economia colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII: elementos de história econômica aplicados à análise de problemas econômicos e sociais*. São Paulo: HUCITEC; ABPHE, 2001.

_____. *Brasil: a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

_____. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. *Espaços da esperança*. São Paulo: Loyola, 2004.

HIRSCHMAN, Albert O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, Luiz G.; COUTINHO, Renata (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LIMA JÚNIOR, Pedro de Novais. *Uma estratégia chamada "planejamento estratégico": deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano*. 2003. Tese (Doutorado) — Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

LIPIETZ, Alain. *O capital e seu espaço*. São Paulo: Nobel, 1987.

MASSEY, Doreen. Um sentido global do lugar. In: ARANTES, Antonio A. *O espaço da diferença*. Campinas: Papirus, 2000.

MEDEIROS, Carlos A. de. Rivalidade estatal, instituições e desenvolvimento econômico. In: FIORI, Jose Luís; MEDEIROS, Carlos A. de (Org.). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.

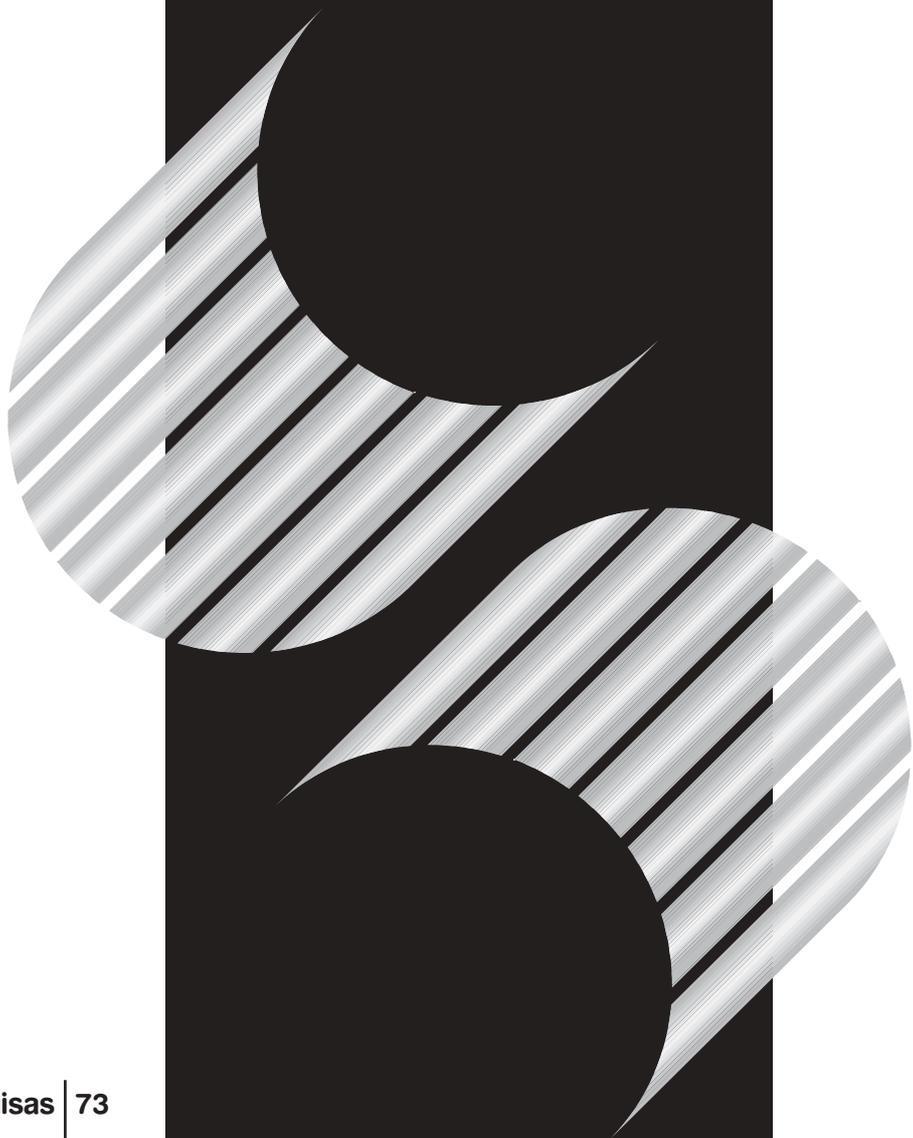
OLIVEIRA, Francisco de. Periferias regionais e globalização: o caminho para os Bálcãs. In: ARBIX, Glauco (Org.). *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo: Ed. UNESP; EDUSP, 2002.

_____. *As contradições do ão: globalização, nação, região, metropolização*. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2005.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

- SAMPAIO JÚNIOR, Plínio A. Do socialismo utópico às estratégias de sobrevivência. *Correio da Cidadania*, São Paulo, n. 349, p. 11, 2003.
- SANTOS, Milton. *Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo*. São Paulo: HUCITEC, 1994.
- SINGER, Paul. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002a.
- _____. Cooperativas são empresas socialistas. *Unitrabalho Informa*, São Paulo, v. 3, n. 10, jan. 2002b.
- SMITH, Neil. Geografia da diferença e as políticas de escala. In: ARANTES, Antonio A. *O espaço da diferença*. Campinas: Papirus, 2000.
- SWYNGEDOUW, Erik. Neither global nor local: "glocalization" and the politics of scale. In: COX, Kevin (Ed.). *Spaces of globalization: reasserting the power of local*. New York: The Guilford Press, 1997.
- TAVARES, Maria da Conceição. Império, território e dinheiro. In: FIORI, José Luís (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- VAINER, Carlos B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos IPPUR*. Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade, Número especial, v. 6, n. 1, p. 13-32, jan./jul. 2002a.
- _____. Controle político dos miseráveis ou utopia experimental. *Unitrabalho Informa*, São Paulo, v.3, n. 10, jan. 2002b.
- _____. Utopias urbanas e desafio democrático. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 105, p. 25-31, jul./dez. 2003.

NORDESTE E BAHIA



UM CASO CLÁSSICO DE SUBDESENVOLVIMENTO REGIONAL REVISITADO: NOTAS SOBRE A FORMAÇÃO SOCIAL E ECONÔMICA DO NORDESTE BRASILEIRO

Francisco Baqueiro Vidal*

Como se constitui uma região? Que variáveis e agentes atuam nesse processo? É possível uma região superar sua condição de subdesenvolvida e alcançar o almejado estágio do desenvolvimento? Se afirmativo, quais as razões fundamentais para tal êxito? Mas, caso contrário, o que determina uma trajetória periférica para a mesma? Como se opera, então, a manutenção de um quadro de estagnação econômica relativa e arcaização das relações sociais e de produção em uma dada formação regional? Oferecer respostas a tais perguntas não representa mero exercício de diletantismo em história econômica. Significa buscar as raízes do subdesenvolvimento regional e de seus vínculos com a pobreza crônica de uma grande maioria da população, indagando, adicionalmente, o quanto de passado há no presente e quais as perspectivas futuras.

De imediato, duas premissas tornam-se aqui necessárias. Uma delas diz respeito à utilização, preferencialmente, da categoria científica *região*, ao invés de outras como *espaço* e *território*, esta última, por sinal, bastante em voga. A opção pela primeira, de largo e reconhecido uso pela Geografia, mas também por outras ciências, deve-se, em última análise, ao fato de ser a região, entre todas as categorias dedicadas à análise espacial, historicamente a mais consagrada, sendo considerada, ainda, por muitos autores, como o conceito central desse tipo de análise (BEZZI, 1996, 2004). Todavia, não faltarão aqueles dispostos a pleitear a falência teórica e até prática do ente região, em virtude da atual etapa do capitalismo, na qual a cognominada globalização supostamente trata de “apagar” os recortes regionais. De acordo com conclusões de trabalhos anteriores (VIDAL, 2001, 2004), espera-se já ter sido suficientemente demonstrado que a contínua recriação das desigualdades espaciais, presidida pelo modo de produção capitalista, termina por refundar a região, ainda que se lhe atribua outro nome, conforme destaca Santos (1996, p. 97).

Mas a região é, de fato, não só um conceito, como também um objeto que desperta olhares e interesses de diversas ciências, daí seu caráter multifacetado: região natural, região homogênea, região político-administrativa, região econômica, região-programa etc., são

* Mestre em Administração pela UFBA. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado da Bahia. Trabalha na Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Leciona no curso de graduação em Administração da UFBA. fbvidal@sei.ba.gov.br

todas denominações que refletem tal realidade. Neste trabalho, resgatando as considerações de Oliveira (1993), privilegia-se a noção de região como um espaço constituído por formas específicas de relações de produção e acumulação do capital, e também por uma estrutura de classes sociais correspondente a tais formas, bem como por um desenvolvimento correlato das lutas de classes e dos conflitos sociais. Ditas formas, por sua vez, jamais se apresentam isoladas ou em “estado puro” — no sentido dos tipos ideais weberianos —, mas sim em estágios onde se pode verificar a prevalência de uma delas sobre as demais. As formas capitalistas dominantes passam, assim, a conviver e a se associar com outras, de natureza pré-capitalista, mas também com algumas verdadeiramente capitalistas, porém já superadas ou tornadas arcaicas ao longo do tempo.

As modernas regiões são, pois, constituídas pelo modo de produção capitalista. São espaços socioeconômicos de dominação política, onde uma das formas específicas do capital torna-se hegemônica em relação às demais — o que não as exclui integralmente desses espaços, necessariamente —, imprimindo um conjunto de relações sociais e econômicas a tais espaços e constituindo, portanto, suas classes sociais específicas, cujos poder e hierarquia dependerão sempre da posição que ocuparão nas relações de produção e no esquema da reprodução capitalista. Enfim, para a compreensão do ente região, é fundamental entender a função política de *fechamento*, que é exercida sob o comando de suas classes dirigentes. Tal função significa, simplificadamente, a extensão, para todo o espaço regional, das relações de dominação de determinadas classes por outras, conferindo àquele espaço uma singularidade toda própria (OLIVEIRA, 1993, p. 31).

Quanto maior for a aceitação, por parte das classes subordinadas, da visão de região imprimida pelas classes dirigentes, maior tende a ser a *coesão* regional, no sentido de identificação ou reconhecimento social, nos termos das relações capitalistas de produção, e não de uma adesão espontânea, necessariamente. Tal coesão é, portanto, potencialmente conflituosa, em virtude da própria contradição básica presente nas relações capitalistas. Por outro lado, importa pouco que as classes dirigentes regionais sejam superadas ou substituídas por outras, ainda mais associadas aos interesses dos capitais nacionais e internacionais. Ao final, se a função política de fechamento persiste, pode-se argumentar que a região sobrevive, ainda que em contínua reelaboração. Em suma, esse fechamento corresponde à extensão da hegemonia das classes dominantes à totalidade do espaço regional, o que é fundamental para a manutenção de suas posições na escala hierárquica social.

Já a outra premissa refere-se às vertentes teóricas possíveis para explicar a formação nordestina, particularmente quanto à constituição de seu histórico processo de subdesenvolvimento. Aqui a opção recaiu sobre as visões clássicas, já há muito consagradas, de autores como Prado Júnior (1972, 1976) e Furtado (1998), principalmente deste último. Ambos os autores apresentam análises com um escopo ampliado, vale dizer, que buscam explicar a própria formação brasileira. Nessa empreitada comum, contudo, dão destaque ao complexo socioeconômico nordestino, sobretudo a abordagem de Furtado.

Ademais, entende-se aqui que determinadas especificidades da formação nordestina são contempladas por outras abordagens que, a rigor, partiram também daquelas referidas visões, o que não quer dizer, de modo algum, que as mesmas jamais tenham sido objeto de questionamentos.

Entre tais questionamentos, destaca-se duplamente a obra de Mello (1998), não só por oferecer uma crítica à Economia Política original cepalina, como também por propor uma nova periodização para explicar o desenvolvimento da economia brasileira. Neste sentido, o autor sugere interessantes inter-relações entre as diversas etapas da industrialização nacional e os padrões dominantes de industrialização naqueles outros espaços nacionais que viriam a ser conhecidos como os do capitalismo avançado. Todavia, há aqui uma discordância frontal em relação a uma idéia cara a esse autor, qual seja, aquela que aponta para o surgimento tardio de um capitalismo brasileiro, com todas as suas já conhecidas deficiências. Tal discordância deve-se não às deficiências apontadas, por si mesmas óbvias, mas sim ao pretense caráter tardio do capitalismo nacional. Assim, para o autor, *capitalismo* e *capitalismo industrial* tendem a ser sinônimos, o que equivale a afirmar que o modo de produção capitalista só se manifesta plenamente quando o processo de industrialização ganha grande densidade socioeconômica, vale dizer, torna-se hegemônico. Além disso, a visão do citado autor, colocando em primeiro plano os fatores internos e em segundo plano os externos, teria sido influenciada, talvez, por certas vertentes da “teoria da dependência”, o que não se coaduna com a linha de análise aqui esboçada, pelo menos no que se refere a uma boa parte do processo da formação socioeconômica regional. Busca-se apoio, então, na seguinte advertência de Furtado (1989, p. 17): “Um capitalismo dependente pode existir fora do regime assalariado: seu crescimento dá-se por indução externa, demanda e oferta comandadas do exterior”; ou, ainda, na abrangente visão de Perruci (1984, p. 16), pois este acerta inteiramente o alvo ao afirmar que

[...] a formação econômica e social brasileira não se constituiu numa combinação de modos de produção, nem sequer criou um modo de produção específico. Na verdade, parece ter ocorrido o contrário, isto é, o modo de produção capitalista teria sido o próprio criador de uma formação econômica e social no espaço brasileiro, como área complementar de afirmação e dentro de sua fase de acumulação primitiva, ou seja, sua fase mercantil.

Desse modo, pode-se afirmar que muitas das relações não capitalistas, ou a quase totalidade delas, presentes na formação econômica e social do Brasil foram constituídas a partir das necessidades do modo de produção capitalista, em sua fase mercantil. Ora, mesmo para as formações capitalistas centrais, em geral, a obra de Polanyi (2000), a partir do estudo do clássico caso inglês, revela que, apesar do capitalismo pleno — no sentido de uma economia de mercado livre de restrições — só se manifestar com o assalariamento total do trabalho, isto é, quando este se transforma integralmente em mais uma mercadoria, um certo capitalismo não deixa de existir e funcionar antes disso, quer dizer, justamente durante a fase da acumulação primitiva de capital.

DETERMINANTES INICIAIS DA FORMAÇÃO NORDESTINA

A descoberta e posterior colonização do Brasil representaram mais que um notável empreendimento de Portugal, dadas as próprias possibilidades históricas desse país. Corresponderam, sobretudo, a uma etapa de desenvolvimento do capitalismo mercantil europeu. A ocupação do Nordeste brasileiro (quer dizer, daquilo que viria a ser conhecido muito posteriormente como Região Nordeste) obedeceu a essa mesma lógica. Coube ao incremento do mercado europeu de produtos tropicais, em especial o açúcar, ser a grande força propulsora da posse estrangeira da terra nordestina — como, aliás, de quase todas as colônias tropicais das Américas¹ — nos primeiros séculos da colonização. Sem embargo de se reconhecer a existência de razões políticas para a ocupação colonial, em virtude das próprias disputas entre as potências européias, cabe salientar também a existência de motivações de ordem econômica, quase sempre relacionadas com ditas razões políticas. Desse modo, tal simbiose terminou por presidir a organização territorial brasileira.

Passados os primeiros 30 anos após a descoberta do novo território, e após a rápida decadência do chamado ciclo do pau-brasil, deu-se início a uma ocupação mais efetiva da terra, com o objetivo da exploração econômica. De imediato, o clima e o solo sugerem aos portugueses o cultivo da cana-de-açúcar, já experimentado pelos mesmos em ilhas do Atlântico de posse sua. A divisão do que então se conhecia do Brasil em capitânicas hereditárias e a instalação do governo geral na Bahia são marcos dessa nova fase. Desenvolvem-se dois espaços produtores de açúcar de cana: a zona da mata pernambucana e o recôncavo baiano, ambos paulatinamente marcados pela fundação de povoações, vilas e mesmo cidades — destacando-se, nessa fase inicial, Olinda, em 1537, e Salvador, em 1549 —, provocando relativa concentração demográfica.² Estava em curso, portanto, uma significativa modificação do padrão de ocupação do espaço global americano, cuja primazia da sua implementação coube aos portugueses. Essa transformação profunda é assim captada por Furtado (1998, p. 8):

De simples empresa espoliativa e extrativa — idêntica à que na mesma época estava sendo empreendida na costa da África e nas Índias Orientais — a América passa a constituir parte integrante da economia reprodutiva européia, cuja técnica e capitais nela se aplicam para criar de forma permanente um fluxo de bens destinados ao mercado europeu.

O povoamento em escala relativamente grande passou, então, a ser feito com base na exploração intensiva da terra, em regime de monocultura, predominantemente. Independentemente das ambições de muitos portugueses de se tornarem grandes proprietários de terras, fator motivador engendrado pela coroa portuguesa mediante concessões reais

¹ Mesmo em outros espaços tropicais, como as Antilhas, onde a idéia original de colonização era, predominantemente, a de povoamento mediante atividades agrícolas diversificadas em minifúndios e não a de exploração agrícola intensiva para fins de grande comercialização — combinando, portanto, monocultura e latifúndio —, uma espécie de “força arrebatadora”, justamente a do mercado europeu, terminou por desfazer os planos iniciais (FURTADO, 1998, p. 24-27).

² Não obstante a grande extensão territorial, de modo geral, das capitânicas hereditárias, a atividade açucareira irá se fixar proximamente ao litoral, o que determinará tal concentração demográfica.

amplas, há aqui, na constituição da economia colonial, uma outra particularidade: ao contrário das ilhas portuguesas do Atlântico, onde, devido às imposições do meio, ocorreu a implantação de pequenos engenhos, a nova colônia portuguesa na América apresentava uma economia já fortemente assentada no grande engenho e, conseqüentemente, no latifúndio.³ Analisando com veemência as características da economia colonial, Prado Júnior (1976) salienta que,

Além disso, e sobretudo por isso, há um fator material que determina este tipo de propriedade fundiária. A cultura da cana somente se prestava, economicamente, a grandes plantações. [...] a plantação, a colheita e o transporte do produto até os engenhos onde se preparava o açúcar, só se tornava rendoso quando realizado em grandes volumes. Nestas condições, o pequeno produtor não podia subsistir (PRADO JÚNIOR, 1976, p. 33).

Esse modelo pressupunha, além de extensas propriedades, numerosos contingentes de mão-de-obra escrava — inicialmente ameríndia e logo depois africana —, em virtude dos altos custos que representava, para a coroa portuguesa, o recrutamento, dirigido à colônia, de mão-de-obra assalariada européia ou até mesmo o regime de servidão temporária.⁴ O abastecimento do mercado europeu de produtos tropicais, notadamente o de açúcar, em sua fase áurea — correspondendo a aproximadamente cem anos, entre os séculos XVI e XVII —, na qual Portugal aliado à Holanda, ou melhor, aos principais capitais holandeses logrou ter o monopólio da produção de açúcar nas Américas, era a razão de ser do sistema. Daí o reforço ao próprio caráter monocultor. Para a manutenção interna da colônia, além das elevadas importações, permitiam-se apenas culturas agrícolas de subsistência, em pequenas áreas marginais das grandes propriedades ou, mais comumente, em áreas um pouco mais afastadas da zona litorânea. Assentava-se a economia da colônia nas seguintes bases, conforme apontado por Prado Júnior (1976, p. 37-38):

A organização das grandes propriedades açucareiras da colônia foi sempre, desde o início, mais ou menos a mesma. É ela a da grande unidade produtora que reúne num mesmo conjunto de trabalho produtivo, um número mais ou menos avultado de indivíduos sob a direção imediata do proprietário ou seu feitor. É a exploração em larga escala que, conjugando áreas extensas e numerosos trabalhadores, constitui-se como uma única organização coletiva do trabalho e da produção. Opõe-se assim à pequena exploração parcelária realizada diretamente por proprietários ou arrendatários. O seu elemento central é o engenho, isto é, a fábrica propriamente [...] 'engenho' e 'propriedade canavieira' se tornaram sinônimos.

³ Entre as exceções a esse traço marcante da economia açucareira, destaca-se a Capitania de Sergipe, fundada em 1590, onde proliferaram os engenhos com pequenas extensões territoriais, relativamente às principais áreas produtoras de açúcar de cana no Brasil (PASSOS SUBRINHO, 2000, p. 54-74). Posteriormente, também o recôncavo baiano experimentaria uma certa quebra do tradicional padrão latifundiário, tornando-se uma realidade consumada, já em meados do século XIX, o fracionamento das grandes propriedades (engenhos), seja pelo "jogo de heranças", seja como resultado de graves crises que se abateram sobre a economia açucareira (MATTOSO, 1978, p. 40-46).

⁴ O fator demográfico não pode ser aqui esquecido. Assim é que a Inglaterra, ao longo dos séculos, passando a experimentar, num período inicial, graves conflitos internos de natureza político-religiosa e, num período posterior, profundas transformações socioeconômicas decorrentes de uma industrialização emergente (destacando-se a questão dos "cercamentos"), pôde canalizar os seus "excedentes" demográficos para o continente americano. Já Portugal, ao contrário, viu-se sempre às voltas com uma escassez demográfica relativa, seja pelo saldo trágico de diversas epidemias da Idade Média, seja pelas conseqüências dos seus empreendimentos coloniais no Oriente (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 26-30).

Para esse tipo de economia, a regra geral é a da exploração direta da terra por seu proprietário. Há, contudo, casos em que este cede parte de suas terras a lavradores que, ao cultivarem a cana-de-açúcar por conta própria, obrigam-se a moer sua produção no engenho daquele proprietário. Também há situações, menos freqüentes, em que as terras são cultivadas por lavradores livres, proprietários das terras que ocupam, e que moem sua produção no engenho de sua escolha. Não se pense, entretanto, que tais lavradores, embora estejam inequivocamente numa posição social hierárquica inferior a dos senhores de engenho, constituam uma classe de pequenos produtores ou mesmo camponeses. São, de fato, donos de consideráveis “lotes” de escravos e suas lavouras formam também grandes unidades de produção, à semelhança daquelas próprias dos engenhos. É o alto custo das instalações industriais (o engenho propriamente dito) o fator determinante para a decisão, por parte da classe proprietária, de realizar ou não tamanha inversão. Ora, que estrutura social inicial poderia resultar da implantação desse sistema de produção? Para Furtado (1989, p. 15-16),

Poucas vezes na história humana uma formação social terá sido condicionada em sua gênese de forma tão cabal por fatores econômicos. A mão-de-obra escrava é contabilizada pela empresa à maneira dos bens de produção, com provisões para manutenção e amortização. A esperança de vida dessa população não deve superar de muito o período de sua eficácia produtiva. Sendo antieconômica a reprodução local, a instituição familiar perde significação para os que organizam o negócio, impondo-se a permanência do fluxo migratório, o que contribui para manter a heterogeneidade étnica e cultural dessa população.

A expansão dessa estrutura econômica de alta produtividade — pelo menos naqueles momentos de crescimento induzido pela demanda do mercado europeu — passa a justificar não só sua própria reprodução (os elevados lucros dos períodos expansivos representavam um forte estímulo sistêmico para a classe proprietária), como também a exploração de outras regiões do território nacional. Por outro lado, a elevada rentabilidade do negócio exportador leva à especialização e, esta, à concentração dos fatores de produção. Mas tal concentração implica insuficiência do abastecimento interno de diversos produtos, que passa a ocorrer, normalmente, por meio de importações. Contudo, mesmo nesses períodos de expansão econômica do setor exportador, nem tudo será importado. Surge, assim, um “pequeno” mercado, com capacidade para o incremento de determinadas atividades internas.⁵

Assim, é nesse contexto que deve ser entendida a “projeção” da economia açucareira em direção ao *hinterland* nordestino, principalmente por meio de uma pecuária extensiva encarregada de fornecer àquela animais de tração e proteína animal, ainda que de forma precária, principalmente no que tange ao aspecto da alimentação do conjunto da população escrava. Além disso, existia já uma certa agricultura de subsistência, praticada notadamente nas bordas das áreas fundamentalmente canavieiras, e que seria estendida aos sertões, à medida que avançava o próprio gado. Enfim, a abundância de terras rela-

⁵ A existência, na economia açucareira, de um considerável grau de comercialização, apesar das deficiências no fluxo monetário é ressaltada por Furtado (1998, p. 48-50).

tivamente próximas ao litoral nordestino representava, assim, uma oportunidade clara para a constituição de uma segunda estrutura econômica, dependente do setor exportador. Para Furtado, esse setor do complexo econômico nordestino, de caráter periférico, apresentava já, embrionariamente, os seguintes traços:

A criação de gado [...] era uma atividade econômica de características radicalmente distintas das da unidade açucareira. A ocupação da terra era extensiva e até certo ponto itinerante. O regime de águas e distâncias dos mercados exigiam periódicos deslocamentos da população animal, sendo insignificante a fração das terras ocupadas de forma permanente. As inversões fora do estoque de gado eram mínimas, pois a densidade econômica do sistema em seu conjunto era baixíssima (FURTADO, 1998, p. 57).

Portanto, a própria forma como se dava a acumulação de capital na economia criatória implicava, sempre que ocorresse disponibilidade de terras, uma permanente expansão, fator fundamental para a penetração, não apenas em outras áreas litorâneas (não propensas à cultura da cana), mas sobretudo no interior.⁶ Essa foi, portanto, uma das lógicas centrais que presidiu a definição dos contornos territoriais da futura região nordestina, bem como um importante fator para a compreensão da sua economia em conjunto. De todo modo, a organização global desse segundo espaço, originalmente periférico, é assim ressaltada por Andrade (1979, p. 42-43):

O espaço foi organizado em função dos interesses dos grandes proprietários que [...] conseguiram dos governadores grandes doações de terras, depois divididas em sítios [...] Pequenos criadores, que dispunham de rebanho próprio, alugavam sítios aos grandes proprietários e estabeleciam os seus currais. Esses grandes proprietários, porém, dificilmente viviam em seus domínios, preferindo instalar-se no litoral, nas proximidades das grandes cidades. Administravam suas imensas fazendas através de prepostos, os vaqueiros, ou de sítiantes que lhes pagavam foros.

Mas não apenas a criação extensiva de gado exercerá grande influência sobre a hinterlândia nordestina. Nos primeiros séculos da formação regional, o mercado europeu, em ritmo de expansão e diversificação, tratará de demandar outros produtos, nativos ou transplantados, às vezes mesmo de caráter extrativo. Desses produtos, aquele que alcançará o maior destaque no mercado internacional será, sem dúvida, o algodão de fibra longa,⁷ a partir de fins do século XVIII. Especialmente naqueles períodos em que

⁶ De acordo com os atuais limites político-administrativos dos estados nordestinos, essa expansão pode ser assim caracterizada: pela faixa litorânea, os criadores pernambucanos avançaram bastante; ao norte, até o Maranhão; ao sul, até Alagoas, chegando à divisa sergipana. Já os criadores baianos fizeram uma tímida inserção litorânea, indo até Sergipe, encontrando-se com os pernambucanos na divisa alagoana. Contudo, em relação à penetração no interior, os papéis foram invertidos: os pernambucanos limitaram-se, ao sul, a uma incursão ao interior alagoano, retornando, em seguida, num movimento circular, e adentrando ao agreste pernambucano; e, ao norte, à penetração no interior do Rio Grande do Norte, da Paraíba e do Ceará, basicamente. Coube sem dúvida aos baianos a exploração, em grande escala, do *hinterland* nordestino, avançando no próprio e vasto território baiano (em todas as direções), nos sertões pernambucano e cearense, em Sergipe e até mesmo nos territórios do Piauí e do Maranhão (ANDRADE, 1979, p. 37-41; 1980, p. 159-163; PRADO JÚNIOR, 1972, p. 62-63).

⁷ Nessa etapa da formação regional, o crescimento e a diversificação da procura européia por produtos tropicais exerceu considerável influência direta sobre o Nordeste. Isso ocorreu, por exemplo, com a cultura do tabaco, que chegou a ocupar o segundo lugar nas exportações coloniais, atrás somente do açúcar, perdendo-o posteriormente, entretanto, para o algodão (PRADO JÚNIOR, 1972, p. 153). Todavia, uma parcela substancial da produção fumageira, na forma de fumo "em rolo", era destinada à troca de escravos africanos na chamada Costa da Mina

haverá algum sério constrangimento à oferta internacional desse produto (destacando-se, já posteriormente, aquele da guerra civil norte-americana, de 1861 a 1865), crescerá consideravelmente a procura pelo algodão nordestino — principalmente por parte da Inglaterra, visando suprir sua vigorosa indústria têxtil —, fazendo chegar suas plantações ao “longínquo” Maranhão.⁸ Daí se falar, sobretudo em relação ao *hinterland* nordestino, comumente identificado com o espaço semi-árido, da proeminência histórica de um complexo socioeconômico algodoeiro-pecuário ou, ainda, de um “outro Nordeste”,⁹ radicalmente distinto da zona litorânea canavieira. De todo modo, não será exagero algum afirmar que até mesmo o setor originalmente periférico da economia nordestina irá se vincular, progressivamente, ao exterior. Ou, em outras palavras, conforme Prado Júnior (1976, p. 81), “[...] verifica-se aí, mais uma vez, o papel que representa na economia brasileira a função exportadora: é ela o fator único determinante de qualquer atividade econômica de vulto”.

Cabe reconhecer, enfim, que o mercado europeu de produtos tropicais, vale dizer, o próprio capitalismo mercantil europeu, constituiu-se no fator preponderante para a forma-

e, desse modo, não se vinculava diretamente ao mercado europeu. Além disso, já em fins da era colonial, é razoável supor que algum retraimento tenha ocorrido a essa lavoura, em virtude da extinção progressiva do tráfico de escravos, não obstante a eficiente reorientação produtiva empreendida pelos plantadores, com vistas à exportação do fumo “em folha”, visando suprir a crescente demanda européia por charutos (NARDI, 2002, p. 56-61). De todo modo, convém salientar que, apesar da importância que a cultura do tabaco atingiu em determinada época, tratava-se de uma atividade econômica correspondente a uma parcela relativamente pequena do espaço nordestino, fundamentalmente concentrada nos “tabuleiros” do recôncavo baiano e, assim, com reduzida influência na formação socioeconômica geral da região.

⁸ A colonização do Maranhão foi bastante peculiar em relação à formação geral nordestina (ANDRADE, 1979, 1980; FURTADO, 1998; PRADO JÚNIOR, 1972, 1976). Após a expulsão dos franceses, em 1615, os portugueses dedicaram-se à atividade açucareira, principalmente em Pernambuco e na Bahia, pois os solos maranhenses não eram muito propícios ao cultivo da cana. Em 1621, visando criar facilidades à navegação entre a costa norte da colônia e as outras capitânias, a coroa portuguesa criou o Estado do Maranhão, compreendendo este desde o Ceará até o Amazonas. Contudo, prevaleceram as dificuldades econômicas, pois a ocupação maranhense não obedeceu, inicialmente, à lógica exportadora de grande escala. Assim, nos dois primeiros séculos, o povoamento do Maranhão esteve restrito a área da Ilha de São Luís e a pontos onde se desenvolveram atividades agrícolas com utilização de mão-de-obra escrava indígena. Durante as fases de maior isolamento, a retração econômica foi tamanha que os colonos enfrentaram sérias dificuldades de sobrevivência. Dedicaram-se, então, à extração de drogas florestais e a uma intensa escravização do índio. Somente em 1756, com a criação da Companhia Geral de Comércio do Grão-Pará e do Maranhão, é que um novo impulso foi dado à economia do norte da colônia. A companhia tinha o monopólio para o abastecimento, junto aos colonos, de escravos africanos e produtos europeus; em contrapartida, estimulava a produção de grandes excedentes de algodão e arroz, sobretudo do primeiro, para exportação. Com efeito, durante o último quarto do século XVIII, em que a economia colonial brasileira apresentará um quadro geral de estagnação, o núcleo da economia maranhense logrará ser o único a obter grande prosperidade, conseguida, em grande parte, pela expressiva ampliação da lavoura do algodão, com notáveis repercussões sociais, destacando-se o adensamento do contingente escravo africano, o que leva Prado Júnior (1972, p. 150) a afirmar que “O algodão, apesar de branco, tornará preto o Maranhão”.

⁹ Trata-se aqui de uma alusão direta ao trabalho de Menezes (1937), fundamentalmente uma análise de sociologia aplicada a esse espaço tão diferenciado daquele originalmente voltado à atividade exportadora açucareira, na zona úmida da região. A vinculação desse espaço denominado pelo autor como “outro Nordeste” — significativo é o fato de que o título da obra lhe foi sugerido por Gilberto Freyre — ao capitalismo europeu apresenta diferenças marcantes em relação àquela feita pelo Nordeste açucareiro. No *hinterland* nordestino, ao lado do complexo algodoeiro-pecuário prosseguem as atividades extrativas e as policulturas intercalares de subsistência, permitidas pelo algodão. Este último, arbusto xerófilo, além de não “disputar” espaço com o gado (até determinado limite, se bem entendido), ainda lhe serve de complemento alimentar nas estiagens.

ção socioeconômica do Nordeste brasileiro, seja diretamente pela constituição de setores exportadores — destacando-se inicialmente o do açúcar e posteriormente o do algodão — ou por meio de seus rebatimentos, isto é, pela formação de setores economicamente periféricos, sobretudo a pecuária extensiva e o setor da agricultura de subsistência.

A CONSOLIDAÇÃO DO NORDESTE COMO REGIÃO OFICIAL

Pode-se afirmar que o Nordeste brasileiro só começou a ser reconhecido como uma região, ainda que não expressamente, seja na literatura correspondente, na opinião pública ou mesmo nas políticas governamentais a partir de meados do século XIX. Sobretudo nos períodos mais remotos, quer dizer, na era colonial propriamente dita, havia vários “Nordestes”, ou seja, dentro do atual Nordeste existiam diversas regiões.

O espaço hoje correspondente aos estados de Pernambuco, Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte constituía o *locus* da produção açucareira por excelência e era, reconhecidamente, uma região. Já no espaço dos atuais estados do Ceará e Piauí desenvolviam-se atividades econômicas apenas subsidiárias em relação à produção açucareira — salvo durante o surto algodoeiro ou qualquer outro comandado pela demanda internacional —, caracterizando, assim, uma outra região. O espaço do atual Maranhão representaria um caso a parte, pois, relativamente isolado dos principais centros produtores de açúcar, vincular-se-ia diretamente ao capitalismo mercantil europeu, posteriormente. Tornar-se-ia, pois, mais uma região. Por fim, quanto ao espaço dos atuais estados de Sergipe e Bahia, conquanto estivesse também dedicado à monocultura da cana (principalmente a Bahia, na área do recôncavo), possuía aquele uma classe proprietária de terras significativamente autônoma e diferenciada, em termos de ramos familiares, em relação a sua correspondente da região marcadamente açucareira, mais ao norte. Em outras palavras, o processo de reprodução do capital mercantil nesse espaço apresentava sua circularidade na relação Bahia-Sergipe e Metrópole, constituindo, então, mais uma região (OLIVEIRA, 1993, p. 32-33).

A consolidação institucional do Nordeste brasileiro como uma macrorregião oficial seguiu, em maior ou menor grau, as “peripécias” da sua longa formação econômica e social, quando não foi uma decorrência direta desta, em sua etapa final, já no século XX. De fato, até fins dos anos 30 do século passado inexistia qualquer preocupação mais relevante do governo central em dividir o território nacional em grandes blocos regionais. As propostas de divisão regional do país, surgidas desde fins do século XIX, partiam de estudiosos nacionais e estrangeiros, em geral do campo da Geografia, e baseavam-se, sobretudo, no critério de região natural.¹⁰

¹⁰ Essas propostas de divisão regional normalmente faziam coincidir os limites territoriais das grandes regiões com a soma de circunscrições político-administrativas dos estados, o que evidenciava seu caráter “prático”. Havia, contudo, classificações onde isso não ocorria, pois baseavam-se em outros critérios, como o das bacias hidrográficas, da vegetação e o das zonas agrícolas.

Contudo, mesmo para a ciência geográfica, foi somente a partir de 1913, segundo Guimarães (1941, p. 346), sob a influência da publicação do livro *Geografia do Brasil*, de Delgado de Carvalho, que a idéia de estudar o país segundo regiões naturais ganhou maior impulso. Na divisão regional proposta por este último, uma futura região nordestina já se esboçava, correspondendo, então, ao que o autor denominava de Brasil Norte-Oriental, indo do Maranhão até Alagoas.¹¹ Anos depois, em 1927, por meio de uma proposição feita por Pierre Denis, surgia, já mais consolidada, uma "Região Nordeste". Esta compreendia, além dos estados designados por Delgado de Carvalho, a totalidade de Sergipe e as áreas do nordeste e recôncavo da Bahia, incluindo sua capital, Salvador.¹²

Por seu turno, a Constituição Federal de 1934, ao tratar especificamente da criação de um plano permanente de defesa contra os efeitos da seca, bem como da instituição de um fundo público para viabilizá-lo, não reconhecia a existência formal de nenhum Nordeste; e referia-se vagamente aos "Estados do Norte" como aqueles atingidos pelo fenômeno das estiagens prolongadas. Já em 1938, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), então recém-fundado, visando fixar normas especiais para a elaboração do Anuário Estatístico Brasileiro, adotou, para fins de regionalização dos dados, uma divisão regional à época utilizada pelo Ministério da Agricultura. Segundo a mesma, havia um Nordeste, que ia do Ceará a Alagoas. Tal divisão foi mesmo incorporada pelo próprio IBGE, ainda que na qualidade de provisória, e parecia indicar uma certa reversão na tendência de considerar o território nacional pela ótica de grandes blocos regionais.¹³ Todavia, em 1939, o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF), a fim de subsidiar os trabalhos da Conferência Nacional de Economia e Administração, elaborou uma outra divisão regional, de caráter geoeconômico. Segundo a visão do CTEF, o Nordeste passava a abarcar do Ceará à Bahia. No entanto, essas duas últimas divisões regionais, elaboradas no âmbito do governo central, não possuíam largo caráter oficial, vale dizer, não havia maior empenho no interior da própria administração pública para que qualquer das duas propostas estabelecidas fosse seguida uniformemente quanto às ações de governo.

É somente no ano de 1941 que o Conselho Nacional de Geografia (CNG), por meio de Fábio Guimarães, buscou fazer uma análise crítica das muitas divisões regionais existentes, inclusive daquelas utilizadas pela administração pública, com a finalidade imediata de proceder a escolha de uma única divisão regional para o país, a fim de facilitar as diversas ações governamentais. Em outras palavras, de acordo com o próprio autor,

¹¹ Foi grande a coincidência da proposta de Delgado de Carvalho com a de Said Ali, oito anos anterior. O Brasil Norte-Oriental de ambos, por exemplo, contemplava os mesmos estados (veja-se Quadro 1).

¹² A divisão regional proposta por Pierre Denis tinha também finalidade "prática", isto é, buscava conciliar as regiões naturais com os limites territoriais das unidades políticas. Contudo, exclusivamente em relação à Bahia, talvez por esta representar um caso exemplar de zona de transição, o geógrafo francês optou por separá-la em três partes.

¹³ Guimarães (1941, p. 361-363) afirma não saber ao certo as razões que levaram o Ministério da Agricultura a elaborar essa divisão regional. Segundo o autor, não há maior base científica, seja na Geografia física, seja na humana, e parece mesmo ter prevalecido tão-somente o critério de localização geográfica.

[...] as próprias necessidades administrativas exigem esse agrupamento. Um breve estudo da situação das diversas unidades políticas revela imediatamente que várias delas apresentam idênticos problemas administrativos, diferentes, por sua vez, dos que se manifestam em outras (GUIMARÃES, 1941, p. 320).

Ao final de sua análise, o autor mencionava como as duas mais consistentes divisões regionais do país as elaboradas por Delgado de Carvalho (região natural) e pelo CTEF (região econômica), inclinando-se abertamente pela primeira, pois a considerava mais estável, devido ao próprio critério em que se baseava, o que permitiria uma melhor comparabilidade dos diversos dados ao longo dos anos. A recomendação da divisão regional elaborada por Delgado de Carvalho foi, enfim, seguida pelo governo federal que, em 1945, por meio do IBGE e do CNG, tratou de oficializá-la, com pequenas alterações.¹⁴ Portanto, é a partir desse ano que passa a vigorar, com pretensão caráter de uniformidade para a administração pública, a primeira divisão regional oficial do território brasileiro. Surgia daí um primeiro Nordeste formal, que abrangia, pela faixa litorânea, do Maranhão até Alagoas. As subdivisões criadas, no entanto, revelavam as dificuldades para a delimitação precisa de certas regiões.¹⁵

Foi somente a partir do final dos anos 30, com a expansão do capitalismo industrial no Brasil ditando novas regras e implicando uma crescente integração da economia e do território nacionais — com a conseqüente e progressiva dissolução das relativamente autárquicas economias estaduais, historicamente vinculadas ao modelo primário-exportador — que a preocupação governamental com a divisão do país em grandes regiões ganha vulto. A expansão do centralismo político-administrativo, bem como da intervenção estatal na economia, condições fundamentais para a sustentação da nova dinâmica capitalista no território brasileiro, acarretaram certo enfraquecimento das oligarquias regionais e estaduais. Essa nova dinâmica capitalista pode, portanto, representar a chave para a compreensão das ações do governo federal no sentido de estabelecer, pela primeira vez no país, uma divisão regional oficial. Tratar-se-ia, desse modo, de um arcabouço institucional não apenas para maximizar a eficiência da ação estatal, peça do discurso oficial, mas que estava a serviço de um projeto, ora mais ora menos consciente, de mercado nacional unificado, comandado pelo capitalismo industrial. Em termos mais concretos e específicos, entretanto, persistiam ainda algumas controvérsias quanto à delimitação das grandes regiões brasileiras, em especial a nordestina. O próprio Guimarães (1941, p. 318), no início de sua análise, evidenciava a dificuldade da delimitação precisa de um Nordeste:

Quando um autor se refere, por exemplo, ao Nordeste do Brasil, fica-se freqüentemente em dúvida quanto ao trecho do território nacional que ele quer considerar: para uns, tal região

¹⁴ Inclusão dos territórios criados em 1943 e decomposição das cinco grandes regiões (Norte, Nordeste, Leste, Sul e Centro-Oeste) em 30 regiões e 79 sub-regiões.

¹⁵ A Região Nordeste, por exemplo, compreendia o Nordeste Ocidental (Maranhão e Piauí) e o Nordeste Oriental (demais estados). O mesmo ocorria em relação à Região Leste, com sua subdivisão em Leste Setentrional (Sergipe e Bahia) e Leste Meridional (demais estados).

abrange nove estados, desde o Maranhão até a Bahia, enquanto que para outros ela compreende apenas cinco, do Ceará a Alagoas.

Também o próprio IBGE admitiria, posteriormente, dificuldades históricas para a definição de uma região nordestina: “durante largo período de tempo o espaço geográfico pertinente ao Nordeste do Brasil tem oscilado entre o vale do rio Gurupi, nos lindes do Maranhão com o Pará, e o vale do rio Paraguaçu, em território baiano” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1962, p. 02). Essas dificuldades não eram gratuitas, já que, do ponto de vista exclusivamente geográfico, os espaços contíguos do Maranhão-Piauí e de Sergipe-Bahia constituem-se realmente em áreas de transição, especialmente os extremos, isto é, Maranhão e Bahia. Certas características dessas zonas de transição já haviam sido percebidas, aliás, por outros estudiosos em anos anteriores (conforme Quadro 1, adiante).

Assim, aquela previsão de uma maior estabilidade para a divisão regional baseada no critério de região natural não se confirmou, pois a nova dinâmica da economia brasileira, acelerando o processo de integração interna e engendrando uma nova divisão inter-regional do trabalho, terminou por “desfigurar” a organização do território nacional lastreada na visão das regiões naturais. Com efeito, as modernas regiões nacionais, inseridas em uma nova etapa do capitalismo no Brasil, estavam quase que integralmente representadas na proposta elaborada pelo CTEF, em 1939, de base geoeconômica.¹⁶

Desse modo, os movimentos da economia nacional, seus diversos desdobramentos e as ações governamentais correspondentes a esse processo tornariam anacrônica, em relativamente pouco tempo, a primeira divisão regional oficial do território brasileiro. Nesse sentido, as próprias organizações governamentais de caráter regional já existentes, bem como as que seriam criadas nos mesmos moldes, posteriormente, não adotariam a referida divisão regional. O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), por exemplo, vinha atuando, desde as suas origens (ano de 1909), na extensa área assolada pelas secas (compreendendo partes variadas dos estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais), a qual ficaria conhecida como polígono das secas. O Banco do Nordeste do Brasil (BNB), criado em 1952, embora com funções diferentes daquelas do DNOCS, atuava originalmente na mesma área do polígono. Por sua vez, a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, precipitaria uma nova concepção de Nordeste: a agência de planejamento regional tinha como área de atuação os territórios do Maranhão até a Bahia, integralmente, e ainda a porção norte de Minas Gerais, área também exposta ao fenômeno das secas.

¹⁶ As virtudes dessa proposta eram inequívocas: “[...] dentre as divisões em regiões econômicas [...] a melhor é a que foi estabelecida pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças [...] tendo-se em vista a atual situação econômica do país” (GUIMARÃES, 1941, p. 368). Saliente-se, ainda, que essa divisão já antecipava a atual região Sudeste, com os mesmos estados de hoje, à exceção do então Distrito Federal. Ainda em relação à atual divisão regional oficial, de 1968, a divisão regional geoeconômica de 1939 “erra o alvo” apenas por incluir o Maranhão e o Piauí no Norte e não no Nordeste (veja-se Quadro 1).

Quadro I Principais propostas de divisão regional do Brasil, de 1889 a 1941				
Autor	Ano	Critério	Nº Regiões	Regiões e Estados (por siglas)
André Rebouças	1889	Zona agrícola	10	01. Zona Amazônica (AM, PA) 02. Zona do Parnaíba (MA, PI) 03. Zona do Ceará (CE) 04. Zona do Parnaíba do Norte (RN, PB, PE, AL) 05. Zona do São Francisco (SE, BA) 06. Zona do Parnaíba do Sul (ES, RJ, SP, DF) 07. Zona do Paraná (PR, SC) 08. Zona do Uruguai (RS) 09. Zona Auro-Ferífera (MG) 10. Zona Central (GO, MT)
Said Ali	1905	Região natural	5	01. Brasil Setentrional (AC, AM, PA) 02. Brasil Norte-Oriental (MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL) 03. Brasil Oriental (SE, BA, ES, MG, RJ, SP, DF) 04. Brasil Meridional (PR, SC, RS) 05. Brasil Central (GO, MT)
Delgado de Carvalho	1913	Região natural	5	01. Brasil Setentrional (AC, AM, PA) 02. Brasil Norte-Oriental (MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL) 03. Brasil Oriental (SE, BA, ES, MG, RJ, DF) 04. Brasil Meridional (SP, PR, SC, RS) 05. Brasil Central (GO, MT)
Pierre Denis	1927	Região natural	6	01. Amazônia (AC, AM, PA) 02. Nordeste (MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, nordeste e recôncavo da BA) 03. Planalto Oriental (MG, maior parte da BA) 04. Planalto Meridional (SP, PR, SC, RS) 05. Planalto Central (GO, MT) 06. Costa Atlântica (RJ, DF, ES, sul da BA)
Conselho Nacional de Estatística	1938	Região natural	5	01. Norte (AC, AM, PA, MA, PI) 02. Nordeste (CE, RN, PB, PE, AL) 03. Este (SE, BA, ES) 04. Sul (RJ, DF, SP, PR, SC, RS) 05. Centro-Oeste (MG, GO, MT)
Conselho Técnico de Economia e Finanças	1939	Região econômica	5	01. Norte (AC, AM, PA, MA, PI) 02. Nordeste (CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA) 03. Sudeste (ES, RJ, DF, SP, MG) 04. Sul (PR, SC, RS) 05. Centro-Oeste (GO, MT)
Conselho Nacional de Geografia	1941	Região natural	5	01. Norte (AC, AM, PA) 02. Nordeste (MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL) 03. Leste (SE, BA, MG, ES, RJ, DF) 04. Sul (SP, PR, SC, RS) 05. Centro-Oeste (GO, MT)

Fonte: Adaptado de Guimarães (1941).

Apesar de todo esse encaminhamento “natural” dado pelos aspectos econômicos, sociais e políticos à constituição oficial da moderna região nordestina, reinava uma certa confusão: permanecia ainda em vigor a divisão regional oficial de 1945 e as discussões, quando calcadas tão-somente nos aspectos físicos, tomavam rumos bastante distintos daqueles sugeridos pela realidade da economia nacional, em franco processo de integração e consolidando, cada vez mais, o estabelecimento de uma divisão inter-regional do trabalho no interior do território brasileiro. No início dos anos 60, até mesmo para o próprio IBGE, vislumbrava-se a possibilidade da retirada do espaço contíguo Maranhão-Piauí

do Nordeste.¹⁷ Já quanto ao complexo Bahia-Sergipe, parecia prevalecer mais a idéia de resgatá-lo à região nordestina, embora com ressalvas para o caso baiano.¹⁸ Enfim, em 1968, o IBGE, ao fixar uma nova divisão oficial do território brasileiro em macrorregiões, estabeleceu o Nordeste como aquela porção do território nacional constituída das seguintes unidades políticas, integralmente: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, com área de 1.542.271 km², representando 18,2% do território brasileiro.¹⁹

Desse modo, e diante do exposto, embora esteja correto afirmar que não há uma coincidência perfeita entre a visão do fenômeno regional anteriormente exposta e a consolidação institucional do Nordeste brasileiro como uma região oficial, definida pela soma das circunscrições político-administrativas dos estados que a compõem, utiliza-se aqui determinado artifício, qual seja, o de atribuir ao Nordeste brasileiro o caráter de uma autêntica região, com considerável grau de uniformidade, talvez mesmo por corresponder, segundo Godoy (*apud* CARVALHO, 1988, p. 9), ao

[...] espaço mais antigo do país, em termos de ocupação demográfica e econômica, disso resultando uma identidade objetiva, geográfica e cultural, diferenciada de outros espaços posteriormente ocupados [...] Essa identidade se consubstancia, ainda, através de um longo processo, em um pensamento regionalista — forma de pensar as suas dimensões, limitações e relações — se não o mais arraigado, no entanto remanescente com bastante vigor no arcabouço mental brasileiro.

○ SUBDESENVOLVIMENTO REGIONAL COMO PROCESSO HISTÓRICO

Não se pode explicar o subdesenvolvimento do Nordeste brasileiro se não se levam em conta as características fundamentais das suas duas principais estruturas econômicas

¹⁷ “Ao se cuidar do espaço geográfico interposto entre o Ceará e o Pará, não foi possível, face ao seu forte caráter de área de contato, de mesclamento ou de transição [...] defini-lo como uma unidade geográfica de alta hierarquia [...] não se poderia [...] filiar todo o território piauiense ao grupo nordestino nem tampouco integrá-lo no conjunto do Planalto Central. Do mesmo modo, o Maranhão como que se fraciona entre a Amazônia e o Brasil Central e se articula com o Piauí, parcialmente nordestino. [...] Daí a tendência e a justificação para o reconhecimento de uma área intermédia, à guisa de transição, entre o Nordeste, a Amazônia e o Brasil Central. Essa área constituiria, então, o Meio-Norte, título que deixa entrever seu caráter intermédio e transicional. E ficaria, assim, excluído do âmbito do Nordeste” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1962, p. 04).

¹⁸ “A costumeira exclusão de Sergipe e Bahia do âmbito nordestino parece fruto da forte sugestão, inspirada pela magnífica e fácil linha natural representada pelo rio São Francisco. Ao mesmo tempo, o fator histórico, associando Sergipe à Bahia, terá sido outro elemento para a aceitação do São Francisco como o limite meridional do Nordeste, fixando as terras baianas e sergipanas em área à parte do domínio nordestino. A realidade, no entanto, é outra. Bahia e Sergipe possuem características nordestinas, tais como o clima semi-árido, a vegetação da caatinga, o tipo humano onde é notório o somatismo sertanejo. [...] Não há dúvida que Sergipe deve ser, por inteiro, considerado dentro do Nordeste, não sucedendo o mesmo quanto à Bahia. Esta unidade da Federação, a exemplo do Maranhão, fica em posição intermédia, entre o Nordeste, o Centro-Oeste e o Brasil Oriental. Em território baiano, o vale do São Francisco introduz uma cunha de ambiente nordestino até os lindes com Minas Gerais. Na própria Chapada Diamantina, em seu extremo norte, há características do Nordeste. Enfim, o domínio sertanejo estende-se ao território baiano em largo trecho [...] incluindo-se a tradicional área do recôncavo baiano. O recôncavo [...] é, na verdade, uma parte do ecúmeno nordestino” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1962, p. 04-05).

¹⁹ Em relação ao Nordeste, a divisão regional oficial de 1968 incluía também o então Território Federal de Fernando de Noronha, o qual seria incorporado, posteriormente, ao Estado de Pernambuco.

(exportadora e periférica), a forma como as mesmas se articularam entre si, bem como seus comportamentos diante do secular processo de estagnação ou mesmo decadência econômica que se abateu sobre a região.

Em relação à organização global da economia exportadora da faixa litorânea, vale lembrar que o processo de formação de capital no empreendimento açucareiro implicava gastos monetários com a importação de equipamentos e mão-de-obra escrava, principalmente, e de materiais de construção e mão-de-obra especializada, subsidiariamente. A partir desse ponto, as demais etapas da inversão de capital resultavam numa quase inexistência de fluxo de renda monetária. Não havendo pagamentos relevantes a fatores de produção — pertencentes, em sua quase totalidade, ao empresário —, a renda monetária gerada pelas exportações revertia quase que integralmente aos proprietários de engenhos e de plantações de cana, e os incrementos na renda real tendiam, assim, a coincidir com seus lucros. Nesse esquema, quase toda a renda monetária gerada vinculava-se diretamente ao valor das exportações, bem como quase todos os gastos monetários expressavam-se em importações. Em conseqüência,

O fluxo de renda se estabelecia, portanto, entre a unidade produtiva, considerada em conjunto, e o exterior. Pertencendo todos os fatores a um mesmo empresário, é evidente que o fluxo de renda se resumia na economia açucareira a simples operações contábeis, reais ou virtuais (FURTADO, 1998, p. 50).

Ora, diversamente dessa economia exportadora-escravista, numa economia nacional de base industrial a inversão de capital implica diretamente o crescimento da renda da sociedade na medida da própria inversão, pois esta se desdobra em pagamentos a fatores de produção. Tais pagamentos representam a criação de renda monetária ou de poder de compra — abstrai-se aqui o grau real de concentração —, possibilitando uma maior articulação entre as estruturas internas de produção e consumo, gerando, dessa forma, um processo mais autônomo de crescimento econômico. Não resta dúvida de que não era este o caso da empresa açucareira exportadora. Sua dinâmica era presidida inteiramente por razões exógenas, mais precisamente pelo mercado europeu (FURTADO, 1998, p. 48-52).

Que razões teriam levado essa economia a aferrar-se ao seu próprio modelo de organização? Não obstante a presença de fatores mais específicos, a apresentação de outros, de caráter geral, pode ser bem ilustrativa. Assim é que, com uma demanda externa crescente e preços atrativos, o empreendimento voltava-se naturalmente à expansão, o que significava incorporação de novas terras e mão-de-obra escrava — relativamente abundantes —, bem como aumento da produção (em geral, não decorrente de melhora tecnológica inserida nos processos produtivos) e dos gastos com importações. Com efeito, este quadro expansivo foi vivenciado pelo empreendimento exportador açucareiro durante, aproximadamente, cem anos, compreendendo a segunda metade do século XVI e a primeira metade do século XVII.

Mas a contração, marcada por uma queda na demanda externa do produto, com reflexos

imediatos em seus preços, apresentava peculiaridades. Nessa nova situação, e dentro de limites toleráveis de níveis de preços, as perdas do empresário não eram tão elevadas, uma vez que seus gastos de manutenção — com as instalações industriais e a força de trabalho, basicamente — eram satisfeitos com a própria utilização da mão-de-obra escrava, a qual constituía-se em um fator de produção que lhe pertencia. Ademais, uma boa parte dos seus gastos de consumo podia ser atendida pelo mesmo processo. Desse modo, o que ocorria efetivamente durante a retração da atividade açucareira exportadora era o atrofiamento da renda monetária da unidade produtiva — estruturalmente concentrada nas mãos do empresário, vale lembrar —, implicando a diminuição dos gastos com bens importados e com reposição de mão-de-obra escrava e, conseqüentemente, o decréscimo do ativo da unidade produtiva. De fato, este foi o caso da economia colonial açucareira, a partir da segunda metade do século XVII, quando são organizadas outras áreas externas produtoras de açúcar de cana (Antilhas), inicialmente, e de açúcar de beterraba (Europa),²⁰ posteriormente, por potências coloniais européias concorrentes de Portugal, seguindo-se, de modo geral, uma queda não brusca, porém persistente, nos preços internacionais do açúcar.

Portanto, o que mais chama atenção nesses dois distintos movimentos globais (expansão e contração) é uma incapacidade relativa da empresa açucareira de apresentar alguma mudança estrutural, pois, já que a renda monetária da unidade exportadora representava, basicamente, os lucros do empresário, e os custos de produção continham grande parcela de gastos fixos, em geral era sempre vantajoso para o empresário continuar com sua unidade em operação, de preferência com a utilização plena da capacidade produtiva. Assim, dentro de certos limites, quer dizer, enfrentando baixas não violentas nos preços internacionais do produto, qualquer redução na utilização da capacidade produtiva redundava em perda para o empresário. Além disso, se a demanda externa ditava eventualmente uma queda brusca no ritmo da atividade produtiva, uma parcela da força de trabalho podia ser canalizada para a ampliação da própria capacidade produtiva, devido a alguma expectativa de recuperação relativa dos preços no futuro; ou, ainda, para construções diversas, visando ampliar o bem-estar da classe proprietária. Caso as reduções nos preços do açúcar os deixassem abaixo de um nível tolerável pelo empresário, a unidade produtiva tendia mesmo a perder capacidade produtiva. Mas as circunstâncias históricas determinaram uma estagnação secular na demanda externa de açúcar, com uma queda lenta e prolongada em seus preços, o que determinou que a perda de capacidade produtiva pela unidade exportadora se constituísse em um processo igualmente lento e prolongado. Desse modo, estavam criadas as condições estruturais para a resistência da economia exportadora açucareira, assim resumida por Furtado (1998, p. 53):

A unidade exportadora estava assim capacitada para preservar a sua estrutura. A economia açucareira do Nordeste brasileiro, com efeito, resistiu mais de três séculos às mais prolongadas depressões, logrando recuperar-se sempre que o permitiam as condições do mercado externo,

²⁰ Em 1882, o açúcar de beterraba já havia dominado 50% do comércio internacional de açúcar, expandindo ainda esse domínio, em 1900, para 75% (CANO, 1981, p. 93).

sem sofrer nenhuma modificação estrutural significativa. [...] O sistema entrou, em conseqüência, numa letargia secular. Sua estrutura preservou-se, entretanto, intacta. Com efeito, ao surgirem novas condições favoráveis a começos do século XIX, voltaria a funcionar com plena vitalidade.

Não há que espantar, pois, com a matriz social correspondente, desde o início, a esse modelo econômico implantado, nem com os efeitos sociais e culturais decorrentes do secular processo de estagnação econômica, o qual terminou por engendrar uma incrível capacidade de autopreservação de tal estrutura, conforme ressaltado por Andrade (1979, p. 21):

Formou-se, então, uma sociedade hierarquizada, bem estratificada, em que o grande proprietário rural, o senhor de engenho, ocupava o ápice e o escravo negro constituía a base. Entre um e outro havia uma certa quantidade de homens livres. [...] Essa estratificação social era reforçada por uma estratificação étnica, passando-se a confundir o negro com o escravo (posteriormente, com o pobre) e o branco com o senhor (depois, com o rico). Tal estrutura econômico-social deu origem a uma sociedade em que o proprietário adquiria, com a posse da terra, uma série de direitos sobre os bens e as pessoas que se colocavam sob a sua proteção [...]

A partir da segunda metade do século XIX, tem início um processo mais expressivo de modernização tecnológica do empreendimento açucareiro, consubstanciado na implantação dos engenhos centrais, destinados a processar a produção de um número considerável de engenhos “bangüês”, agora já de “fogo morto”. Essa tentativa de socorrer a agroindústria açucareira, levada a cabo, originalmente, pelo segundo governo imperial,²¹ não obstante a introdução de inovações técnicas e da própria ampliação da capacidade produtiva, não produziu os resultados esperados, pelo menos para o Nordeste canavieiro, pois os pilares centrais da economia açucareira, oriundos da etapa colonial, lograram manter-se de pé. Em outras palavras, algumas poucas décadas após essa iniciativa “modernizadora”, a forte concentração da renda monetária nas mãos da classe proprietária e a combinação de monocultura e latifúndio estavam ainda bastante presentes na realidade regional. Afinal, para Castro (1975, p. 23),

Tecnologicamente, a agroindústria açucareira nordestina continuaria a reboque de avanços registrados em outras áreas. O atraso secularmente acumulado, já no início deste século [vinte], praticamente impedia a venda aos mercados externos. A saída era então buscada no vigoroso mercado que vinha se formando no Centro-Sul do país. A profunda crise provocada pela Primeira Grande Guerra permitiria breve retorno ao mercado mundial. Mais uma vez se repetiria a história: com a recuperação européia do após-guerra, praticamente desapareciam as exportações nordestinas.

Se as estruturas do subdesenvolvimento mantinham-se praticamente intactas, de que tipo de modernização se tratava? Sem dúvida, de mais uma do tipo conservadora.²²

²¹ O Decreto Legislativo nº 2.687, de 06 de novembro de 1875, concedia juros anuais de 7% sobre o capital realizado na instalação de engenhos centrais no Brasil, inicialmente até o limite de trinta mil contos de réis (ARAÚJO, 2002, p. 63).

²² Trata-se de uma alusão ao trabalho de Eisenberg (1977), que, ao tomar a zona da mata pernambucana como um expressivo objeto para suas análises, verificou que a introdução de progresso técnico na agroindústria açucareira não correspondeu a qualquer modificação substancial das condições sociais gerais da população. Antes pelo contrário, pois o custo da estagnação econômica relativa enfrentada pelos plantadores de cana e senhores de engenho, durante a maior parte do século XIX, foi comumente repartida com a força de trabalho, no próprio contexto da transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado. Desnecessário afirmar que, além de se manter intacta a estrutura latifundiária de posse da terra, ativou-se, uma vez mais, a clássica função regional do reservatório de mão-de-obra, o que comprimiu os salários, após a abolição da escravatura.

Não há que estranhar, portanto, o fato de que, nas principais áreas plantadoras de cana, tenha já se ensaiado à época uma reconcentração das terras, algo que será colocado em prática quando da transformação dos engenhos centrais em usinas,²³ ou da fundação destas últimas, simplesmente, após nova rodada de introdução do progresso técnico na agroindústria açucareira. As usinas, por requererem, de modo geral, volumes de cana bastante expressivos para sua produção, passaram a absorver muitos antigos “bangüês (ANDRADE, 1980, p. 96). Dessa forma, aliada à concentração da terra estava a própria concentração do capital.

Portanto, longe desse processo global de implantação de engenhos centrais e sua posterior conversão em (ou sua superação pelas) usinas representar uma ruptura efetiva com a condição socioeconômica historicamente vigente na faixa litorânea nordestina, aí, mais uma vez, será exercida a capacidade de autopreservação de suas estruturas. O que há de novo, contudo, nesse contexto é o deslocamento do fator impulsionador da economia açucareira regional, do mercado externo para o interno, mais precisamente o Centro-Sul, liderado por São Paulo, em ritmo de forte expansão. Em 1901, por exemplo, o mercado interno já absorvia cerca de 70% da produção nacional de açúcar. De todo modo, em pleno século XX, mais precisamente a partir da criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), em 1933, pelo governo “revolucionário”, a instituição de regimes de quotas de produção e de defesa de preços mínimos possibilitará a manutenção das arcaicas relações de produção do Nordeste açucareiro. A secular e agônica decadência econômica associada a essa área e seu empreendimento principal prosseguirá, com os conhecidos agravantes para uma acumulação de capital necessária a uma industrialização mais vigorosa, conforme salienta Cano (1981, p. 100):

Não se tornará difícil perceber a imensa dificuldade que teria essa atividade para renovar tecnologicamente sua capacidade produtiva. Operando historicamente a preços baixos e em condições adversas no mercado internacional, não contaria com um grande excedente que lhe permitisse realizar a inversão, nem mesmo com uma taxa de lucro suficiente para amortizar empréstimos de grande porte.

²³ Em 1910, o Nordeste contava com 130 usinas em operação, distribuídas pelos estados de Pernambuco, Alagoas, Bahia, Paraíba, Sergipe e Rio Grande do Norte. Em 1920, para esse mesmo conjunto de estados, o número de usinas já havia saltado para 166. Esse surto “usineiro” ocorria não só pela crescente demanda do mercado nacional do açúcar, como também pelas contingências do mercado internacional desse produto, vale dizer, a desorganização da produção européia de açúcar de beterraba, devido à Primeira Guerra Mundial (ANDRADE, 1980, p. 95). Ademais, importa salientar que a constituição de usinas na região representava não só um processo de concentração capitalista, como também implicava certa especialização sub-regional. Certo, aquelas estavam razoavelmente distribuídas pelos referidos estados, mas suas respectivas produções e, sobretudo, produtividades eram muito distintas. Sergipe, por exemplo, com 62 usinas em 1910 e 70 em 1920, continuava a apresentar aquele mesmo padrão da era colonial, ou seja, cada uma delas parecia corresponder a um antigo engenho “bangüê”, de pequena produção. Destarte, ao longo das primeiras décadas do século XX, consolidava-se a concentração espacial da produção açucareira nordestina, nas áreas dos estados de Pernambuco e Alagoas, e deslocava-se progressivamente a Bahia, outrora uma produtora de destaque. O caso baiano, entretanto, só pode ser devidamente entendido à luz do malfadado processo de instalação dos engenhos centrais na área do recôncavo, desde fins do século XIX, conforme Araújo (2002). Eisenberg (1977, p. 122-123) também verificou o malogro final desse mesmo processo em Pernambuco, mas é possível, ou mesmo provável, que a classe proprietária pernambucana tenha realizado certa acumulação de capital, o que lhe permitiu, aliada aos costumeiros e generosos subsídios estatais, obter um maior êxito, em termos estritamente capitalistas, quando da instalação das usinas, comparativamente à sua congênere baiana.

Desse modo, não constitui exagero algum afirmar que os limites do empreendimento exportador açucareiro nordestino estavam colocados desde sempre. Produto inicial da acumulação primitiva de capital durante a expansão do capitalismo mercantil europeu, migrou depois para a órbita dos princípios rígidos da clássica divisão internacional do trabalho. Impossibilitado, na etapa colonial, de se apropriar da maior parte do excedente por ele mesmo gerado, devido ao exclusivo metropolitano, prosseguiu nesse padecimento, por razões diversas, agora dentro das fronteiras de um Estado nacional formalmente independente, não podendo assim produzir, por suas próprias forças, um processo de industrialização intensiva. Tal condição afinal surgirá, em termos nacionais, com a economia do café, a qual possibilitará uma maior acumulação interna de capital. Mas a região beneficiária desse novo processo será bem outra, e não o Nordeste, outrora o empreendimento capitalista mercantil de maior êxito em todo o Ocidente, durante o período colonial.

Se tal processo letárgico abatia-se sobre o setor principal do complexo econômico regional, o que ocorria àquele outro dito periférico? Este último, como se sabe, era formado, fundamentalmente, por uma pecuária do tipo extensiva e pela agricultura de subsistência, de maior e menor significação econômica interna, respectivamente. Ora, a dinâmica dessa atividade criatória estava subordinada, inicialmente, à própria dinâmica do núcleo central da economia colonial (setor exportador), vale dizer, a uma procura por proteína animal e animais de tração. Assim, comportando-se como uma típica periferia, tal pecuária extensiva apresentava uma forte dependência estrutural da economia açucareira, pelo menos em suas fases iniciais. Em outras palavras, a expansão e a contração da atividade monocultora implicavam rebatimentos similares na atividade criatória, o que quer dizer que as eventuais restrições situavam-se do lado da demanda. Ademais, o setor pecuário apresentava, grosso modo, rendimentos e produtividades muito inferiores àqueles verificados no setor exportador açucareiro.

Mas essa economia periférica possuía uma peculiaridade, a qual lhe permitiria, com o tempo, ganhar certa autonomia em relação ao núcleo central da economia regional colonial. Mais especificamente, devido ao próprio modelo criatório implantado no *hinterland* nordestino, surgiam possibilidades de um crescimento vegetativo, pois a expansão da pecuária extensiva consistia, basicamente, no aumento considerável dos rebanhos e na incorporação de terras e mão-de-obra, estas duas últimas em grande e pequena escala, respectivamente. Além disso, a ausência de restrições do lado da oferta completaria o quadro, já que a própria atividade criatória apresentava, para o colono com escassos recursos, maiores atrativos do que as ocupações da economia açucareira.

Portanto, as possibilidades de crescimento extensivo eram consideráveis. Mas tal forma de crescimento tendia a abolir preocupações com o aumento significativo da produtividade. Desse modo, como as distâncias iam aumentando pela penetração crescente no interior, o que ocorria mesmo era uma queda da produtividade econômica média, não apenas do setor periférico em si, como também do conjunto do complexo econômico nordestino. Constituíam-se, pois, certo descolamento da atividade criatória em relação à atividade ex-

portadora açucareira, o que ajuda a explicar que, durante a formação econômica do Nordeste, a pecuária extensiva tenha construído tamanha trajetória de expansão — salvo nos momentos das grandes secas, quando uma quantidade expressiva ou mesmo majoritária dos rebanhos era dizimada —, com seus tradicionais baixos níveis de produtividade média e de rendimentos monetários.²⁴

Ademais, criavam-se outras possibilidades de autonomia relativa, agora para o segmento da agricultura de subsistência. Esta última, ao se afastar das terras reservadas ao cultivo da cana, defrontava-se com certa disponibilidade de terras, por vezes marcadas por “brejos”, vale dizer, pela retenção de águas, o que lhe facilitava a fixação. Por seu turno, a própria atividade criatória não se caracterizava pela ocupação permanente de todos os espaços, além do que reservava, por tradição, pequenas áreas para a produção agrícola de autoconsumo. Ora, importa aqui salientar que essa crescente autonomização, verificada globalmente no setor periférico, não significava desarticulação com o setor principal da economia nordestina. Antes pelo contrário, aquele desempenharia, durante toda a formação social e econômica regional, um papel extremamente funcional para o núcleo canavieiro. Por exemplo, quando dos momentos mais severos de retração na atividade exportadora, o setor periférico passaria a receber razoáveis contingentes da força de trabalho não escrava liberada. Mais importante ainda seria o papel de grande reservatório de força de trabalho, quer dizer, de rebaixador dos custos de trabalho, a ser desempenhado sempre que a necessidade de mão-de-obra não escrava do núcleo exportador assim o determinasse, ou seja, quando das suas fases de expansão.²⁵

Porém, o fato é que, à medida que isto ocorria, ampliava-se demograficamente o setor que apresentava baixos índices de produtividade e escassa renda monetária. Motivada por uma retração na principal atividade econômica, terminava por declinar ainda mais a

²⁴ Nos momentos de maior involução econômica da atividade açucareira, o que era produzido pela atividade pecuária passava a ter como destino o autoconsumo. O historiador Capistrano de Abreu, ao estudar a sociedade do interior brasileiro, formada originalmente pela pecuária, referiu-se a uma “civilização do couro”, devido às múltiplas utilidades que eram atribuídas ao produto (este chegou a ser uma “quase moeda”). Em termos mais genéricos, também discorreram sobre isto Andrade (1980), Castro (1975), Furtado (1998) e Prado Júnior (1972), entre outros. Quanto ao baixo nível geral de monetização dessa atividade, uma notável exceção foi a “indústria” do charque, que floresceu em meados do século XVIII, nos atuais espaços do Ceará e Piauí, mas que foi rapidamente destruída: inicialmente, pela grande seca de 1790-1792, que provocou um extermínio quase total dos rebanhos; posteriormente, pela concorrência promovida pelas “charqueadas” gaúchas (ANDRADE, 1979, p. 35, 1980, p. 168).

²⁵ Esse foi um dos traços mais marcantes da formação social e econômica nordestina, mesmo levando-se em consideração as especificidades sub-regionais. Em Pernambuco, por exemplo, na franja da zona da mata, inicialmente, e em direção ao agreste, posteriormente, concentrou-se razoável contingente demográfico dedicado às policulturas de autoconsumo. Nessa mesma época, na Bahia, mais precisamente na área do recôncavo, ocorreu o mesmo, pois, conforme Pedrão (2005, p. 8-9), aos empreendimentos açucareiro e fumageiro articulou-se uma economia rural de subsistência, alimentada, ainda, por atividades extrativas na orla da Baía de Todos os Santos, funcionando, a rigor, como um denso depósito do exército de reserva de trabalhadores para a economia exportadora. Destarte, a permanência desse relevante aspecto regional permitiu ao Nordeste constituir-se, segundo Guimarães Neto (1989, p. 42-44), em verdadeiro reservatório de mão-de-obra, inicialmente visando atender ao curto e intenso ciclo da borracha, na Amazônia, ainda em fins do século XIX, e posteriormente para suprir a necessidade crescente de força de trabalho no Centro-Sul — São Paulo à frente —, em franco processo de industrialização, já em inícios do século XX, tão logo se esgotou o grande potencial do fluxo de mão-de-obra assalariada européia.

produtividade média do complexo econômico nordestino. Visto em conjunto, o fenômeno é assim descrito por Furtado (1998, p. 64):

A expansão da economia nordestina, durante esse longo período, consistiu, em última instância, num processo de involução econômica: o setor de alta produtividade ia perdendo importância relativa e a produtividade do setor pecuário decrescia à medida que este crescia. Na verdade, a expansão refletia apenas o crescimento do setor de subsistência, dentro do qual se ia acumulando uma fração crescente da população. Dessa forma, de sistema econômico de alta produtividade a meados do século XVII, o Nordeste se foi transformando progressivamente numa economia em que grande parte da população produzia apenas o necessário para subsistir. A dispersão de parte da população, num sistema de pecuária extensiva, provocou uma involução nas formas de divisão do trabalho e especialização, acarretando um retrocesso mesmo nas técnicas artesanais de produção. A formação da população nordestina e a de sua precária economia de subsistência [...] estão assim ligadas a esse lento processo de decadência da grande empresa açucareira que possivelmente foi, em sua melhor época, o negócio colonial-agrícola mais rentável de todos os tempos.

A cultura do algodão, que viria a ser praticada, predominantemente, nas áreas do agreste e do sertão, a partir de fins do século XVIII, embora apresentasse alguns efeitos diferenciados em relação à cultura da cana,²⁶ sobretudo na sua modalidade colonial, não representaria alteração profunda da tendência geral da economia nordestina. Essa nova economia de exportação, que se instalava no semi-árido, tal qual a economia da faixa litorânea nos séculos anteriores, possuía como único fator impulsor relevante a demanda externa. Para Oliveira (1993, p. 35), “[...] um outro Nordeste emergia gradualmente, submetido e reiterado pelas mesmas leis de determinação de sua relação com o capital internacional: o Nordeste algodoeiro-pecuário”. Além disso, a fase áurea das exportações de algodão foi muito mais curta que aquela correspondente às exportações de açúcar, representando, pois, um surto, em grande parte motivado por conflitos externos de toda ordem, que desorganizaram o mercado internacional do produto. Assim, tão logo foi restabelecida a oferta internacional do algodão, as exportações brasileiras passaram a declinar. De todo modo, em seus momentos de maior prosperidade — notadamente na década dos 60 do século XIX, devido à Guerra de Secessão norte-americana —, a cultura algodoeira teria servido para monetizar, em alguma medida, a classe trabalhadora, que era a responsável pelo seu cultivo, em regime de meação.

Em contrapartida, declinando as exportações brasileiras de algodão e não logrando esse segmento produtivo, a exemplo da economia açucareira, estabelecer uma vigorosa articulação interna de mercado, com poder de autopropulsão, mas sim e tão-somente uma articulação (provisória) com a crescente demanda proveniente do Centro-Sul,²⁷ essa “prosperidade” viria a transformar-se numa espécie de armadilha, com graves conseqüências sociais: o povoamento no interior, decorrente, inicialmente, da expansão criatória e da agricultura de

²⁶ Destacando-se uma relativa urbanização das cidades mais importantes do semi-árido. Esse tipo de urbanização foi induzido pelo beneficiamento e pela comercialização do produto, uma vez que eram elevados os custos de transporte da matéria-prima bruta para a faixa litorânea.

²⁷ Ao final do século XIX, a indústria têxtil brasileira já consumia 60% do algodão produzido internamente (CANO, 1981, p. 94).

subsistência, já superior a sua própria justificaco econômica, ganhava, então, um maior adensamento; já não se concentrava apenas nas áreas semi-úmidas, relativamente próximas ao litoral, o que ensejará destaque ao fenômeno das secas, especialmente a partir da segunda metade do século XIX, conforme argumenta Furtado (1989, p. 20):

As terras do semi-rido aptas à cultura do algodão serão aproveitadas no âmbito de grandes fazendas, ao mesmo tempo que a produção de alimentos penetra nos terrenos aluvionais sujeitos às incertezas pluviométricas. Surge, assim [...] uma economia agropecuária, de extrema fragilidade, orientada para produzir excedentes de exportação. O investimento essencial está no rebanho, e tudo será feito para protegê-lo nas estiagens. Essa a razão de ser da ampla retenção de água em barreiros e em todas as formas de açudes. Os alimentos destinados ao consumo local são produzidos nas várzeas, áreas onde as águas pluviais são retidas por algum tempo. Ao contrário da pecuária, administrada pelo fazendeiro e seus prepostos, a produção de alimentos  responsabilidade da população trabalhadora,  qual cabe, em regime de meaqo, o cultivo do algodão nas vastas áreas onde as culturas de ciclo anual são inviáveis.

A comeo do século XX, a situação da economia nordestina era aparentemente estável. Além dos "espasmos" relacionados ao comércio exterior — pela atuação de algum fator desorganizador —, que lhe permitiam colocar os seus dois principais produtos (açúcar e algodão) no mercado internacional, havia ainda que atender às exigências de uma economia nacional em transformação, a caminho da integração, vale dizer, com um mercado interno em formação, ainda que de modo lento e com alguns reveses. Assim, o primeiro arranco industrializante brasileiro, que se verificava no último quartel do século XIX, abrangia também o Nordeste. Além da "modernização" na economia acareira (transformação de engenhos em usinas ou simplesmente a instalação destas), a região passava a contar, inclusive, com uma importante indústria têxtil, alimentada pela própria matéria-prima local.

Contudo, esse mesmo movimento inicial relevante de industrialização ocorria em um contexto onde se definiam as bases da concentração industrial no Centro-Sul, em grande parte devido à acumulação interna de capitais propiciada pela economia cafeeira, por um lado, e pela massa salarial gerada, por outro, o que lhe permitia a formação de um mercado interno, ainda que embrionário. Desse modo, em 1875, das 30 fábricas existentes no país, 50% delas estavam localizadas no Nordeste; já em 1885, a participação nordestina havia caído para 30%; em 1907, ano do primeiro censo industrial no país, o Nordeste dispunha somente de 13,5% de um total de 3.258 estabelecimentos industriais, enquanto que o Rio de Janeiro e São Paulo contavam já, respectivamente, com 26,9% e 10,0% desse total.

Ademais, quanto ao valor de produção, também para o ano de 1907, a região nordestina possuía 16,2% do total nacional, enquanto que somente São Paulo já representava 15,9% desse mesmo total, o que refletia uma maior produção, em média, de suas indústrias. O nível da produtividade da mão-de-obra nordestina situava-se em torno de apenas 60% do verificado em São Paulo. Além disso, segundo Cano (1981, p. 98), descontando-se a contribuição da agroindústria acareira, segmento principal da economia regional, o valor da produção industrial nordestina caa para pouco mais de 65% do

valor da produção industrial paulista. Também a indústria têxtil do Nordeste, que nesse mesmo ano possuía um valor de produção equivalente a 80% do valor de produção verificado em sua congênere paulista, não apresentava dados muito alentadores. Embora pioneira no país, encontrava-se vinculada a técnicas de produção, as quais iam sendo ultrapassadas na virada do século XIX para o século XX, ao passo que, atendendo, basicamente, ao próprio mercado regional, sua oferta estava condicionada a tecidos grosseiros, de reduzidos preços e baixa produtividade econômica. Enfim, as vantagens do Centro-Sul, ou melhor, de São Paulo nesse processo eram claras, conforme Guimarães Neto (1989, p. 83):

Partindo na frente das demais regiões na resolução de alguns problemas fundamentais, associados ao desenvolvimento de suas forças produtivas — infra-estrutura e o surgimento de economias externas que beneficiaram a formação industrial; a diversificação e desenvolvimento de uma agricultura à base de relações capitalistas de produção, capaz de responder ao abastecimento local de matérias-primas e ao suprimento de alimentos —, São Paulo, já no início do século, revela sinais evidentes do processo de concentração da indústria nacional.

Mesmo assim, com todos os percalços, o parque industrial nordestino ia se expandindo, pelo menos no tocante àqueles ramos industriais ligados à base de matérias-primas regionais (açúcar, algodão, oleaginosas, couros e peles etc.), aumentando sua participação no valor total do produto regional. Mas a participação do Nordeste no total do produto nacional, em especial no total do produto industrial nacional, ia minguando. Desse modo, em 1919, o valor total da produção industrial nordestina representava apenas 50% do valor total da produção industrial paulista. Tornava-se irreversível, portanto, a vitória da indústria do Centro-Sul, notadamente a paulista, na competição travada contra a relativamente obsoleta indústria nordestina. Uma vitória que viria a ser retardada, durante algum tempo, pela existência de certas barreiras ao comércio inter-regional, destacando-se a questão do transporte.

Definindo-se com maior precisão uma primeira integração do mercado nacional, pela via da circulação de mercadorias, após a derrubada da República Velha e a conseqüente dissolução progressiva das relativamente isoladas economias estaduais e regionais (OLIVEIRA, 1995, p. 80-81),²⁸ a situação da economia nordestina sofria agravos, restando-lhe poucas opções, em especial à sua indústria, quanto a uma maior autonomia. Em outras palavras, tratava-se do surgimento de uma divisão regional do trabalho para um mercado nacional unificado em formação. Para piorar o quadro, até mesmo a colocação de dois dos principais produtos primários nordestinos no mercado do Centro-Sul, até então “segura”, tornava-se agora ameaçada, pois, a partir da crise de 1929, São Paulo passava a ser, progressivamente, um dos grandes produtores

²⁸ Guimarães Neto (1989) identifica o início dessa articulação comercial inter-regional, base do futuro mercado nacional, já em fins do século XIX, quando a economia nordestina, diante da crise do seu setor exportador, volta-se para o Centro-Sul (especialmente São Paulo) na tentativa de ali colocar os seus excedentes, principalmente de açúcar e algodão. Sem embargo de se localizar as origens desse processo já no século XIX, vale salientar que o mesmo ganha velocidade crescente quando se define a expansão rodoviária no Brasil, no período pós-1930, dada a relativa precariedade então existente do comércio por via ferroviária ou por cabotagem.

de açúcar de cana e de algodão.²⁹ Essa situação é analisada de forma ampla por Cano (1981, p. 97-98):

[...] as mudanças nas relações de produção pouco se alteram qualitativamente, perpetuando, portanto, a baixa eficiência, a baixa produtividade e os reduzidíssimos salários, rigidificandose, assim, não somente a estrutura, mas também a própria dinâmica da demanda de bens de consumo simples, de bens de luxo e, principalmente, de bens de produção. A recuperação das exportações durante o século XIX, teve seus resultados afetados pelo secular declínio dos preços [...] Quando essa economia ingressa no século XX, o cenário não é mais promissor do que o fora antes: em que pese o crescente processo de integração que se dá entre a oferta nordestina (algodão e açúcar, principalmente) e o sul do país, a produção similar nesta última região também cresceria, principalmente após a 'crise de 1929'. Com essa configuração histórica, pouco se poderia esperar do complexo nordestino, em termos de uma diversificada e crescente acumulação de capital no compartimento industrial.

Estava decidida a sorte do Nordeste, no contexto da integração nacional, com suas conhecidas e deletérias conseqüências, especialmente para as classes sociais regionais mais desfavorecidas, pelo menos durante a maior parte do século XX. Modificações substanciais, ainda que não lograssem tornar-se estruturais, ocorreriam com a "chegada", na região, do Estado nacional-desenvolvimentista, mediante o instrumento da intervenção planejada, somente a partir de fins dos anos 50. Mas fatores de naturezas distintas haviam atuado já o suficiente no sentido da constituição daquilo que Furtado (1989, p. 23) definiu como o "[...] duro cimento em que se alicerçou o subdesenvolvimento do Nordeste".

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Manuel Correia de. *O processo de ocupação do espaço regional do Nordeste*. 2. ed. Recife: SUDENE, 1979. (Série Estudos Regionais, 1).
- _____. *A terra e o homem no Nordeste*. 4. ed. São Paulo: Livraria Ed. Ciências Humanas, 1980.
- ARAÚJO, Tatiana Brito de. *Os engenhos centrais e a produção açucareira no recôncavo baiano — 1875-1909*. Salvador: FIEB, 2002.
- BEZZI, Meri Lourdes. *Região: uma (re)visão historiográfica — da gênese aos novos paradigmas*. 1996. 377 f., il. Tese (Doutorado em Geografia). — Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro-SP, 1996.
- _____. Região: desafios e embates contemporâneos. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Desigualdades regionais*. Salvador: SEI, 2004. p. 39-87. (Série Estudos e Pesquisas, 67).
- CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 2. ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

²⁹ A evolução de São Paulo em relação à produção desses dois produtos foi relativamente rápida. A produção paulista anual média de açúcar (medida em 1.000 toneladas), que se situava em torno de 30,6 para o período 1925-1927, saltava para 69,8 no período 1928-1930 e alcançava 114,4 já no período 1931-1933. Quanto ao algodão em pluma (medido também em 1.000 toneladas), a produção média anual desse estado resumia-se a 22,0 no período 1931-1933, mas já saltava para 128,6 no período 1934-1936 e atingia espantosos 241,4 no período 1937-1939 (CANO, 1981, p. 63).

- CARVALHO, José Otamar de. *A economia política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Campus; Brasília: ABID, 1988.
- CASTRO, Antônio Barros de. A herança regional no desenvolvimento brasileiro. In: _____. *Sete ensaios sobre a economia brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1975. v. 2, p. 7-85.
- EISENBERG, Peter Louis. *Modernização sem mudança: a indústria açucareira em Pernambuco (1840-1910)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; Campinas: UNICAMP, 1977.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 27. ed. São Paulo: Nacional, 1998.
- _____. *A fantasia desfeita*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- GUIMARÃES, Fábio de Macedo Soares. Divisão regional do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, a. 3, v. 2, p. 318-373, trimestral, abr. 1941.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Introdução à formação econômica do Nordeste: da articulação comercial à integração produtiva*. Recife: Massangana, 1989.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Geografia do Brasil: grandes regiões Meio-Norte e Nordeste*. Rio de Janeiro: IBGE, 1962. (Biblioteca Geográfica Brasileira, série A, v. 3, n. 17).
- MATTOSO, Kátia Mytilineou de Queirós. *Bahia: a cidade do Salvador e seu mercado no século XIX*. São Paulo: HUCITEC, 1978.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. 9. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.
- MENEZES, Djacir. *O outro Nordeste. Formação social do Nordeste*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1937.
- NARDI, Jean Baptiste. *Sistema colonial e tráfico negreiro: novas interpretações da história brasileira*. Campinas: Pontes, 2002.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião. SUDENE, Nordeste, planejamento e conflitos de classes*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- _____. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP;UNESP, 1995. p. 77-90.
- PASSOS SUBRINHO, Josué Modesto dos. *Reordenamento do trabalho: trabalho escravo e trabalho livre no Nordeste açucareiro; Sergipe 1850-1930*. Aracaju: FUNCAJU, 2000.
- PEDRÃO, Fernando Cardoso. *As raízes da pobreza na Bahia: a condição econômica da questão social*. Disponível em: <<http://www.fernandopedrao.com.br>>. Acesso em: 05 maio 2005.
- PERRUCCI, Gadiel. A formação histórica do Nordeste e a questão regional. In: MARANHÃO, Sílvio (Org.). *A questão Nordeste: estudos sobre formação histórica, desenvolvimento e processos políticos e ideológicos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. p. 11-30.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo: colônia*. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.
- _____. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1976.
- SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 1996. (Série Geografia: teoria e realidade, 25).

VIDAL, Francisco Carlos Baqueiro. *Nordeste do Brasil — atualidade de uma velha questão*: vicissitudes da teoria do subdesenvolvimento regional no contexto do capitalismo contemporâneo. 2001. 327 f. Dissertação (Mestrado em Administração) — Núcleo de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2001.

_____. Considerações em torno da validade atual da discussão sobre as desigualdades regionais no Brasil. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Desigualdades regionais*. Salvador: SEI, 2004. p. 109-151. (Série Estudos e Pesquisas, 67).

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Inaiá Maria Moreira de Carvalho*

Uma das marcas básicas da sociedade brasileira é a sua extrema desigualdade em termos espaciais e sociais. Há cerca de cinquenta anos, um livro denominado "Os Dois Brasis", de Jacques Lambert, já se reportava a esse fenômeno, com uma certa repercussão. Mais recentemente, em 1996, um relatório do PNUD-IPEA discutia a sua persistência e transformação, assinalando a existência de "três Brasis", ou seja: a) uma área constituída por sete estados mais ao sul do país (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul), que, juntamente com o Distrito Federal, apresentava um alto índice de desenvolvimento humano; b) uma faixa que se estendia na direção noroeste, a partir de Minas Gerais, também composta por sete estados, com nível médio de desenvolvimento; c) e uma terceira área que reunia os nove estados do Nordeste, além do Pará e de Acre, com baixo nível de desenvolvimento humano.

Esta diferenciação tem raízes históricas, fundadas na implantação e evolução de uma economia agro-exportadora, de base escravocrata, dispersa em um arquipélago de regiões menos articuladas entre si do que com o exterior, que experimentaram ciclos sucessivos de riqueza e de decadência. Só no século XX é que se consolidou a constituição de uma economia de base urbano-industrial e de um mercado nacional unificado, sob a égide da indústria concentrada no centro-sul, ou, mais especificamente, no estado de São Paulo. Nesse processo (tão bem analisado por autores como Celso Furtado, Francisco de Oliveira e Leonardo Guimarães Neto), aprofundaram-se as desigualdades inter-regionais no país, acentuando-se o declínio e a estagnação da região nordestina, berço da colonização e da brasilidade.

Contudo, até a década de cinquenta, o Nordeste era percebido como um problema basicamente em função das secas que afetavam periodicamente a região, deixando milhões de flagelados. Em uma dessas ocasiões, D. Pedro II chegou a prometer que venderia todas as jóias da sua coroa, para que nenhum nordestino mais passasse fome...

Em 1958, porém, a ocorrência de mais uma grande estiagem e o questionamento das formas tradicionais de intervenção do poder público na região foram concomitantes à ocorrência de transformações sociais e políticas bastante significativas, que deram um outro peso e orientação ao enfrentamento da problemática nordestina. Fissuras no bloco

* Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia. Pesquisadora do Centro de Recursos Humanos. Bolsista do CNPq.

de poder tradicional viabilizaram a eleição de governadores de oposição, com plataformas desenvolvimentistas e reformistas. Transformações no campo levaram à emergência dos trabalhadores rurais como novos atores sociais, com o surgimento das ligas camponesas quebrando a “*pax agrarie*” e a exclusão e super exploração da mão-de-obra rural que viabilizavam o pacto de poder, a relação entre os diferentes setores produtivos e o próprio desenvolvimento industrial do país.

As mudanças no esquema de poder, o crescimento das tensões e conflitos no campo e a efervescência social que marcavam a realidade nordestina, naquela ocasião, passaram a ser percebidos como riscos de “convulsão social” e como sérias ameaças à unidade e segurança da nação. Como se sabe, isto levou à formulação de novas interpretações sobre essa realidade, fornecendo a base para um amplo movimento em prol da transformação das formas de intervenção estatal no Nordeste, de forma que ele pudesse se incorporar ao desenvolvimento que se acelerava em termos nacionais e superar sua aguda crise social.

Essa intervenção foi centralizada na SUDENE, órgão pioneiro de planejamento regional, criado em fins de 1959 a partir de um novo diagnóstico da realidade nordestina elaborado por uma equipe coordenada por Celso Furtado, com uma proposta reformista e desenvolvimentista que enfatizava, entre outros aspectos: a transformação agrícola da zona da mata, com medidas que elevassem a produtividade da agroindústria canavieira e liberassem parte das terras para a produção de alimentos; a modernização das indústrias tradicionais e o incremento do processo de industrialização, transformando o setor secundário no novo centro dinâmico da região; a diversificação agrícola e a transformação econômica da zona semi-árida para que a mesma pudesse conviver com as secas, assim como a redução da pressão populacional sobre a área, com a transferência de parte do excedente para a fronteira úmida do Maranhão, para onde já se dirigia um fluxo natural de migrantes; a desapropriação de terras a jusante dos grandes açudes públicos, liberando o controle privado da água e incentivando a irrigação; maiores investimentos em educação e saúde e outras providências orientadas mais imediatamente para viabilizar uma melhoria das condições de vida da população, conseqüência esperada da expansão do emprego e renda e de outros benefícios almejados com as citadas transformações.

Nas condições da época, porém, o projeto desenvolvimentista e reformista da SUDENE assumiu um caráter praticamente revolucionário. Sua criação enfrentou desde o início uma forte resistência das oligarquias nordestinas (que tinham uma forte representação no Congresso Nacional) e suas propostas transformadoras se chocaram com a rigidez das estruturas sociais e políticas regionais. Veio o governo Goulart, a crise, 1964, o regime autoritário e um novo padrão de desenvolvimento, que deu continuidade à SUDENE, mas com outras orientações.

Criada quase como um ministério, com uma relação direta com a presidência e uma participação nos centros nacionais de decisão, ela perdeu autonomia e relevância. Sucederam-se os planos diretores, mantendo a retórica original, mas muito pouco ficou das antigas propostas. As mudanças na estrutura da propriedade da terra foram bloqueadas; apesar de uma certa modernização conservadora, a agricultura da zona da mata não chegou a ser

efetivamente transformada; a economia do semi-árido não foi diversificada nem preparada para conviver com a seca, continuando inadaptada ao seu ecossistema; a fronteira úmida do Maranhão terminou sendo ocupada por grandes propriedades, que produzem para exportação, e o (restrito) avanço da irrigação também privilegiou esse tipo de empreendimento. Na última grande seca, em 1998, dez milhões de pessoas foram afetadas, ficando em situação bastante crítica e dependendo de programas de assistência emergenciais.

Na trajetória da SUDENE o que teve efetivo significado foi o sistema de incentivos dos artigos 34/18, transformado em FINOR, que, conforme assinala Oliveira (1977), como um substituto do capital financeiro, funcionou como uma correia de transmissão de grupos privados e do grande capital monopolista para o espaço nordestino, adequando a estrutura e a expansão da economia regional à conformação de um novo padrão de desenvolvimento. Nesse sentido, as opções e ações governamentais voltaram-se para a dissolução das "regiões" enquanto espaços autônomos e mais fechados, consolidando uma divisão regional do trabalho mais favorável ao avanço global da acumulação e à constituição de um espaço nacional mais homogêneo e integrado, sob a hegemonia do grande capital.

De toda forma, o Nordeste se transformou e se modernizou bastante, incorporando-se à lógica dos processos econômicos nacionais e apresentando taxas médias de crescimento superiores às do país como um todo, notadamente no período compreendido entre 1960 e 1983. De acordo com análises de Araújo (2000), nesse período as taxas de crescimento industrial mantiveram-se em torno de 8,7%; a produção industrial quase que quadruplicou, transformando este setor no carro-chefe da economia nordestina, com grandes mudanças na sua composição e o predomínio de empresas modernas e ramos dinâmicos, voltados, sobretudo, para a produção de insumos básicos e bens intermediários.

A agropecuária também foi incrementada e, de forma parcial e seletiva, experimentou uma certa modernização, com o surgimento de agroindústrias e de uma produção irrigada para exportação, com a persistência da concentração da terra. A produção de frutas nos perímetros irrigados de Juazeiro e Petrolina e a produção de grãos para exportação, na Bahia e no Maranhão, passaram a coexistir com a persistência ou o agravamento da crise em áreas como a canavieira e a cacaueteira, e com os problemas do semi-árido.

Intensificou-se a urbanização e a heterogeneidade inter-regional, com a concentração do dinamismo em algumas áreas e, principalmente, nas grandes metrópoles nordestinas, como Salvador, Recife e Fortaleza. O comércio e os serviços também foram estimulados, contribuindo, inclusive, para a emergência de um moderno empresariado, notadamente nas áreas de telecomunicações, *shopping centers*, turismo, agroindústria e atividades imobiliárias. As classes médias se expandiram e diversificaram, tanto na burocracia estatal quanto no setor privado, com a ampliação de um seu contingente moderno (engenheiros, economistas, administradores, técnicos em informática), que durante vários anos desfrutaram de uma posição privilegiada no mercado de trabalho. O proletariado industrial também foi ampliado e diferenciado, apesar da persistência de um enorme excedente de mão-de-obra e do subemprego e desemprego ao mesmo associados.

Contudo, com o abandono das propostas inovadoras e reformistas iniciais, o planejamento e o desenvolvimento conduzidos pela SUDENE deixaram de lado os graves problemas sociais da região, assim como a perspectiva de uma reforma e fortalecimento da federação brasileira, nos moldes de um federalismo cooperativo. Além disso, ainda conforme Oliveira (1977), as transformações assinaladas de certa forma resultaram na desregionalização da economia nordestina, com a perda de substância da questão regional e do próprio regionalismo.

Ela continuou a ser invocada e ressaltada no período da transição e da redemocratização do Brasil, em nome dos interesses da população do Nordeste e, principalmente, das suas camadas "mais empobrecidas e desassistidas". Na prática, porém, seu apelo mostrava-se reduzido. Nas eleições diretas, por exemplo, não foram observadas frentes ou negociações em termos de uma plataforma regional nordestina. Elas ocorreram nas esferas estaduais e municipais, onde se dão os embates eleitorais e se define o predomínio político, credenciando forças que ambicionam controlar os canais de acesso à negociação com o governo central, além do domínio sobre os vários organismos do aparato estatal na região.

Além disso, com a persistência da crise, o esgotamento do padrão de desenvolvimento vigente há tantas décadas, o endividamento do país e o recrudescimento do processo inflacionário, a agenda política nacional assumiu outras prioridades. Como assinala Vieira (2002), as poucas tentativas de rediscutir a problemática nordestina e o novo papel do planejamento regional (de iniciativa da própria SUDENE ou do senador e ex-ministro cearense Beni Veras) não tiveram uma maior repercussão. Em 1996, um documento elaborado pela Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento reconhecia explicitamente o esvaziamento e enfraquecimento da SUDENE, atribuindo-os às transformações da economia mundial e nacional, ou, mais precisamente, a fatores como "a abertura política, a crise fiscal da União, o desmantelamento da administração pública brasileira (sic) e a superação do paradigma protecionista, intervencionista e estatizante que prevaleceu no passado" (VIEIRA, 2002, p. 243).

A rejeição do "intervencionismo estatizante" e uma outra postura do governo federal em relação ao planejamento regional e à situação do Nordeste também ficaram evidentes em outras ocasiões. Como relata Zaidan Filho (2002), ao discursar em Recife como candidato à reeleição, FHC declarou que o Nordeste deixara de ser problema para se tornar solução, referindo-se de passagem à SUDENE como uma agência de fomento que deveria ser restaurada, de forma a se constituir em um fórum de debates sobre a região. Enfatizou a política de estabilização monetária (o Plano Real) como uma condição para que o Nordeste desse um passo à frente, tornando-se competitivo a partir de algumas obras de infra-estrutura, e acenou principalmente com políticas compensatórias, focalizadas e assistencialistas (como a melhoria da merenda escolar, os agentes comunitários de saúde, a distribuição de cestas básicas, a alfabetização de adultos e outras iniciativas do programa Comunidade Solidária) em prol da sua população.

Em maio de 2001 a SUDENE terminou por ser extinta e, com as transformações nacio-

nais da última década dos noventa, os caminhos e perspectivas do Nordeste passaram a ser reorientados por outras determinações. Como se sabe, o período em apreço foi marcado por uma intensa reestruturação produtiva, pelo ajuste e por uma rápida abertura do país à globalização, com mudanças no papel e responsabilidade do Estado, que se retraiu como agente econômico e de regulação e, também, como provedor de políticas e serviços sociais, viabilizando um predomínio absoluto dos interesses e mecanismos de mercado.

Ocorre que o avanço da globalização vem desmaterializando, desterritorializando relativamente e transnacionalizando a produção, sobrepondo-se às fronteiras entre países e afetando a congruência de economias nacionalmente integradas, com a incorporação seletiva de diversas localidades e regiões. Como vários autores têm ressaltado, o desenvolvimento espetacular de técnicas que comprimem o tempo e quase eliminam a distância, a financeirização da riqueza e os novos paradigmas de produção, circulação e consumo ampliaram extraordinariamente a mobilidade do capital e viabilizaram a constituição de um espaço mundial de acumulação (SOJA, 1993; VELTZ, 1996; SANTOS, 1999; ALONSO, 2000; MATOS, 2004). Conformou-se um território bastante distinto do anterior, onde cidades, pólos e regiões passaram a constituir pontos e nós de uma rede imensa e articulada que se superpõe às fronteiras entre países, transformando-os em espaços nacionais da economia internacional, em que as grandes empresas valorizam seus capitais em um número crescente de lugares e atividades. Ocorrem mudanças significativas na divisão territorial do trabalho, com movimentos de homogeneização e diferenciação e uma mais acentuada hierarquização do espaço. As articulações entre os diversos pontos e nós do sistema global tornaram-se mais relevantes para o seu desenvolvimento que as antigas relações com as suas regiões e, como assinala Santos (1999), as próprias regiões deixaram de ser subespaços longamente elaborados, construções estáveis.

Nessas circunstâncias, desencadeou-se o que Soja (1993) denomina como uma "reciclagem regional" acelerada, com o enfraquecimento dos controles e da regulação estatal sobre um capital cada vez mais móvel e desembaraçado, que circula rapidamente no espaço sem fronteiras do mundo globalizado, intensificando a concorrência territorial, no que o autor classifica como "guerras regionais e locais" por empregos e dólares. Nesse processo, alguns lugares são incorporados aos novos fluxos dinâmicos, ainda que os benefícios da expansão e da modernização econômica tendam a ser parciais e seletivos; outros, antes prósperos e integrados, são afetados negativamente com a desestruturação de setores e atividades tradicionais, enquanto a maior parte dos espaços fica à margem do atual desenvolvimento, e sem maiores perspectivas de integração.

Além disso, com a configuração de uma nova arquitetura produtiva que supõe a dispersão e articulação de nós em um número crescente de lugares, e cujas principais atividades requerem a existência de um múltiplo conjunto de centralidades para manejar e materializar o seu desenvolvimento em escala planetária, a globalização vem contribuindo para revitalizar o papel e o crescimento das grandes aglomerações metropolitanas. Em diferentes escalas, as metrópoles modernas transformam-se em sítios estratégicos para as

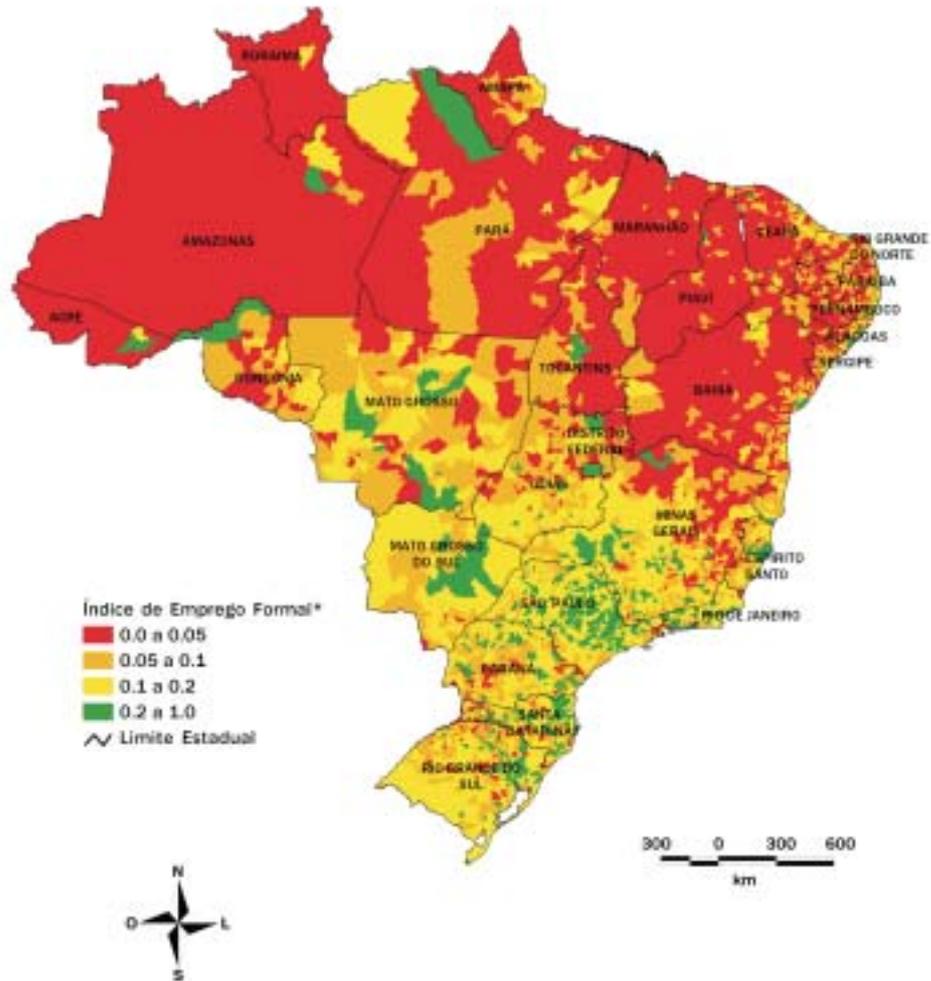
operações econômicas globais dos seus países (deixando de ser sistemas autocentrados) concentrando as funções de mando, atividades financeiras e serviços especializados como seguros, consultoria, publicidade ou informática, além da produção imobiliária.

Embora esses fenômenos tenham um caráter global, no Brasil suas manifestações e conseqüências adversas são acentuadas tanto pela herança histórica e pela dimensão da concentração econômica como pelas opções e políticas no que se refere ao seu enfrentamento. Sem aprofundar essa discussão, vale ressaltar que, em 1994, 77,3% da riqueza nacional concentrava-se em sete estados brasileiros, com apenas um deles situado na região Nordeste: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Bahia. (LAVINAS; GARCIA; AMARAL, 1997). Em 1999, conforme informações do IBGE, São Paulo participava com 34,95% e o Rio de Janeiro com 11,75% do PIB brasileiro; juntamente com Minas Gerais e o Rio Grande do Sul, esses estados concentravam 64,08% de tudo o que o Brasil produzia. Já a participação dos estados nordestinos era pouco expressiva ou, até mesmo, insignificante; a Bahia contribuía com 4,32% para o PIB nacional, Pernambuco com 2,67%, o Ceará com 2,0%, a Paraíba com 0,82%, o Maranhão com 0,81%, o Rio Grande do Norte com 0,79%, Alagoas com 0,66% e Sergipe com 0,56%.

Além disso, a conjunção dessa realidade econômica com uma extrema desigualdade na distribuição da riqueza traduz-se em um panorama social bastante negativo, que pode ser constatado através de vários indicadores. Conforme informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), no conjunto da população ocupada encontravam-se na condição de empregados apenas 37,6% dos trabalhadores do Nordeste, paralelamente a 55,0% no Sudeste, 48,9% no Centro-Oeste, 46,5% no Sul e 45,1% no Norte do Brasil. A frequência daqueles com carteira assinada (e a conseqüente proteção trabalhista e social) não ia além de 45,5% no Nordeste, contra 69,3% no Sudeste, 71,6% na região Sul, 57,9% no Centro-Oeste e 47,8% na região Norte. As famílias com uma renda *per capita* mensal até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, em uma situação de indigência, representavam 21,0% no Nordeste, 4,3% no Sudeste, 3,9% no Sul, 5,7% no Centro-Oeste e 10,6% no Norte. Na faixa de mais de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, que caracteriza uma condição de pobreza, encontravam-se 24,3% das famílias residentes no Nordeste, 11,3% no Sudeste, 10,7% no Sul, 16,0% no Centro-Oeste e 21,8% na região Norte. Já os domicílios urbanos com saneamento adequado não iam além de 39,6% no Nordeste (proporção superior apenas aos 11,5% registrados na região Norte), enquanto chegavam a 40,6% no Centro-Oeste, 59,4% no Sul e 86,2% no Sudeste (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2004). E ainda que vários outros indicadores pudessem ser apresentados, como uma imagem tem a força de muitas palavras, as condições sociais do Nordeste podem ser melhor visualizadas através de alguns dos mapas do Atlas da Exclusão Social no Brasil,¹ elaborado por Pochmann e Amorim (2003), com base nos dados do Censo de 2000.

¹ A autora agradece à Editora Cortez que, gentilmente, cedeu os arquivos dos mapas apresentados neste trabalho.

Índice de Emprego Formal

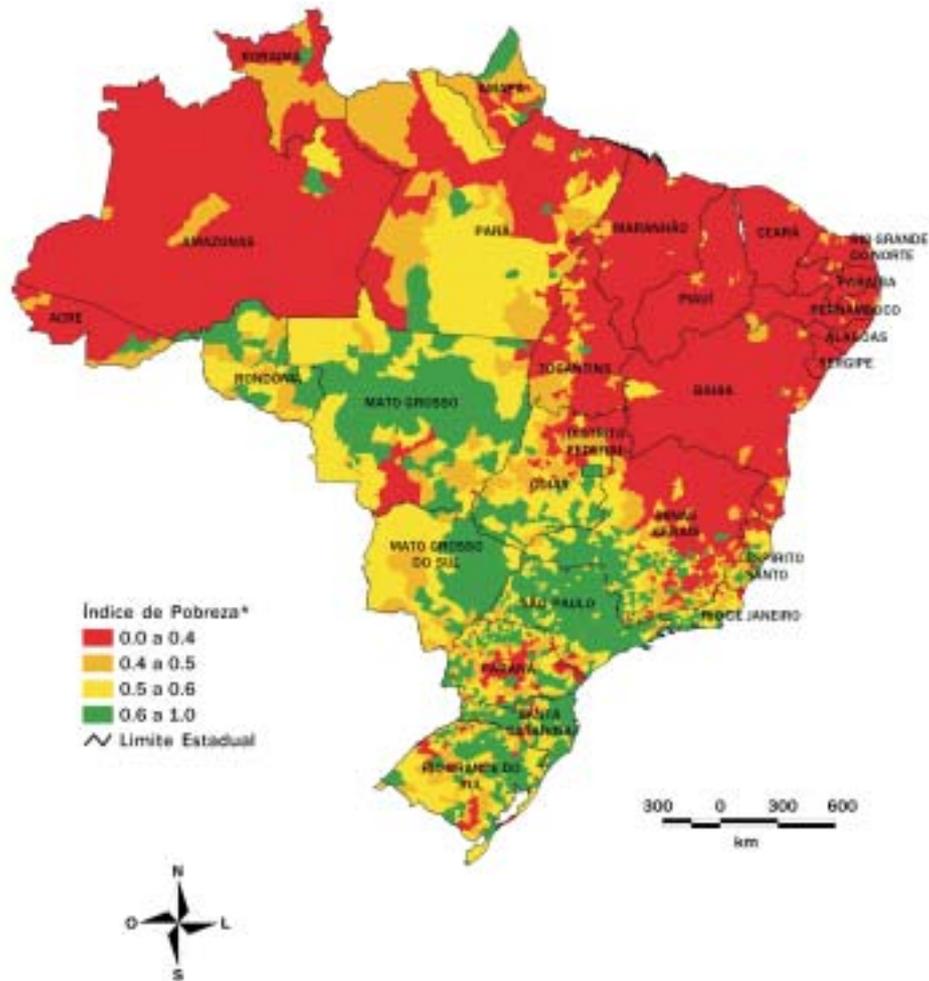


* Quanto maior o índice, melhor a situação social.

Fonte: Elaboração própria. Dados de 2000.

Fonte: POCHMANN, Márcio; AMORIM, Ricardo, 2003, p. 32.

Índice de Pobreza

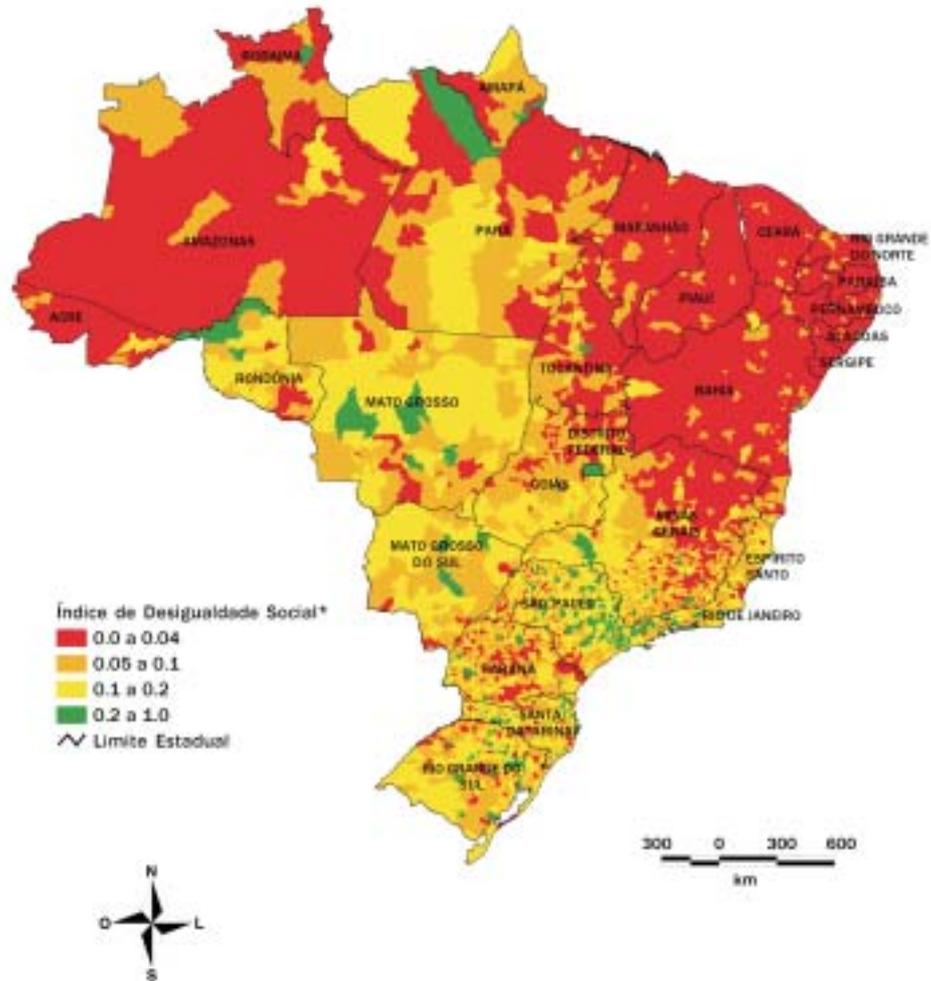


* Quanto maior o índice, melhor a situação social.

Fonte: Elaboração própria.
Dados de 2000.

Fonte: POCHMANN, Márcio; AMORIM, Ricardo, 2003, p. 30.

Índice de Desigualdade Social



* Quanto maior o índice, melhor a situação social.

Fonte: Elaboração própria. Dados de 2000.

Fonte: POCHMANN, Márcio; AMORIM, Ricardo, 2003, p. 31.

Voltando ao centro da presente discussão, como já foi visto, a industrialização e o desenvolvimento do Brasil, notadamente na segunda metade do Século XX, levaram a uma crescente diferenciação interna e à conformação de especialidades e complementaridades entre as diversas regiões do país, com a constituição de uma economia nacionalmente integrada. Além disso, em função das políticas de desenvolvimento regional, das inversões e atuação das empresas estatais, da expansão da fronteira agrícola e de outros fatores, ocorreu uma relativa (ainda que modesta) desconcentração das atividades produtivas, beneficiando especialmente certos espaços e gerando “ilhas de prosperidade”, mesmo em contextos de estagnação.

Analisado por estudos como os de Araújo (2000), entre vários outros, esse movimento de desconcentração do desenvolvimento na direção das regiões menos desenvolvidas (como o Nordeste, o Norte e o Centro-Oeste) se interrompeu na última década dos 90. Registrase, agora, uma certa tendência de reconcentração em capitais ou cidades de porte médio do centro-sul, privilegiando o interior de São Paulo, Curitiba ou Belo Horizonte, onde o crescimento do emprego industrial vem se mostrando relativamente mais significativo (CARVALHO; ALMEIDA; AZEVEDO, 2002). É ilustrativo que mais de 60% dos investimentos previstos para a indústria até o ano 2000 estivessem direcionados para os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, de acordo com dados do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, analisados por Araújo (2000). Afinal, do ponto de vista do mercado, os espaços mais atrativos para inversões estão concentrados em áreas dinâmicas, que atendam mais adequadamente aos requisitos da chamada “produção flexível”, como uma maior e mais eficiente dotação de infra-estrutura econômica, uma força de trabalho mais qualificada e uma maior proximidade dos consumidores de alta renda, assim como dos centros de produção de ciência e tecnologia.

É certo que as tendências do mercado podem ser contrabalançadas por políticas públicas orientadas em um outro sentido, como mostram as experiências brasileira e internacional. Países avançados como a Alemanha, a França, a Itália, o Japão ou a Espanha têm políticas explícitas de desenvolvimento regional. Entidades supranacionais, como a Comunidade Econômica Européia, também vêm tomando claras medidas para o tratamento de suas áreas menos desenvolvidas. Contudo, os princípios do Consenso de Washington, a ênfase nos mecanismos de mercado e a opção por uma integração passiva e subordinada à economia global levaram o Brasil para uma outra direção.

Na década que passou tanto as políticas como os (restritos) investimentos patrocinados pelo governo federal deram ênfase à articulação ao exterior dos “eixos competitivos” do país (ou seja, daquelas áreas com capacidade de se adaptar e responder mais facilmente aos novos padrões de organização da produção e aos novos marcos de disputa de mercados, em termos mundiais), secundarizando a integração nacional. Como assinala Araújo (2000), isto fortaleceu (ao invés de contrabalançar) a concentração espacial e social das atividades produtivas e da riqueza, ameaçando transformar a “integração competitiva” em uma “desintegração competitiva” da economia brasileira, com todas as conseqüências adversas desse fato.

A despreocupação com as desigualdades espaciais do país e com a construção de um federalismo mais equilibrado e cooperativo, o abandono do planejamento regional e a própria extinção da SUDENE foram facilitadas por algumas condições. Entre elas, vale ressaltar a substituição dos regionalismos tradicionais, afirmadores de uma unidade de interesses comuns, por um localismo de caráter fragmentador que busca suas próprias definições e alternativas, disputando investimentos e empregos com a oferta de todo tipo de vantagens e subsídios às empresas, inclusive em detrimento de investimentos sociais e das necessidades da população (COSTA, 2000).

Intensificando a guerra fiscal (mediante a qual o mercado decide, mas cabe ao Estado viabilizar), isto tem levado a um novo movimento de expansão industrial na região, associado, principalmente, à transferência de algumas empresas intensivas em mão-de-obra, em busca do que Lima (1997) denomina como “custo chinês”.

Trata-se de empresas têxteis, de vestuário ou de calçados, que passaram a enfrentar a concorrência da produção asiática (de menores custos e preços) com a abertura. Essas indústrias descobriram o Nordeste como um contexto competitivo frente aos mercados internacionais, transferindo plantas para cidades do interior de estados como o Ceará, a Paraíba ou a Bahia, onde encontram uma mão-de-obra muito barata, pouco escolarizada e organizada, para executar tarefas simples, repetitivas e de fácil aprendizado; podem utilizar formas de flexibilização das relações de trabalho (como a formação de “cooperativas”), que rebaixam bastante os custos e, além disso, receber terrenos, infra-estrutura e incentivos fiscais, ainda que não criem maiores vínculos com a economia local, não transfiram tecnologia nem garantam uma melhoria efetiva das condições dos municípios onde se instalam.

O excedente estrutural de mão-de-obra e a pobreza da população nordestina transformaram-se, portanto, em atrativos locacionais, uma vez que, conforme declaração do presidente de um desses grandes grupos empresariais, citada por Lima (1997), “Pagando um salário dez vezes menor do que em Taiwan, nós podemos ter acesso ao promissor mercado da América Latina, produzindo com a mesma qualidade”.

Nessas circunstâncias, de acordo com as tendências mais gerais apontadas anteriormente, as desigualdades espaciais do país passaram a se aprofundar, assim como o atraso econômico e a marginalização da maioria do território nordestino e a pobreza da sua população; nesse último caso, inclusive, porque a válvula de escape das migrações para o centro-sul já não funciona como antes. Uma vez que os problemas ocupacionais e o desemprego aumentaram em todo o país, as migrações de retorno para o Nordeste se intensificaram e o mercado da sua força de trabalho passou a ser, fundamentalmente, a própria região. Além disso, persiste o problema das secas e a tragédia social dos flagelados, ainda que o único programa de caráter regional mais substantivo esteja direcionado para o semi-árido.

Trata-se do Projeto Áridas, que vem enfatizando o chamado “desenvolvimento sustentável” e o combate à pobreza, com recursos do Banco Mundial. Apresentado, inicialmente,

como um novo paradigma para o desenvolvimento nordestino, esse programa atua em termos locais, procurando

[...] induzir as comunidades pobres a adotar uma consciência organizacional que as levem à formação de unidades econômicas de produção e de prestação de serviços, viabilizando a criação de empresas e direcionando o financiamento para projetos que garantam a renda necessária, pelo menos, para o suprimento básico de suas necessidades alimentares (VIEIRA, 2002, p. 112).

Pelo menos até o momento, porém, os efeitos desse projeto parecem limitados, o que não chega a ser surpreendente, uma vez que problemas básicos da área permanecem intocados, como a distribuição da propriedade da terra, a pressão populacional e a convivência com o seu ecossistema. Abrangendo quase metade do território nordestino e abrigando perto de 50% da sua população, grande parte dela na área rural, o semi-árido nordestino tem uma densidade de ocupação humana mais elevada do que as demais áreas similares de todo o mundo. Além disso, um grande exército de pequenos produtores rurais, expropriados e descapitalizados de diversas formas, ali desenvolve uma economia de subsistência que não lhes permite acumular ao fim de cada ciclo produtivo nos anos normais e, muito menos, conviver com a seca durante as estiagens.

Identificadas há quase cinqüenta anos no diagnóstico que levou à criação da SUDENE, essas questões vêm carecendo de uma decisão política e das medidas necessárias ao seu enfrentamento. A mudança do governo federal, com a eleição de um presidente nordestino, chegou a suscitar algumas esperanças nesse sentido. Discutiu-se a recriação da SUDENE... Mas as orientações e as políticas do governo anterior foram continuadas e a única proposta para a região nordestina é a polêmica transposição do Rio São Francisco, voltando à velha "solução hidráulica"...

Além disso, o enfrentamento das desigualdades espaciais no Brasil e das questões sociais a elas associadas necessita de uma nova reflexão. Não se pode desconhecer que a SUDENE e o seu projeto original refletiram um momento e um movimento específicos da trajetória brasileira e que a história não se repete, a não ser como farsa... Ao longo das últimas quatro décadas, tanto o Brasil como o Nordeste (para não falar do próprio mundo) mudaram radicalmente. A realidade que deu origem ao planejamento regional e à SUDENE já não mais existe, e não se conhece o suficiente sobre os seus contornos atuais. Não é por acaso que o interesse pelos estudos sobre a região tem declinado, paralelamente à emergência da questão e de estudos sobre o federalismo.

É verdade que persistem situações como a do semi-árido, e que tanto o diagnóstico quanto as recomendações de Celso Furtado sobre o problema das secas continuam atuais. Contudo, hoje se reconhece que a referida área tem uma grande variedade de solos, vegetação, condições hídricas, econômicas e sócio-culturais, e que o recorte espacial que fundamentou as intervenções governamentais através da SUDENE necessita de um reajuste. Repensar as desigualdades espaciais e sociais e as formas de intervenção demandadas pela sua realidade nas condições contemporâneas do Brasil transformou-se, portanto, em uma tarefa da maior relevância, tendo em vista a melhoria das condições de vida de todos os brasileiros.

SOJA, Edward W. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

VELTZ, Pierre. *Mondialization, villes et territoires: l'économie d'archipel*. Paris: PUF, 1996.

VIEIRA, Flávio Lúcio Rodrigues. *O circuito fechado do consenso neoliberal: planejamento regional, desenvolvimento sustentável e neoliberalismo no Nordeste*. 2002. 344 f. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002.

ZAIDAN FILHO, Michel. *O fim do Nordeste e outros mitos*. São Paulo: Cortez, 2000.

DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS E MUNICIPAIS NO ESTADO DA BAHIA: UMA ANÁLISE DOS PADRÕES RECENTES¹

Sylvio Bandeira de Mello e Silva*
Barbara-Christine Nentwig Silva**

A temática dos desequilíbrios econômicos e sociais em diferentes escalas tem despertado, nos últimos anos, um crescente interesse em todo o mundo. Assim, há uma preocupação global comparando indicadores continentais, como acontece com a dramática questão africana, e nacionais, onde fica evidente o enorme contraste entre um número relativamente pequeno de países com excelentes indicadores econômicos e sociais e um grande número de países com péssimos indicadores.

Também tem sido motivo de atenção especial o problema da persistência dos desequilíbrios regionais em nível nacional, pioneiramente destacada nas primeiras décadas do século XX, nos Estados Unidos e na Itália; no primeiro com o tema do atraso do vale do Tennessee, envolvendo vários estados do Sul, e no segundo com a questão meridional, ambos resultando em políticas e projetos de correção. É a partir daí que surge na escala nacional a expressão Norte-Sul como sinônimo de desequilíbrio regional, logo ampliada para a escala internacional. Na antiga União Soviética, este problema foi igualmente colocado, exigindo do planejamento central a formulação de programas de desenvolvimento regional, inclusive com o objetivo de incorporação de novas áreas.

No Brasil, a questão regional emerge claramente nos anos 50 do século passado, com o reconhecimento do grave problema nordestino, justificando a criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Como referências mais recentes do recrudescimento da questão regional em escala nacional, tem sido discutido o exemplo da China continental, privilegiando, no seu processo de abertura econômica, o crescimento nas regiões metropolitanas litorâneas; e o do México, com a expansão ocorrendo, sobretudo, nas regiões setentrionais, mais próximas dos Estados Unidos, ampliando, em ambos os casos, os desequilíbrios regionais. Tem crescido, mais recentemente, uma preocupação com os desequilíbrios em uma escala microrregional, intermunicipal e, ainda, intramunicipal e urbana, com amplo interesse social (setor público, setor privado e organizações sociais).

¹ Este trabalho contou com a colaboração de Araori Silva Coelho, bacharelado em Geografia, Bolsista de Iniciação Científica do CNPq.

* Doutor em Geografia. Professor do Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da UCSAL e do Mestrado em Geografia da UFBA. Pesquisador do CNPq. sylvioms@ucsal.br

** Doutora em Geografia. Professora do Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da UCSAL e do Mestrado em Geografia da UFBA. Pesquisadora do CNPq. barbarans@ucsal.br

Em termos resumidos, pode-se dizer que essa nova dinâmica decorre de uma ampliada conscientização, abrangendo todas as escalas do espaço geográfico, em torno da busca de uma maior equidade econômica e social, ou seja, que isto possa atingir todos os lugares e regiões, e de uma maior disponibilidade de dados, inclusive, e isto mais recentemente, em escala municipal e na escala dos setores censitários. Em outras palavras, emerge de forma contundente, no meio acadêmico, político e social, a questão da equidade sócio-espacial como síntese de muitas outras questões.

Assim, este trabalho tem como objetivo avaliar os desequilíbrios regionais e municipais no Estado da Bahia, em diferentes escalas, dando continuidade a trabalhos anteriores (SILVA; SILVA, 1996; SILVA, 2003) e propondo avanços e desdobramentos na área de estratégias para o enfrentamento destas questões.

A premissa básica deste estudo, inspirada em uma contribuição clássica sobre desequilíbrios regionais (WILLIAMSON, 1977, p. 61-62),² é a de que o Estado da Bahia, por estar em uma fase ainda recente de crescimento, apresenta grandes desequilíbrios regionais e municipais em todo o seu território, o que deveria justificar a formulação de políticas públicas mais consistentes. Por conseguinte, este mesmo princípio vale para as mesorregiões e microrregiões baianas que apresentam, há poucas décadas, expressivos indicadores de crescimento econômico. Para tanto, Williamson (1977, p. 54), e também outros autores como Perroux (1977, p. 146),³ ressaltam que o crescimento se dá, em sua fase inicial, em uma determinada região ou lugar (pólo). Segundo Williamson (1977, p. 54),

[...] dado que o crescimento econômico significativo aparece inicialmente em uma região de um país, não devia causar surpresa o fato de que diferenciais absolutos entre regiões ricas e pobres (Norte e Sul) persistissem, ou mesmo aumentassem.

Já Perroux (1977, p. 146) coloca que

[...] o fato, rude mas verdadeiro, é o seguinte: o crescimento não aparece simultaneamente em toda parte, ao contrário, manifesta-se em pontos ou pólos de crescimento, com intensidades variáveis, expande-se por diversos canais e com efeitos finais variáveis sobre toda a economia.

Williamson (1977, p. 62), por sua vez, parte do pressuposto de que “em algum ponto do curso de desenvolvimento, algumas ou todas as tendências de desequilíbrio diminuem, causando uma reversão no padrão de desigualdade inter-regional”, o que foi mais tarde também apresentado e expandido por Richardson (1980). Entretanto, fica implícito na obra de Williamson a possibilidade de que um novo ciclo de expansão poderá reforçar a concentração do desenvolvimento.

A título de exemplo, esta perspectiva de reversão das desigualdades, no contexto brasileiro, é apontada historicamente no Estado de São Paulo, onde, após décadas de concentração em sua capital e em sua região metropolitana, tem sido detectada uma forte tendên-

² O trabalho original é de 1965.

³ A data do original é 1955.

cia para a desconcentração envolvendo praticamente todo o território estadual (AZZONI, 1986; FERREIRA, 1991; TARTAGLIA; OLIVEIRA, 1988). Para tanto, foi fundamental a conjunção de dois fatores: de um lado, o crescimento das deseconomias externas de aglomeração na capital e na Região Metropolitana de São Paulo; e, por outro lado, o papel das políticas públicas da União e do Governo do Estado de São Paulo, vinculadas, de forma direta ou indireta, à questão dos desequilíbrios paulistas.

MATERIAIS E MÉTODOS

O trabalho utiliza dados recentemente divulgados pelo IBGE sobre Produto Interno Bruto dos Municípios, de 1999 a 2002 (IBGE, 2005). Estes dados, expressando de forma sintética vários elementos econômicos, foram processados e avaliados segundo a metodologia proposta por Williamson (1977), tomados em escala nacional, abrangendo 24 países. Trabalhando com uma fórmula que combina população nacional de um determinado país, população das regiões, renda *per capita* nacional e renda *per capita* das regiões, Williamson criou um índice que permitiu comparar os países selecionados. Quanto mais próximo de zero, menor será o desequilíbrio regional de um determinado país. A fórmula é a seguinte:

$$V_w = \frac{\sqrt{\sum_i (y_i - \bar{y})^2 \frac{f_i}{n}}}{\bar{y}}$$

Onde: f_i = população da i -ésima região
 n = população nacional
 y_i = renda *per capita* da i -ésima região
 \bar{y} = renda *per capita* nacional

O Brasil, com base nos dados da década dos 50, obteve o índice de 0,700, o pior de todos os países. Utilizando os dados de 2002, o índice do Brasil caiu para 0,440, próximo do índice da Espanha obtido na década dos 50 do século passado (0,415), já confirmando, em termos relativos, os pressupostos de Williamson, ou seja, indicando que o país já não está mais nas primeiras fases tipicamente concentradoras de crescimento.

Portanto, a metodologia de Williamson foi aplicada ao Estado da Bahia em três escalas de análise: a do Estado como um todo, a das mesorregiões geográficas e a das microrregiões geográficas, definidas pelo IBGE, todas com seus respectivos municípios. Além disso, foram feitos agrupamentos de municípios segundo o PIB e o PIB *per capita* com o objetivo de qualificar os desequilíbrios regionais no Estado da Bahia. Também foram feitas análises que destacam a contribuição dos setores da economia na composição do PIB de determinadas mesorregiões, microrregiões e para municípios selecionados. Evidentemente, os indicadores sobre PIB e PIB *per capita* devem ser tomados com os devidos cuidados, já que são medidas altamente agregadas, sendo necessário ampliar as análises com

outras informações e abordagens visando melhor interpretar os resultados, particularmente tentando o entendimento dos extremos, como veremos mais adiante.

RESULTADOS OBTIDOS E SUA DISCUSSÃO

Avaliação abrangente

A Tabela 1 mostra, de forma decrescente, os cinco mais importantes municípios em 2002 com relação ao PIB total e ao PIB *per capita*. Por meio da mesma, já se pode começar a analisar a gravidade dos desequilíbrios no Estado da Bahia. Quanto ao PIB *per capita*, Salvador foi inserida apenas como referência, por ser a metrópole estadual.

Municípios	PIB			PIB <i>per capita</i>		
	Total (1.000 R\$)	Participação relativa (%)	Participação relativa acumulada (%)	Municípios	Total	% com relação à média estadual
Salvador	10.982.528	17,68	17,68	São F. do Conde	273.140	5.900,63
Camaçari	8.362.602	13,47	31,15	Camaçari	47.643	1.029,23
São F. do do Conde	7.652.302	12,32	43,47	Luís Eduardo Magalhães	31.684	684,47
Feira de Santana	1.960.709	3,16	46,63	Mucuri	20.123	434,72
Simões Filho	1.476.869	2,38	49,01	São Desidério	19.892	429,70
Estado da Bahia	62.102.753	–	–	(Salvador, 45º lugar)	4.309	93,09
				Média do Estado	4.629	–

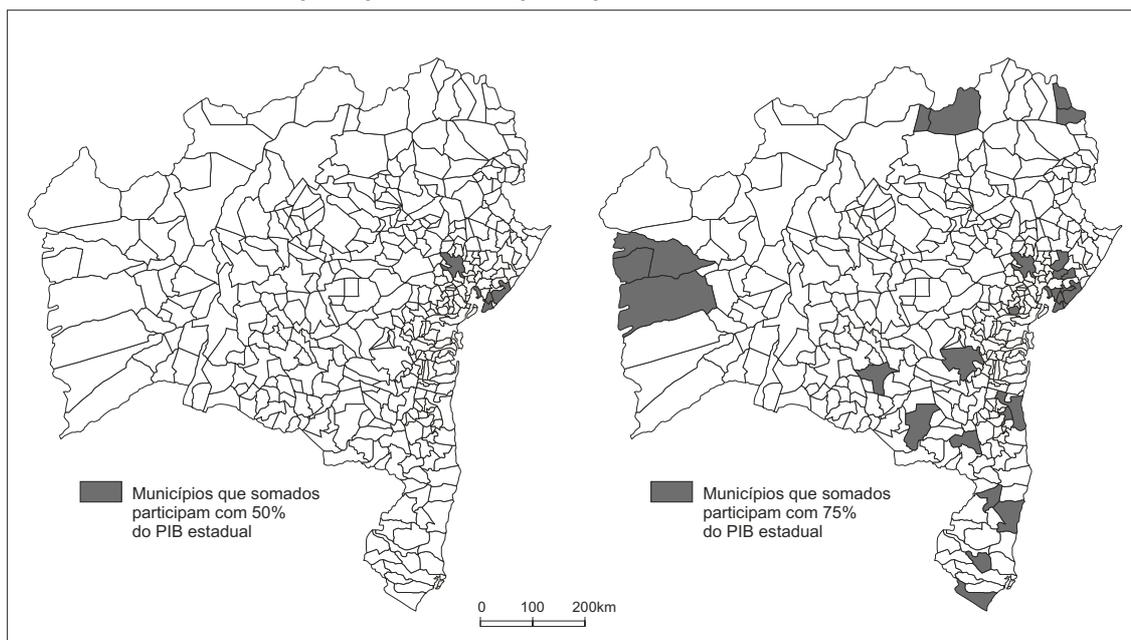
Fonte: Calculado pelos autores com base em dados do IBGE, 2005.

Já a Figura 1 exhibe, respectivamente, a localização dos municípios que somam 50% e 75% do PIB do Estado da Bahia.

É significativo observar que predominam, na distribuição dos cinco maiores PIB's em volume, os municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS), com exceção de Feira de Santana que é, aliás, muito integrada à RMS. O mesmo não ocorre com o PIB *per capita* onde, à exceção de São Francisco do Conde e de Camaçari, temos três municípios periféricos, dois na região Oeste e um no Extremo-Sul. O caso de São Francisco do Conde é emblemático, até em nível nacional, sobre a relatividade da análise do PIB *per capita*: é, ao mesmo tempo, o maior PIB *per capita* da Bahia e do Brasil, em função da presença da Refinaria Landulpho Alves (recentemente ampliada, resultando em um cres-

cimento de quase 40% do PIB industrial municipal só entre 2001 e 2002); mas é também somente o 16º melhor município da Bahia segundo o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de 2000, além do 87º pior município segundo o Índice de Gini, tam-

Figura 1
Estado da Bahia – Municípios que somados participam com 50% e 75% do PIB estadual – 2002



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do IBGE, 2005.

bém de 2000, o último ano disponível para os dois casos.⁴ Deve ser igualmente considerado o fato de que o PIB de São Francisco do Conde (da ordem de quase R\$ 8 bilhões, terceiro do Estado, só perdendo para Salvador e Camaçari), além de ser muito grande graças ao aporte da aludida refinaria, é dividido, para o cálculo da renda *per capita*, por uma população municipal muito pequena (28.016 habitantes, em 2002), o que evidentemente não significa uma real distribuição pessoal do produto. É importante registrar a desconfortável posição de Salvador: de um lado, o fato de que seu PIB não é, em termos relativos, muito grande, sobretudo em função de não contar com um expressivo aporte de grandes indústrias, localizadas, por sua vez, nos municípios de seu entorno; e, por outro lado, por ter uma grande população (2.548.649 habitantes em 2002), a maioria, por sinal, de baixa renda (em 2000, segundo o Censo, Salvador tinha 42% da população de 10 anos ou mais sem rendimento; da população com rendimento, 54% auferiam até 2 salários mínimos).

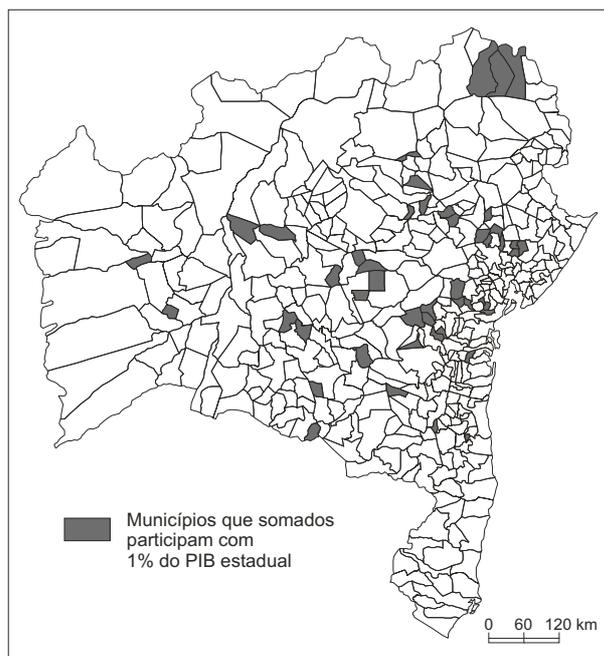
Por conseguinte, quando se analisa toda a Região Metropolitana de Salvador, incorporando, portanto, os municípios industriais de São Francisco do Conde, Camaçari, Madre

⁴ Os dados relativos ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e ao Índice de Gini foram obtidos em www.ipeadata.gov.br.

de Deus, Simões Filho, Candeias e Dias d'Ávila, há uma significativa alteração dos dados de renda *per capita*: em 2002 a RMS tem um PIB de R\$ 31.457.919.000,00 (50,65 % do Estado) e uma população de 3.172.224 habitantes, o que gera uma renda *per capita* de R\$ 9.916,68, 214,22% acima da média estadual.

No outro extremo da distribuição do PIB, a da pequena participação no total do Estado, a Figura 2 apresenta os municípios que somados chegam a apenas 1% do PIB baiano. Fica evidente a boa distribuição geográfica, à exceção de algumas regiões como o Extremo-Sul e o Noroeste. É importante mencionar que alguns municípios com fraca participação estão próximos ou localizados ao lado de municípios com maior participação, como acontece no Norte, como os que estão na área de Juazeiro, e no Oeste, como Catolândia, vizinho a Barreiras.

Figura 2
Estado da Bahia – Municípios que somados participam com 1% do PIB estadual – 2002



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do IBGE, 2005.

Analisando a renda *per capita*, a Tabela 2 mostra os 10 municípios com maior renda e outros 10 com menor renda, o que pode ser visualizado na Figura 3. Novamente, deve ser ressaltado que Salvador (com R\$ 4.309 *per capita*) não faz parte da lista dos dez maiores PIB's *per capita* municipais do Estado da Bahia. Desta lista, participam seis municípios industrializados próximos a Salvador (São Francisco do Conde, Camaçari, Madre de Deus, Dias d'Ávila, Catu e Simões Filho), dois no Extremo Oeste (Luís Eduardo Magalhães e São Desidério, agroindustriais), um no Extremo-Sul (Mucuri, agroindustrial) e um na região Norte (Glória, produção de energia elétrica). Os municípios com menores PIB *per capita* são muito frágeis nos setes produtivos (agricultura e indústrias) e com o predomínio do seu PIB em serviços, certamente de baixa densidade econômica.

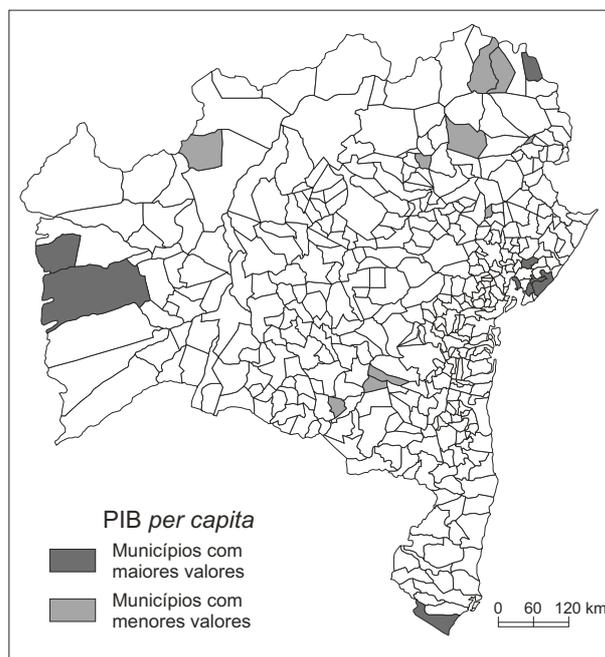
Tabela 2
Estado da Bahia – Dez municípios com maiores PIB *per capita* e 10 municípios com menores PIB *per capita* – 2002

Municípios com maior renda <i>per capita</i>	Renda <i>per capita</i> (R\$)	Municípios com menor renda <i>per capita</i>	Renda <i>per capita</i> (R\$)
São Francisco do Conde	273.140,41	Macururé	881,62
Camaçari	47.643,37	Barrocas	1.021,74
Luís Eduardo Magalhães	31.683,72	Mirante	1.084,94
Mucuri	20.123,48	Novo Triunfo	1.121,54
São Desidério	19.892,16	Chorrochó	1.137,46
Madre de Deus	19.071,89	Caetanos	1.159,58
Catu	18.293,27	Maetinga	1.172,63
Glória	16.670,73	Filadélfia	1.174,67
Dias d'Ávila	15.439,17	Monte Santo	1.176,54
Simões Filho	14.732,45	Buritirama	1.187,54

Fonte: IBGE, 2005.

Nota: Média do Estado da Bahia: R\$ 4.629,28.

Figura 3
Estado da Bahia – Dez municípios com maiores e menores PIB *per capita* – 2002



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do IBGE, 2005.

Avaliação específica

Para o Estado da Bahia, hoje dividido em suas 7 mesorregiões, 32 microrregiões e 417 municípios (415 em 1999 e no Censo de 2000), o índice de Williamson de desequilíbrios regionais evolui, entre 1999 e 2002, da seguinte forma, conforme a Tabela 3, a seguir:

Tabela 3
Estado da Bahia
Índice de Williamson com base nas mesorregiões, microrregiões e municípios – 1999 e 2002

Unidades espaciais	Índice de Williamson	
	1999	2002
Bahia / Mesorregiões Geográficas	0,635	0,600
Bahia / Microrregiões Geográficas	0,597	0,697
Bahia / Municípios	2,304	2,930
Bahia / Municípios sem São Francisco do Conde	1,341	1,250

Fonte: Calculado pelos autores com base em dados do IBGE, 2005.

Inicialmente, deve ser observado que todos os valores superam a média nacional, nos dois anos analisados (0,463 e 0,440, respectivamente). Na escala do Estado com as mesorregiões e microrregiões, percebe-se que os índices são comparativamente mais reduzidos que na escala da Bahia com os municípios. Nas duas primeiras escalas, há um envolvimento de um número relativamente pequeno de unidades espaciais que integram dados dos seus municípios, o que resulta em uma suavização dos contrastes. Já na escala dos municípios, os desequilíbrios são aguçados e agravados no período pesquisado com a presença de unidades municipais altamente contrastantes, ou seja, com alguns municípios com altíssimos valores do PIB e pequenas populações, como é o caso já anteriormente destacado, excepcional, de São Francisco do Conde, e muitos outros com baixíssimos valores. Como constatação, isto motivou, a título de exemplo, a realização de um cálculo do índice de Williamson para o Estado da Bahia sem computar os dados de São Francisco do Conde, o que provoca uma significativa redução dos índices. De qualquer forma, em 2002 os índices da Bahia por mesorregiões e microrregiões geográficas, de 0,600 e 0,697, respectivamente, estão próximos à realidade do Brasil mensurada por Williamson para a década dos 50 do século passado (0,700). Considerando a necessidade da busca de uma maior relevância na análise espacial, a escala de maior detalhe é, portanto, a do Estado com os municípios e que exhibe, entre 1999 e 2002, um aumento nos já muito elevados índices de desequilíbrios intermunicipais baianos.

Já a Tabela 4 apresenta o índice de Williamson para cada uma das mesorregiões, com seus municípios, em 1999 e 2002. A RMS, de caráter urbano-industrial, é de longe a que apresenta o maior desequilíbrio; e a do Centro Sul é a que apresenta o menor desequilíbrio, seguida de perto pela mesorregião do Centro Norte, a primeira fortemente apoiada nos setores serviços e agrícola e a segunda nos setores serviços e industrial. As mesorregiões que estão crescendo economicamente de forma mais expressiva, como as do Vale do São Francisco e do Extremo Oeste, são as que apresentam altos índices de desequilíbrio mesorregional, sendo que o índice aumentou bastante no Extremo Oeste no período analisado.

Isto permite inferir que quanto mais complexas, heterogêneas e dinâmicas forem as mesorregiões, maiores serão os índices de desequilíbrio regional; e quanto mais elementares, homogêneas e pouco dinâmicas forem as mesorregiões, menores serão tais índices. Graficamente, isto fica bem claro na Figura 4, onde se destaca uma inversão na posição

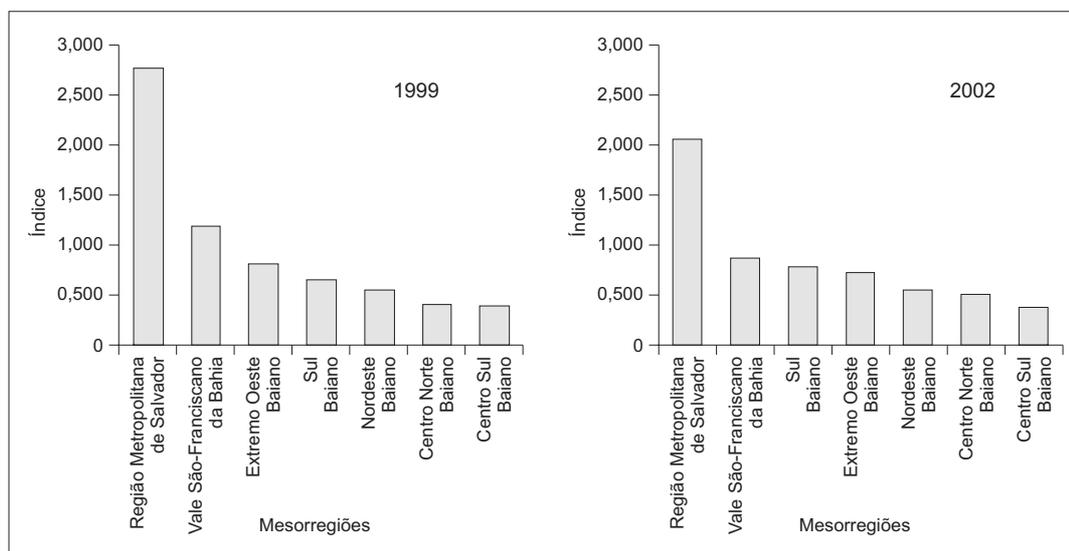
do Extremo Oeste, que muda do 4º para o 2º lugar, entre 1999 e 2002, ou seja, com índice de desequilíbrio maior, enquanto que o Sul passa do 3º para o 4º lugar e o Vale São-Franciscano da Bahia do 2º para o 3º lugar, diminuindo, portanto, seu índice de desequilíbrio.

Tabela 4
Estado da Bahia
Índice de Williamson com base nas mesorregiões geográficas – 1999 e 2002

Mesorregiões Geográficas	Índice de Williamson	
	1999	2002
Mesorregião Metropolitana de Salvador	2,065	2,768
Mesorregião Centro Norte Baiano	0,505	0,411
Mesorregião Centro Sul Baiano	0,375	0,393
Mesorregião Extremo Oeste Baiano	0,727	1,195
Mesorregião Nordeste Baiano	0,546	0,550
Mesorregião Sul Baiano	0,779	0,654
Mesorregião do Vale São-Franciscano da Bahia	0,865	0,812

Fonte: Calculado pelos autores com base em dados do IBGE, 2005.

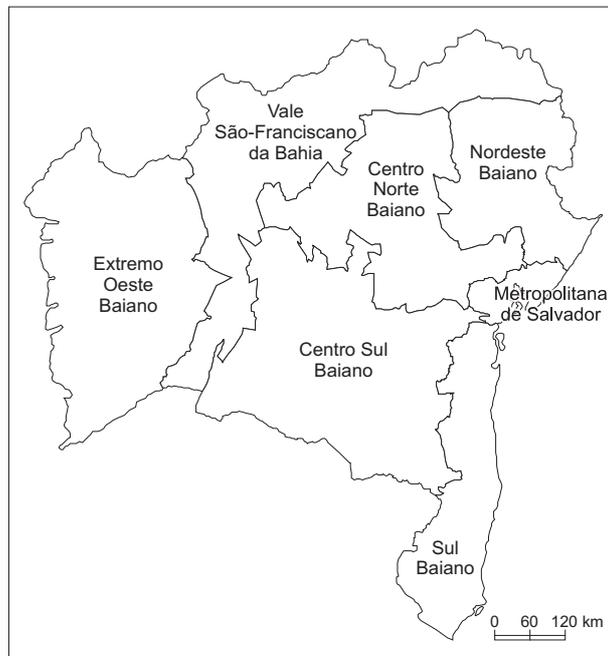
Figura 4
Estado da Bahia – Mesorregiões Geográficas
Índice de Williamson – 1999 e 2002



Fonte: Calculado e elaborado pelos autores com base em dados do IBGE, 2005.

A delimitação espacial das mesorregiões definidas pelo IBGE pode ser vista na Figura 5.

Figura 5
Estado da Bahia – Mesorregiões Geográficas



Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE, 2005.

A Tabela 5 apresenta os índices de Williamson, em 1999 e 2000, por microrregiões geográficas, classificadas por quartis, com o objetivo de identificar os 25% das microrregiões com mais baixos e mais altos índices (abaixo de q_1 e acima de q_3) e os 25% dos municípios abaixo ou acima da mediana (q_1 - q_2 e q_2 - q_3), permitindo uma espacialização mais detalhada dos índices e sua análise (Figura 6).

Fica registrado que, com algumas exceções, as microrregiões mais dinâmicas, complexas e heterogêneas apresentam os maiores desequilíbrios, em 2002, como Salvador, Barreiras, Porto Seguro, Catu e Seabra. As exceções são as microrregiões de Feira de Santana e Vitória da Conquista, que apresentam uma maior homogeneidade interna nos seus indicadores. É preciso salientar que a microrregião geográfica de Salvador é igual à Região Metropolitana de Salvador.

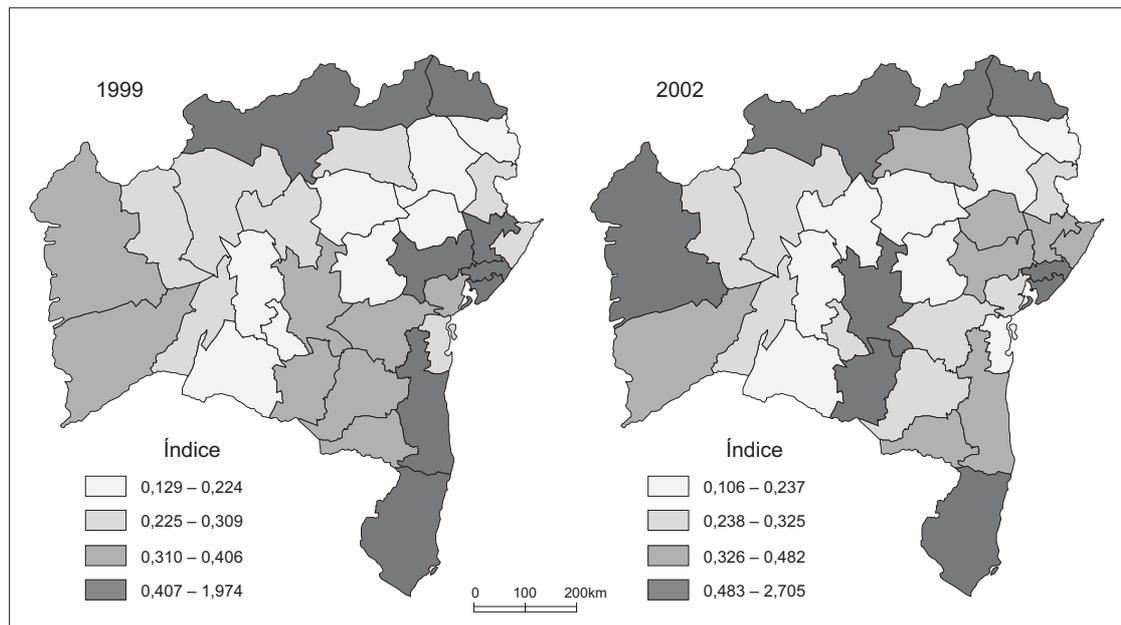
Finalmente, visando melhor entender a lógica dos desequilíbrios regionais no Estado da Bahia, foi feita uma análise comparativa, em diferentes escalas, de contextos mais complexos, dinâmicos e heterogêneos com outros pouco complexos e dinâmicos e mais homogêneos. A análise comparativa foi baseada na composição setorial do valor agregado ao PIB regional. Assim, na escala mesorregional foram comparados os dois maiores índices de Williamson em 2002, Salvador e Extremo Oeste, com os dois menores, Centro Sul e Centro Norte, com relação aos setores econômicos componentes do PIB (Tabela 6).

Tabela 5
Estado da Bahia
Índice de Williamson com base nas microrregiões geográficas – 1999 e 2002

Microrregiões geográficas	Índice de Williamson 1999	Classes	Índice de Williamson 2002	Microrregiões geográficas
Jeremoabo	0,129	abaixo de q_1	0,106	Jeremoabo
Boquira	0,173		0,140	Jacobina
Itaberaba	0,187		0,156	Guanambi
Serrinha	0,191		0,159	Itaberaba
Guanambi	0,213		0,168	Euclides da Cunha
Jacobina	0,214		0,168	Valença
Euclides da Cunha	0,220		0,221	Boquira
Livramento de N. Senhora	0,223		0,222	Irecê
Valença	0,225		0,243	Bom Jesus da Lapa
Bom Jesus da Lapa	0,246		0,256	Livramento de N. Senhora
Cotegipe	0,252	entre q_1 e q_2	0,260	Barra
Barra	0,261		0,282	Ribeira do Pombal
Entre Rios	0,266		0,283	Santo Antônio de Jesus
Ribeira do Pombal	0,267		0,302	Vitória da Conquista
Senhor do Bonfim	0,281		0,306	Cotegipe
Irecê	0,304		0,307	Jequié
Jequié	0,316		0,344	Entre Rios
Santo Antônio de Jesus	0,331		0,346	Alagoinhas
Santa Maria da Vitória	0,349		0,353	Feira de Santana
Barreiras	0,349		0,391	Serrinha
Itapetinga	0,381	entre q_2 e q_3	0,421	Itapetinga
Vitória da Conquista	0,397		0,425	Ilhéus-Itabuna
Brumado	0,397		0,470	Santa Maria da Vitória
Seabra	0,405		0,475	Senhor do Bonfim
Alagoinhas	0,411		0,506	Brumado
Feira de Santana	0,441		0,576	Juazeiro
Ilhéus-Itabuna	0,481		0,597	Paulo Afonso
Catu	0,567		0,639	Seabra
Paulo Afonso	0,589		0,813	Catu
Juazeiro	0,793		0,816	Porto Seguro
Porto Seguro	0,996	0,941	Barreiras	
Salvador	1,974	2,705	Salvador	

Fonte: Calculado pelos autores com base em dados do IBGE, 2005.

Figura 6
Estado da Bahia – Microrregiões Geográficas
Índice de Williamson – 1999 e 2002



Fonte: Calculado e elaborado pelos autores com base em dados do IBGE, 2005.

Tabela 6
Estado da Bahia
Composição setorial do Produto Interno Bruto para mesorregiões selecionadas (em %) – 2002

Setores econômicos	Mesorregião de Salvador	Mesorregião do Extremo Oeste	Mesorregião do Centro Norte	Mesorregião do Centro Sul
Agropecuária	1,03	41,75	14,94	25,30
Indústria	48,83	20,43	22,46	17,35
Serviços	35,69	33,94	56,14	54,36
Impostos	14,45	3,88	6,46	2,99

Fonte: Calculado pelos autores com base em dados do IBGE, 2005.

As mesorregiões de Salvador e do Extremo Oeste, com maiores índices de desequilíbrio, têm uma maior concentração do PIB, respectivamente, nos modernos setores industrial e agropecuário, enquanto que as mesorregiões do Centro Norte e do Centro Sul, as dos menores índices, têm no setor serviços a maior participação, por sinal os maiores valores de todas as mesorregiões.

É importante observar que a mesorregião de Salvador, a que apresenta no Estado da Bahia o maior índice de Williamson, como vimos anteriormente, é a que tem a mais elevada diferenciação quantitativa entre os três setores em seu PIB (de 368 milhões de reais na agricultura para 17 bilhões no setor industrial e 13 bilhões no setor serviços). Também para a mesma mesorregião, deve-se ressaltar que nela há municípios com PIB extremamente elevados (Salvador, Camaçari e São Francisco do Conde) e outros com PIB muito baixos, além de apresentarem grandes diferenciais demográficos. O mesmo acontece no Extremo Oeste, com Luís Eduardo Magalhães, Barreiras e São Desidério com altos valores e os demais municípios com baixos valores.

Na escala das microrregiões, a Tabela 7 apresenta a composição setorial do PIB para as duas microrregiões com os maiores desequilíbrios (Salvador e Barreiras) e as duas microrregiões com os menores índices (Jeremoabo e Jacobina), em 2002.

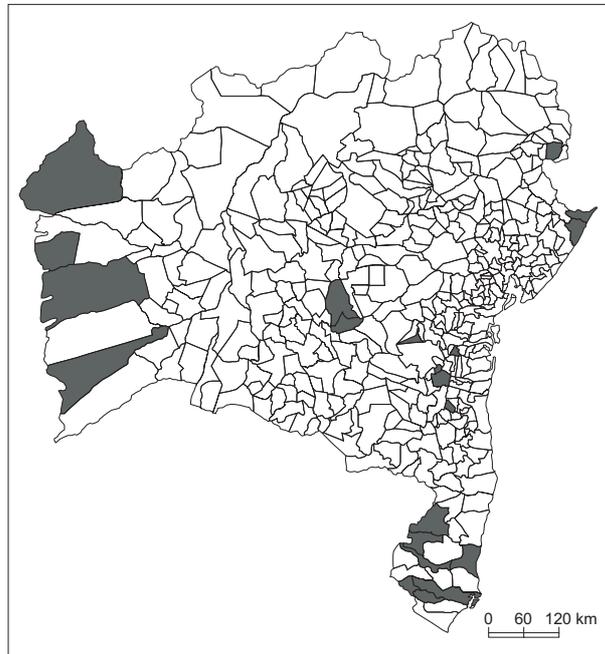
Tabela 7
Estado da Bahia
Composição setorial do Produto Interno Bruto para microrregiões selecionadas (em %) – 2002

Setores econômicos	Salvador	Barreiras	Jeremoabo	Jacobina
Agropecuária	0,21	39,51	41,00	22,18
Indústria	49,06	25,35	12,67	12,90
Serviços	35,55	30,36	45,68	63,03
Impostos	15,18	4,79	0,65	1,88

Fonte: Calculado pelos autores com base em dados do IBGE, 2005.

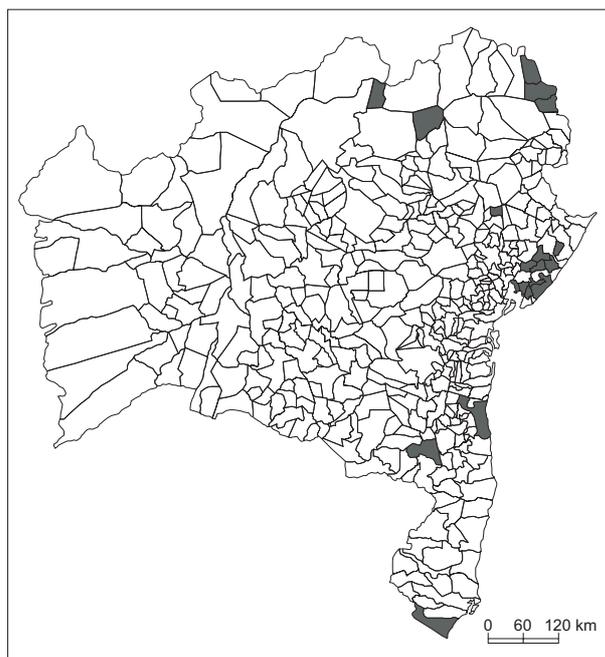
As Figuras 7, 8 e 9 mostram a localização dos 20 municípios com participação majoritária da agropecuária, da indústria e dos serviços no PIB municipal, em 2002

Figura 7
Estado da Bahia – 20 municípios com participação majoritária da agropecuária no PIB municipal – 2002



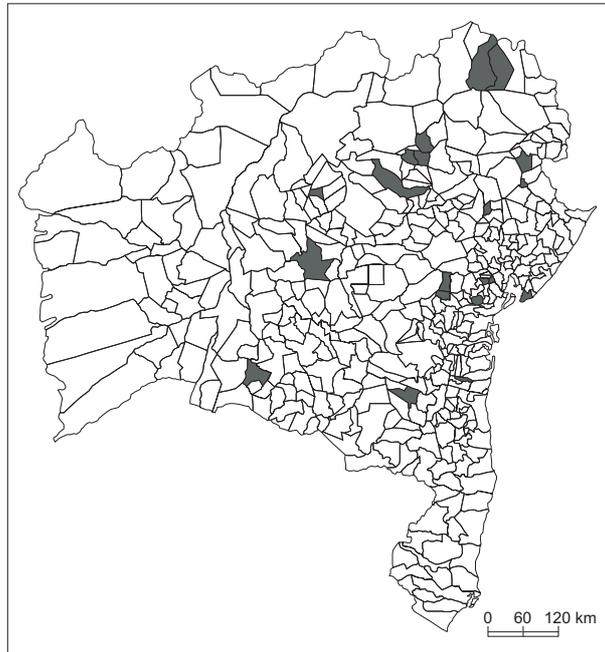
Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do IBGE, 2005.
* PIB sem incluir os impostos.

Figura 8
Estado da Bahia – 20 municípios com participação majoritária da indústria no PIB municipal – 2002



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do IBGE, 2005.
* PIB sem incluir os impostos.

Figura 9
Estado da Bahia – 20 municípios com participação
majoritária da indústria no PIB municipal – 2002



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do IBGE, 2005.
* PIB sem incluir os impostos.

CONCLUSÃO

Como vimos, os desequilíbrios regionais e municipais na Bahia são bastante expressivos, particularmente quando se toma a escala dos municípios. Certamente é uma situação bem mais complexa e diversificada do que há poucas décadas atrás (até os anos 60 do século passado), quando os grandes desequilíbrios podiam ser praticamente resumidos à comparação entre Salvador e todo o interior do Estado, pouco dinâmico e urbanizado (CAPES, 1958). Seria a clássica oposição entre o que poderia ser chamado de "Salvador e o deserto baiano", parafraseando a célebre contribuição de Gravier (1947) sobre o forte contraste entre Paris e o resto do território francês na década dos 40, contraste hoje bastante reduzido graças a uma aplicação de eficientes políticas públicas de descentralização, com ampla participação social. Em uma abordagem pioneira, com o sugestivo título "Salvador e o Deserto", Santos (1959, p. 127) prioriza, por sua vez, "[...] a extrema rarefação do povoamento, a quase completa ausência da vida humana, derredor de uma cidade que beira os 600 mil habitantes". Assim, Salvador estaria cercada, na década dos 50 do século passado, por um verdadeiro deserto, mais tarde transformado em sua hoje densa Região Metropolitana, de base industrial e com o eixo turístico no litoral, formando aí um *continuum* urbano.

Em nossos dias, além de persistir, em muitos aspectos, esse fato na Bahia, é preciso incluir toda a RMS no contexto, e várias outras regiões com certo porte econômico, o que

estabelece mais complexidade e diferenças com relação ao tradicional modelo anterior. Como exemplo da permanência do desequilíbrio entre Salvador e o interior, Alban (2005) recoloca, com grande pertinência, a discussão da criação ou não de uma nova capital na área central do Estado da Bahia, pioneiramente formulada por Oliveira (1951) e retomada por Santos (1958), significativamente no período em que justamente o contraste entre o centro (Salvador) e a periferia (interior) atingia seu ápice.

O fato mais novo na análise da questão regional baiana, sob a ótica dos desequilíbrios regionais e municipais, é a possibilidade de constatar *mutatis mutandis* que as mesorregiões e microrregiões mais dinâmicas tendem a reproduzir em suas diferentes escalas (ou seja, tendem a internalizar em suas unidades espaciais) o que acontece na escala de todo o Estado, como foi possível demonstrar para as mesorregiões Metropolitana de Salvador e Extremo Oeste e para as microrregiões de Salvador, Barreiras, Porto Seguro e Catu.

Isto demonstra que a Bahia necessita definir, ao mesmo tempo, uma sólida política estadual de desenvolvimento regional que contemple o conjunto de seu extenso território e, de forma integrada e participativa, uma política para cada uma de suas diferentes regiões, sobretudo na perspectiva de construir uma dinâmica, sistêmica e mais equilibrada estrutura urbano-regional, reduzindo os desequilíbrios.

Portanto, a nosso ver, seria estrategicamente muito mais efetivo implantar uma consistente e articulada política de descentralização, fortalecendo as cidades médias como verdadeiras capitais regionais — capitais de “quase-estados”, como diria Boisier (1992), do que investir na construção de uma nova capital na área central, com forte potencial concentrador capaz de criar novas formas de desequilíbrio. Para tanto, é necessário considerar que, hoje, a Bahia já dispõe de cidades médias (ou próximas a esse nível) com bom potencial para exercer o papel de capitais regionais, portanto, com maior autonomia, ao contrário da década dos 50 do século passado (SILVA; ROCHA, 2003). Por outro lado, uma nova capital, mesmo localizada na área geograficamente central, considerando as grandes distâncias decorrentes da extensão territorial baiana e as características da precária infra-estrutura de transportes e comunicações, não significaria de imediato uma expressiva melhoria da acessibilidade para muitas regiões. Seria mais produtivo investir na construção de um descentralizado e integrado sistema urbano-regional, apoiado em capitais regionais bem distribuídas sobre o território, capazes, por conseguinte, de atender as demandas regionais localizadas na sua área de influência em bens e serviços, inclusive as demandas latentes de uma enraizada gestão regional para o desenvolvimento. Seria um processo de organização sócio-territorial que poderia contribuir para a construção sociopolítica de uma região, o que significa

[...] potencializar sua capacidade de auto-organização, transformando uma sociedade inanimada, segmentada por interesses setoriais, pouco perceptiva de sua identidade territorial e definitivamente passiva, em outra, organizada, coesa, consciente de sua identidade, capaz de mobilizar-se em torno de projetos políticos comuns, ou seja, capaz de transformar-se em sujeito de seu próprio desenvolvimento (BOISIER, 1996, p. 26).

Trata-se, portanto, de construir socialmente uma nova instância sociopolítica e institucional, dotada de uma expressiva autonomia, em um território tão extenso, desequilibrado e diversificado como o da Bahia; uma instância da região ativamente centrada em seus interesses e problemas comuns, e capaz de integrar as ações promovidas nas escalas do município, do Estado e da União. Isto se fundamenta no fato de que muitas questões de interesse municipal superam os seus limites, sendo compartilhadas por um determinado número de municípios. Por outro lado, estas questões não necessariamente devem ser diretamente trabalhadas pelo Estado e pela União, já que estas instâncias têm necessariamente outras prioridades. Mas é evidente que há necessidade de uma permanente e forte articulação entre as regiões (com seus municípios), o governo estadual e o governo federal, além do setor empresarial, de organizações sociais e, eventualmente, de organizações internacionais. Por conseguinte, isto corresponde, na realidade, à construção de políticas públicas de natureza sócio-territorial e não somente políticas públicas de governo, excessivamente centralizadas e setorializadas e, ainda, freqüentemente elaboradas sem priorizar a perspectiva regional. Esta estratégia teria, por conseguinte, um impacto bem mais abrangente sobre todo o território que o de uma nova capital na área central, com influência mais restrita ao seu entorno.

No Brasil, há exemplos estimulantes de políticas bem sucedidas de descentralização do desenvolvimento econômico e social, especialmente no Rio Grande do Sul, com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, e em Santa Catarina, com os Fóruns Regionais de Desenvolvimento (SILVA, 2003). Em ambos os casos, o papel das universidades regionais, muitas de natureza comunitária, tem sido fundamental, inclusive na condução articulada do processo. Além disso, no competitivo contexto da integração nacional e global, Salvador, com sua região metropolitana, não pode ser esvaziada. Pelo contrário, é necessário que haja uma melhor qualificação e integração intersetorial e espacial da RMS no contexto de toda a Bahia e do Brasil, o que exige políticas específicas. O novo processo de construção regional na Bahia deve, portanto, se fundamentar na perspectiva de imaginar as regiões como um sistema dentro de um sistema integrado de regiões baianas, inseridas no contexto nacional e global.

De qualquer maneira, fica evidente que para a Bahia resolver seu novo enigma, o de crescer economicamente nas últimas décadas sem se desenvolver socialmente (ALBAN, 2005), mais do que nunca é preciso levar em consideração a questão da sua estrutura espacial, na qual se destaca, de forma contundente, a problemática dos desequilíbrios regionais e municipais. Só assim será possível valorizar a busca de uma maior equidade sócio-espacial em nosso meio, quer dizer, em todo o território estadual.

REFERÊNCIAS

ALBAN, M. O novo enigma baiano, a questão urbana-regional e a alternativa de uma nova capital. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, XI, 2005, Salvador. *Anais...* Salvador: UFBA, 2005.

AZZONI, C. R. *Indústria e reversão da polarização no Brasil*. São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas, 1986.

BOISIER, S. La gestión de las regiones em el nuevo orden internacional: cuasi-estados y cuasi-empresas. In: _____. *El arte de hacer región*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos, 1992. p. 169-214.

_____. *Modernidad y territorio*. Santiago de Chile: ILPES, 1996.

CAMPANHA NACIONAL DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. *Estudos de desenvolvimento regional (Bahia)*. Rio de Janeiro: CAPES, 1958.

FERREIRA, C. M. de C. A controvérsia da desconcentração geográfica da indústria na década de 70. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 138-146, jan./mar.1991.

GRAVIER, J.-F. *Paris et le désert français*. Paris: Le Portulan, 1947.

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (IDH-M). Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2005.

ÍNDICE DE GINI. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Produto interno bruto dos municípios – 1999-2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

OLIVEIRA, A. M. de. O Estado da Bahia e sua futura capital. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 15, p. 359-361, jul./set. 1951.

PERROUX, F. O conceito de pólos de crescimento. In: SCHWARZMAN, J. (Org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977. p. 145-156.

RICHARDSON, H. W. Polarization reversal in developing countries. *Papers of the Regional Science Association*, v. 45, p. 67-85, 1980.

SANTOS, M. Devemos transferir a capital da Bahia? *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 11, p. 155-156, jul./dez. 1958.

_____. Salvador e o deserto. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 47/48, p. 127-128, 1959.

SILVA, B. C. N.; ROCHA, A. P. Análise da dinâmica da urbanização no Estado da Bahia – 1940/2000. In: SILVA, S. B. de M. e; SILVA, B. C. N. *Estudos sobre globalização, território e Bahia*. Salvador: UFBA/Mestrado em Geografia, 2003. p. 85-107.

SILVA, S. B. de M. e. O problema regional brasileiro: velhas e novas questões. In: SILVA, S. B. de M. e; SILVA, B. C. N. *Estudos sobre globalização, território e Bahia*. Salvador: UFBA/Mestrado em Geografia, 2003. p. 49-64.

_____. O problema regional baiano: novas e velhas questões. In: SILVA, S. B. de M. e; SILVA, B. C. N. *Estudos sobre globalização, território e Bahia*. Salvador: UFBA/Mestrado em Geografia, 2003. p. 65-83.

_____. SILVA, B. C. N. Globalização e reestruturação territorial no Estado da Bahia. *Geografia*, Rio Claro, v. 21, n. 2, p. 67-85, 1996.

TARTAGLIA, J. C.; OLIVEIRA, O. L. (Org.). *Modernização e desenvolvimento no interior de São Paulo*. São Paulo: EDUNESP, 1988.

WILLIAMSON, J. Desigualdade regional e o processo de desenvolvimento nacional: descrição de padrões. In: SCHWARZMAN, J. (Org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977. p. 53-116.

A IRRIGAÇÃO NO MÉDIO SÃO FRANCISCO E A PRODUÇÃO DA SELETIVIDADE SOCIOESPACIAL¹

Agripino Souza Coelho Neto*

INTERPRETAÇÕES E SIGNIFICADOS DA IRRIGAÇÃO

A região Nordeste, historicamente objeto de debates nacionais, haja vista a amplitude que ganhou a problemática das secas, esteve submetida a políticas especiais do Estado brasileiro desde o início do período republicano. Os diversos eixos de discussão empreendidos sobre o assunto nos âmbitos político-institucional, acadêmico e midiático, e nos fóruns sociais informam as características e interpretações predominantes sobre o intervencionismo estatal.

Dentre as diversas modalidades de intervenção pública dirigidas ao Nordeste, a política de implantação da agricultura irrigada oferece exemplo ilustrativo para essa discussão, constituindo-se em matéria-prima para subsidiar a reflexão sobre a ação do Estado enquanto agente central na elaboração e execução de políticas territoriais. No âmbito das análises acerca da irrigação pública desenvolvida no Nordeste brasileiro, as diferentes interpretações podem ser agrupadas em alguns eixos discursivos que contribuem para abrir o debate sobre o tema.

O caráter do Estado brasileiro, autoritário, paternalista e clientelista, concorreu para a apropriação dos instrumentos de política adotados e sua utilização no favorecimento de interesses privados, em detrimento do benefício da coletividade regional (BURZTYN, 1987). Nessa perspectiva, a irrigação pública colocada em curso no Nordeste é interpretada como um conjunto de políticas estatais orientadas para a legitimação recíproca dos poderes central e local, sem apresentar resultados efetivos para a transformação da estrutura política e social arcaica e superação do atraso regional, manifestado através dos indicadores socioeconômicos e estruturais, a exemplo da elevada concentração fundiária e da renda, que dificulta o acesso à terra e reproduz relações de trabalho exploratórias, além das condições precárias de trabalho e de vida da população rural, e dos elevados níveis de analfabetismo e desemprego.

A concepção do Estado como aparelho a serviço da acumulação capitalista permite pen-

¹ Este artigo é um fragmento da dissertação defendida no Mestrado em Geografia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). A pesquisa foi financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB).

* Mestre em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor de Geografia Humana e Econômica da Universidade do Estado da Bahia (UNEB/Campus XI). agscneto@uneb.br

sar na orientação das medidas de política no sentido de viabilizar os objetivos de acumulação de capital (CARVALHO, 1987; GONÇALVES NETO, 1996). Nesse sentido, a irrigação pode ser compreendida como um processo de patrocínio da modernização capitalista do espaço agrário brasileiro.

A implantação de projetos públicos de irrigação pode ser identificada, também, como alternativa para o desenvolvimento regional, propiciando o enfrentamento das adversidades físicas e dos desníveis socioeconômicos que constituem fator de entrave ao desenvolvimento da região. Esse discurso mostra-se prevaiente no âmbito do Estado, podendo ser capturado nos diversos documentos produzidos pelos órgãos governamentais (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO SÃO FRANCISCO, 1999; COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA, 2001; BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2001).

Os horizontes abertos pelo advento da agricultura irrigada permitem, inclusive, segundo Castro (2000), a reinvenção do histórico discurso da seca. Predominante na Primeira República, o discurso da seca constituía-se, sinteticamente, na construção de uma imagem de atraso e pobreza sobre o Nordeste, para sustentar a reivindicação de recursos públicos federais que, em última instância, garantiam a continuidade do atraso e a manutenção da estrutura social.

Castro (1992, 1997) aponta para uma inversão deste discurso que ocorre no âmbito do Estado e dos agentes interessados na expansão da agricultura consolidada com base em tecnologia moderna e com grande inversão de capitais. O uso da irrigação no semi-árido nordestino permite um controle diferenciado sobre as condições naturais, promovendo um equilíbrio entre luminosidade, temperatura e oferta de água, ingredientes que viabilizam a produção durante todo o ano, garantindo várias colheitas. Neste sentido, a região Nordeste assume uma nova imagem, representando uma opção de investimentos para capitais, em face das novas vantagens comparativas que apresenta com as disponibilidades de recursos naturais, ou seja, a natureza, outrora difundida como entrave ao desenvolvimento, agora é um ingrediente chave na superação do atraso. Esta perspectiva pode ser ilustrada pela citação que segue:

O Brasil é o segundo produtor de frutas do mundo, e a tendência é que, muito em breve venha assumir a liderança. O maior colaborador na busca por este título é o Vale do São Francisco, onde a natureza não poupou esforços para oferecer um clima propício e terras com grande potencial para o desenvolvimento da agricultura irrigada, notadamente para a fruticultura. Fatores como esses, somados à participação da CODEVASF na implantação de infra-estrutura para irrigação e na viabilização de crédito para os pequenos produtores, vêm transformando o vale em um pomar multiplicador de negócios e oportunidades (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO SÃO FRANCISCO, s. d., grifos nossos).

O Vale do São Francisco tem se constituído em um campo empírico e experimental no qual se verifica, de forma marcante, a adoção dos novos pressupostos da política nacional de irrigação, cuja especificidade decorre do estabelecimento de uma região de planejamento governamental, da criação de uma agência federal especialmente dedicada para

seu desenvolvimento e do privilegiamento à iniciativa empresarial nos projetos públicos. A experiência da irrigação pública no Vale do São Francisco ganha expressividade no final da década de 1960, ainda com a Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE), mas principalmente com a criação da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), ocorrida em 1974, cuja atuação passou a priorizar a agricultura irrigada. Atualmente, esse espaço regional delimitado em torno da bacia hidrográfica do Rio São Francisco possui 25 projetos em operação e outros 14 nas diferentes fases de planejamento, todos sob a responsabilidade da Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba² (COELHO NETO, 2004).

Objetivando analisar a validade dos discursos e interpretações sobre o papel, a representatividade e o alcance da irrigação no Vale do São Francisco é que este trabalho se estrutura. Para efeito de análise, foi delimitado como campo empírico de estudo o recorte da Região Econômica do Médio São Francisco,³ na qual se localizam a sede da 2ª Superintendência Regional da CODEVASF e os Perímetros Irrigados Formoso "A" e "H".

A SELETIVIDADE SOCIOESPACIAL NO MÉDIO SÃO FRANCISCO

A política de irrigação adotada para o Vale do São Francisco fundamenta-se, entre outros pressupostos, na concepção de pólos de crescimento (Figura 1), originalmente desenvolvida pelo francês François Perroux.⁴ Santos (2003) elabora uma crítica que pode contribuir para explicar os resultados e problemas que envolveram a maciça aplicação destas formulações no Brasil, fazendo um alerta sobre o uso indiscriminado nos países subdesenvolvidos de concepções elaboradas para os países desenvolvidos ocidentais, desconsiderando as diferenças estruturais entre as duas realidades.

O conteúdo da crítica desenvolvida por Santos (2003) é bastante elucidativo para a análise proposta neste texto, sobre a qual serão recuperadas duas questões. A primeira indica que as formulações privilegiam o espaço das empresas, preocupando-se com o espaço de poucos e não com o espaço de todos. Os resultados obtidos em alguns lugares que foram objeto da aplicação destes princípios e que experimentam crescimento dos indicadores econômicos não têm apresentado manifestações de distribuição social com ampliação dos benefícios para a totalidade da população. A segunda contestação recai sobre a idéia

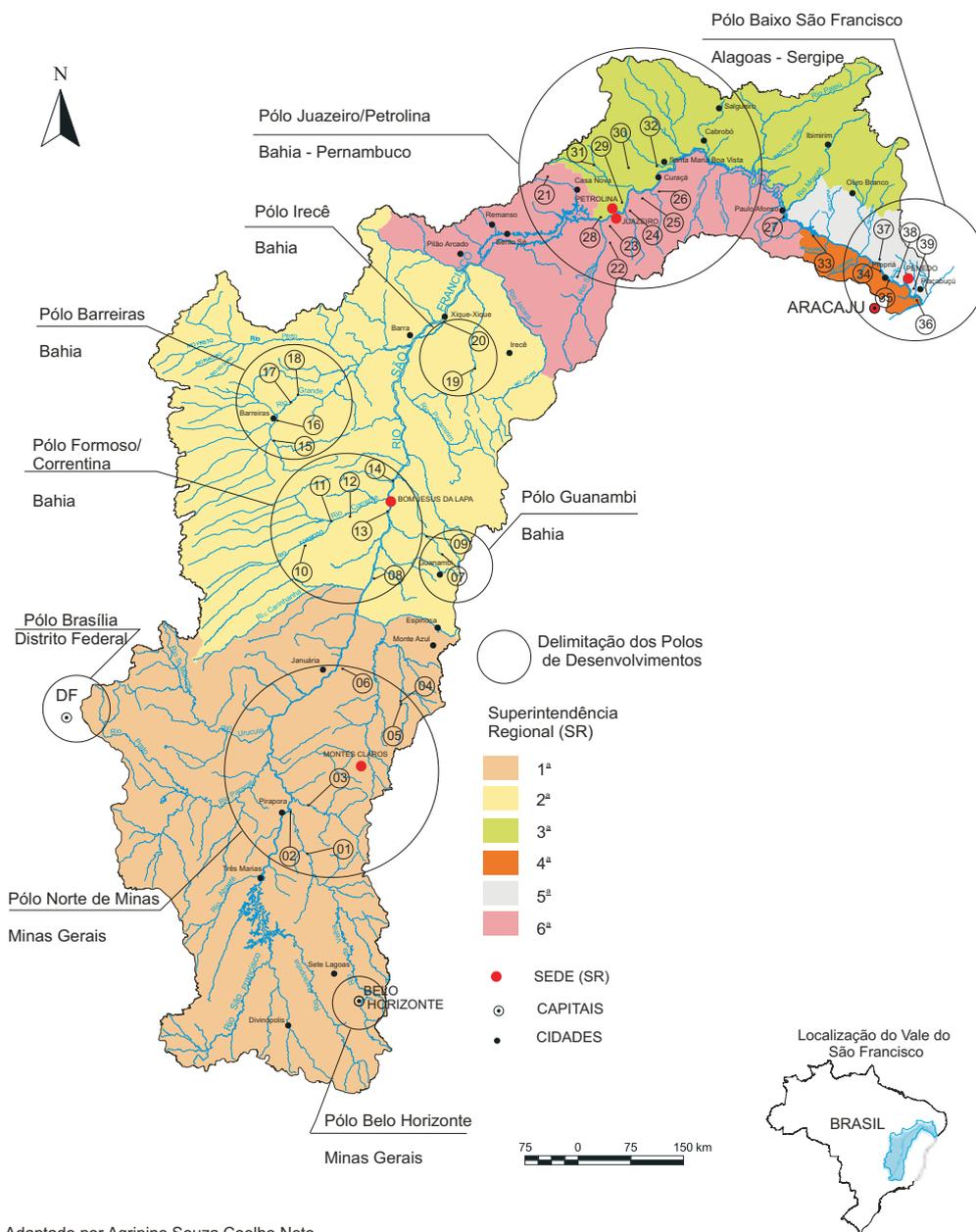
² A Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) foi criada em 1948 para atender à Constituição Federal de 1946, que estabelecia 1% da renda tributária da União para o aproveitamento das potencialidades da Bacia do Rio São Francisco. Em 1967 o órgão foi transformado na Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE) e, em 1974, na Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), a qual incorporou, em 2000, o Vale do Parnaíba e passou a denominar-se Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, mantendo, porém, a mesma sigla.

³ A Região Econômica do Médio São Francisco assumida neste estudo considera a delimitação regional adotada pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).

⁴ Sobre a teoria dos pólos de crescimento ver Silva (1976).

da difusão espacial do crescimento, defendida pela teoria, uma vez que a aplicação da concepção de pólos de crescimento promove a concentração espacial do aparato produtivo e social dos benefícios. Essas repercussões espaciais apontadas pelo autor concorrem para o entendimento da organização do espaço regional no Vale do São Francisco, cujo recorte do Médio São Francisco é o objeto de atenção mais específico deste trabalho.

Figura 1
Pólos de desenvolvimento do Vale do São Francisco



Adaptado por Agripino Souza Coelho Neto.
 Fonte: CODEVASF, Inventário de Projetos. Brasília, 1999.

Embora possa ser constatada a proliferação dos espaços irrigados no Vale do São Francisco, bem como a alavancagem de indicadores que apontam o aumento de produção, produtividade e avanços organizacionais, como demonstra o caso do eixo Juazeiro-Petrolina (CALDAS, 2004), a materialização destes processos se manifesta extremamente concentrada espacialmente, produzindo espaços seletivos que se distanciam da regularidade regional.

Os perímetros públicos de irrigação constituem-se em espaços selecionados para construção de infra-estrutura técnica e social, na tentativa de viabilizar a prática da agricultura irrigada, cuja existência vincula-se à função do Estado enquanto agente de planejamento e intervenção no território, orientado por diretrizes, objetivos e interesses específicos.

No caso do Vale do São Francisco, diversos estudos foram realizados com o intento de identificar áreas prioritárias, repercutindo na instalação de projetos públicos, geralmente nos vales férteis da bacia do Rio São Francisco. Entretanto, as condições naturais verificadas nestas áreas não correspondem à totalidade da região Nordeste e, nem mesmo, de todo o Vale do São Francisco. A implantação de um projeto de irrigação exemplifica o exercício do trabalho humano, buscando construir condições espaciais específicas para a realização do processo produtivo, implicando o uso de tecnologias não disponíveis originalmente nas áreas selecionadas e que são fenômenos espaciais pouco expressivos, em termos de área efetivamente ocupada na região discutida no âmbito deste trabalho (Região Econômica do Médio São Francisco). Estes pressupostos reforçam a idéia defendida por Castro (2000), que considera os projetos de irrigação como ilhas de tecnologia, ou seja, espaços dotados de infra-estrutura moderna que se destacam no espaço regional.

Nesse sentido, os perímetros de irrigação constituem espaços seletivos na realidade regional e local, materializando diferenças espaciais em relação ao seu entorno, que podem ser constatadas através da observação da paisagem, denunciando o acesso diferenciado a tecnologia empregada e a água, bem como os diferenciados níveis de produtividade. Os Perímetros Irrigados Formoso "A" e "H" se enquadram nesta formulação, quando observada sua inserção na Região Econômica do Médio São Francisco (nível regional) e sua diferença em relação ao Projeto Especial de Colonização Serra do Ramalho (nível local).

As manifestações regionais da seletividade

Para sustentação das idéias acima defendidas, destaca-se, primeiramente, a escala de análise regional, tomando-se como recorte as Regiões Econômicas do Estado da Bahia. O Projeto Formoso⁵ localiza-se no município de Bom Jesus da Lapa e, conseqüentemente,

⁵ Vale salientar que, embora este trabalho abranja o estudo dos perímetros públicos Formoso "A" e Formoso "H", em determinados momentos usar-se-á apenas a denominação Projeto Formoso para indicar os dois perímetros, procedimento que objetiva conferir melhor operacionalidade ao texto.

na Região Econômica do Médio São Francisco. Embora abrangendo 16 municípios, que atingem uma superfície de 47.114 km² (Tabela 1), a região possui apenas dois perímetros públicos de irrigação (Formoso "A" e Formoso "H"), concentrados em um único município e com uma área irrigada de 11.976 hectares, que não ocupam mais de 0,25% da superfície regional. Esta situação assume maior proporção com a constatação de que 57% da população da referida região residem na zona rural e que o número de beneficiários dos dois projetos, que totaliza 928 colonos (Tabela 2), não atinge 0,5% da população dos municípios que a integram. Outro fator que acentua a gravidade é o processo de concentração da propriedade dos lotes de colonização, em poder de alguns agentes que respondem melhor à lógica de mercado que orienta o funcionamento da agricultura irrigada.

O parcelamento das terras dos perímetros públicos no Vale do São Francisco tem privilegiado a iniciativa empresarial, fato que se verifica no Formoso (Tabela 2), no qual 61,61% dos lotes foram destinados a empresas. Essa orientação se mostra questionável com a constatação de uma expressiva ociosidade experimentada na área empresarial do perímetro irrigado, que atinge 54,79% no Formoso "A" e 88,70% no Formoso "H", perfazendo 4.918 hectares (Tabela 3). Esses dados tornam-se mais representativos quando constatado que na região do Médio São Francisco existem 28 acampamentos de trabalhadores rurais sem terra, em pleno movimento de luta pela terra,⁶ e que a região depende principalmente do setor agrícola para movimentar sua economia, com uma população que é predominantemente rural.

O pequeno e localizado alcance da irrigação pública no Médio São Francisco produz uma seletividade espacial, distanciando os dois espaços irrigados da realidade rural regional. Esses dados evidenciam, também, a pequena prioridade conferida a este recorte regional pelas políticas de irrigação no Vale do São Francisco. Considerando a superfície implantada, o número de beneficiários e a recente implantação destes perímetros, pouca contribuição pode ser notada para efeito da promoção do desenvolvimento regional, apesar dos estudos e investimentos remontarem à década de 1950.

O estudo desenvolvido pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) sobre os indicadores econômicos e sociais dos municípios e regiões econômicas do estado aponta que a Região Econômica do Médio São Francisco possui os piores indicadores, mais especificamente o pior desempenho econômico e um dos piores desempenhos na área social.⁷

⁶ Informação concedida pelo Laboratório GeografAR — A Geografia dos Assentamentos na Área Rural, por meio de projeto de pesquisa integrado do Programa de Pós-Graduação em Geografia IGEO/UFBA.

⁷ A SEI adota metodologia específica para cálculo dos referidos indicadores, reconhecidos pela sigla IDE (Índice de Desenvolvimento Econômico) e IDS (Índice de Desenvolvimento Social). O IDE é composto por variáveis que consideram a infra-estrutura, a qualificação da mão-de-obra e o produto municipal, enquanto o IDS considera o nível de saúde, a educação, a oferta de serviços básicos e a renda média dos chefes de famílias (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2002b).

Tabela 1
População e superfície dos municípios da região econômica do Médio São Francisco – 2000

Município	População Urbana		População Rural		População Total	Superfície (km ²)
	Habitantes	%	Habitantes	%		
Barra	19.621	44,41	24.562	55,59	44.183	11.333
Bom Jesus da Lapa	37.726	69,32	16.695	30,68	54.421	3.951
Brejolândia	1.832	20,91	6.930	79,09	8.762	2.619
Buritirama	5.924	33,29	11.873	66,71	17.797	3.798
Carinhanha	10.483	38,44	16.789	61,56	27.272	2.752
Feira da Mata	2.822	45,26	3.413	54,74	6.235	1.656
Ibotirama	16.384	67,85	7.765	32,15	24.149	1.391
Iuiú	4.571	43,58	5.918	56,42	10.489	1.096
Malhada	6.073	38,89	9.541	61,11	15.614	2.138
Matina	2.759	26,94	7.483	73,06	10.242	773
Morpará	5.494	63,91	3.103	36,09	8.597	1.732
Muquém do São Francisco	997	11,01	8.055	88,99	9.052	3.834
Paratinga	9.067	32,76	18.612	67,24	27.679	2.956
Riacho de Santana	11.011	38,44	17.632	61,56	28.643	2.698
Serra do Ramalho	3.742	11,48	28.858	88,52	32.600	2.677
Sítio do Mato	6.470	55,05	5.282	44,95	11.752	1.710
Médio São Francisco	144.976	42,96	192.511	57,04	337.487	47.114

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2002).

Tabela 2
Parcelamento da terra no projeto irrigado formoso por subdivisão do perímetro segundo categoria de proprietários – 2004 ^(*)

Categoria do Irrigante	Formoso A			Formoso H			Formoso A + H		
	Nº	Área (ha)	%	Nº	Área (ha)	%	Nº	Área (ha)	%
Colono	695	3.047	38,85	233	1.551	37,52	928	4.598	38,39
Empresa	162	4.795	61,15	91	2.583	62,48	253	7.378	61,61
Total	857	7.842	100,00	324	4.134	100,00	1.181	11.976	100,00

Fonte: CODEVASF/2ª Superintendência Regional; Distrito de Irrigação do Formoso/Divisão Administrativa.

(*) Nota: os dados levam em consideração apenas a Superfície Líquida Irrigável (SLI).

Tabela 3
Ocupação das áreas do perímetro irrigado Formoso segundo critérios de parcelamento da terra – 2004

Situação	Formoso A				Formoso H			
	Colonos		Empresas		Colonos		Empresas	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
Ocupada	3.047	100,00	2.168	45,21	1.453	93,68	292	11,30
Não Ocupada	0	—	2.627	54,79	98	6,32	2.291	88,70
Total	3.047	100,00	4.795	100,00	1.551	100,00	2.583	100,00

Fonte: Distrito de Irrigação do Formoso/Divisão Administrativa.

Essa situação pode ser constatada na Tabela 4, que demonstra a pequena importância do seu produto regional no âmbito da Bahia. Os dados permitem concluir que a irrigação não tem contribuído para o efetivo crescimento dos indicadores econômicos e melhoria das condições sociais.

Tabela 4
Estimativa do produto municipal por regiões econômicas do Estado da Bahia – 2000

Região Econômica	Produto (R\$ Milhões)	Participação no Produto Estadual (%)
Baixo Médio São Francisco	1.355,49	3
Chapada Diamantina	826,84	2
Extremo Sul	2.439,92	5
Irecê	632,69	1
Litoral Norte	2.854,97	6
Litoral Sul	2.280,68	5
Médio São Francisco	549,95	1
Metropolitana de Salvador	20.761,35	48
Nordeste	2.958,39	7
Oeste	1.720,85	4
Paraguaçu	2.461,08	6
Piemonte da Diamantina	1.083,83	2
Recôncavo Sul	1.357,55	3
Serra Geral	1.093,79	2
Sudoeste	2.014,01	5
Estado Bahia	44.391,39	100

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2002a).

Numa escala mais ampla, pode ser questionado, inclusive, o impacto econômico do Baixo Médio São Francisco, região cujo avanço da irrigação assume as maiores proporções no contexto baiano. Apesar da profunda concentração da Região Metropolitana de Salvador, que contribui para distorcer a análise das participações regionais, os valores apresentados pelo Baixo Médio São Francisco encontram-se inferiores a diversas outras regiões do estado, a exemplo do Extremo Sul, Litoral Norte, Litoral Sul, Nordeste, Paraguaçu, Oeste e Sudoeste.

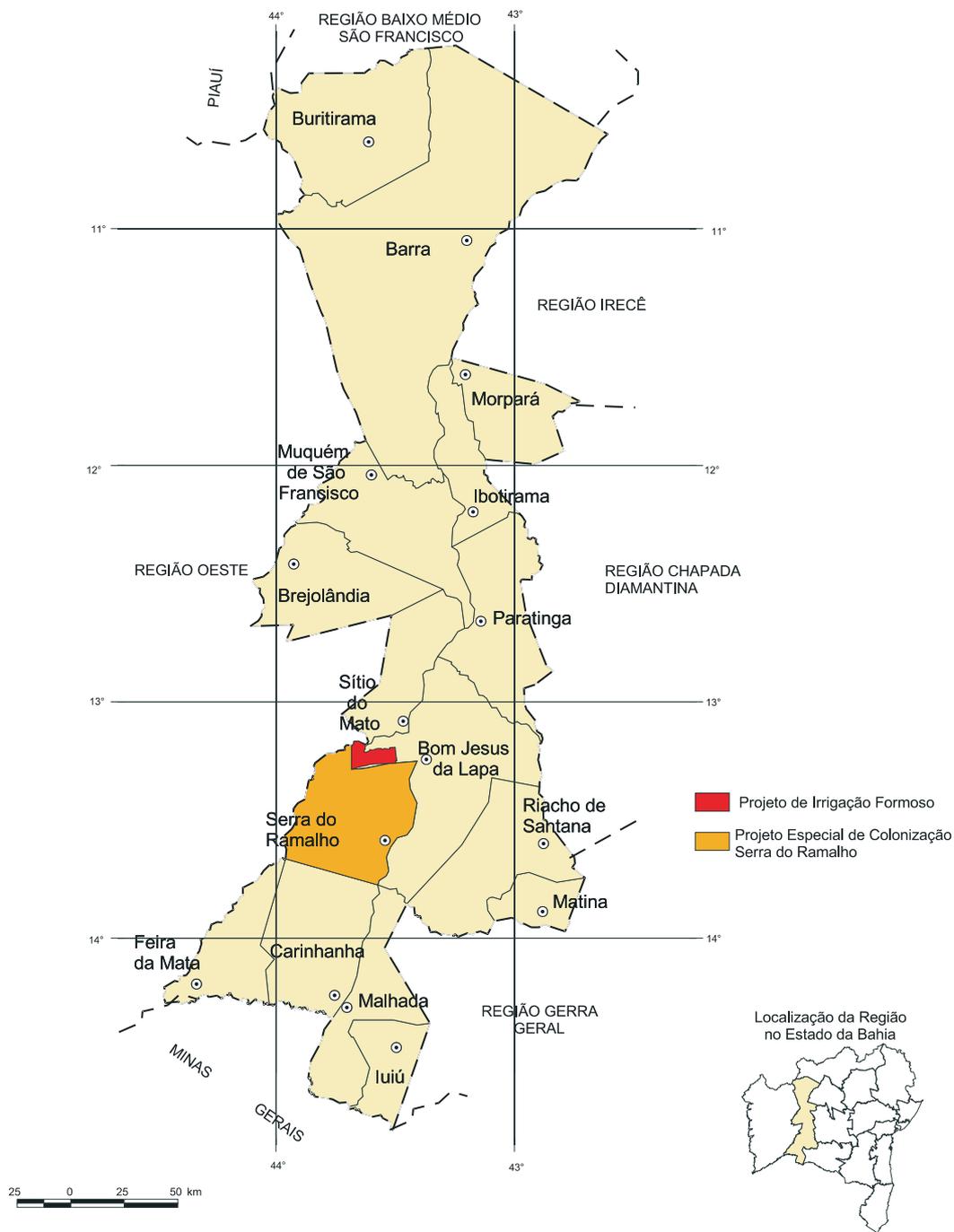
A seletividade na sua manifestação local

Outra forma de empiricização da seletividade se revela no nível local, com as diferenças verificadas entre o Projeto de Irrigação Formoso e o Projeto Especial de Colonização Serra do Ramalho, localizados, respectivamente, nos municípios fronteiriços de Bom Jesus da Lapa e Serra do Ramalho (Figura 2). Uma grande parte da área que compõe o Projeto Serra do Ramalho fora originalmente projetada para a construção do Projeto Formoso, e foi desapropriada pelo INCRA para abrigar a população desalojada com a construção da barragem de Sobradinho, engendrando a futura constituição e emancipação do município de Serra do Ramalho.

Parece contraditório que as terras atualmente ocupadas com o Projeto de Colonização Serra do Ramalho, localizadas às margens do Rio São Francisco, tenham sido objeto dos estudos e dos planos de irrigação e encontrem-se, ainda hoje, operando em um regime de agricultura de sequeiro. O Projeto Formoso e o Projeto Serra do Ramalho, separados apenas pela BR-349, representam duas faces da mesma realidade, pois, inclusive, pertenciam recentemente ao mesmo município,⁸ demonstrando a ausência de

⁸ O atual município de Serra do Ramalho integrava o município de Bom Jesus da Lapa até 1989, quando alcançou seu processo de emancipação. Esse município encontra-se estruturado em 23 agrovilas, com seus respectivos lotes de sequeiro, organizadas para assentamento da população desabrigada das áreas absorvidas pela barragem de Sobradinho. A sede municipal localiza-se na chamada agrovila 9, que alcançou um maior nível de crescimento que as demais.

Figura 2
 Projeto Serra do Ramalho e Perímetro Irrigado Formoso
 Região Econômica do Médio São Francisco - Bahia



Adaptado por Agripino Souza Coelho Neto.
 Fonte: Informações Básicas dos Municípios Baianos, SEI, 1997.

integração entre as distintas políticas destinadas ao espaço rural brasileiro (política de irrigação e política de colonização), cujos interesses e objetivos divergentes contribuem para a produção da seletividade espacial.

A observação da paisagem denuncia o distanciamento existente entre o Projeto Formoso e o Projeto Serra do Ramalho (Fotos 1, 2, 3 e 4). No primeiro caso, destaca-se a disponibilidade de água viabilizada pelo uso da irrigação, a densidade das técnicas empregadas e da ocupação produtiva do solo, contrastando com a mata seca e com resquícios de atividade produtiva, predominantes no segundo caso. No Projeto Formoso, nota-se a presença do Estado com a destinação de recursos, assistência técnica e participação nas decisões do perímetro, distante do aparente abandono verificado no Projeto de Serra do Ramalho. A paisagem predominante no Projeto Especial de Colonização Serra do Ramalho caracteriza-se pela ociosidade das terras, exceto quanto a pequenos espaços de produção agropecuária e de algodão, resultantes da concentração fundiária. O município tem uma população rural de 28.858 habitantes, representando 88,52% da população total (Tabela 1), distribuída por 23 agrovilas carentes de empregos e serviços sociais básicos.

Foto 1

Lote de sequeiro no Projeto Serra do Ramalho



Fonte: Coelho Neto (2004).

Foto 2

Lote irrigado no Projeto Formoso H



Fonte: Coelho Neto (2004).

Foto 3

Paisagem predominante no Projeto Serra do Ramalho



Fonte: Coelho Neto (2004).

Foto 4

Canal de irrigação no Projeto Formoso A



Fonte: Coelho Neto (2004).

Outros elementos reforçam as diferenças de dinamismo entre os dois espaços analisados. Por exemplo, a existência de um processo de migração de colonos do Projeto Serra do Ramalho para o Projeto Formoso, pois, dos 563 pequenos irrigantes existentes no Formoso "A" em 2001, 36 (6%) eram originários de Serra do Ramalho.⁹ Além disso, alguns agricultores se desfizeram de seus lotes de sequeiro no projeto de colonização e adquiriram lotes irrigados no Formoso. Outros possuem terras nos dois projetos, mas sobrevivem da renda gerada no lote do perímetro irrigado. Dentre os 10% de colonos do Projeto Formoso que possuem outras propriedades rurais em áreas de sequeiro nos municípios vizinhos, 31% têm suas terras no município de Serra do Ramalho (COELHO NETO, 2004).

As relações estabelecidas entre os dois projetos ocorrem também no plano da oferta de trabalho, uma vez que o Projeto Formoso tem gerado empregos para a população de Serra do Ramalho, seja como mão-de-obra temporária nos lotes irrigados — 17% dos lotes de colonização e 100% dos lotes empresariais utilizam mão-de-obra oriunda deste município — ou como funcionários assalariados do Distrito de Irrigação do Formoso (DIF) — aproximadamente 40% dos funcionários do DIF residem em Serra do Ramalho (COELHO NETO, 2004). Estas evidências sinalizam para uma nova função a ser exercida pelo município de Serra do Ramalho, a de fornecedor de mão-de-obra para o Projeto Formoso. Esta situação equivale ao processo destacado por Silva (1989) e Germani (1993) sobre a constituição de uma aglomeração espacial de trabalhadores nas proximidades dos perímetros irrigados, ofertando mão-de-obra barata e reproduzindo o próprio contexto socioespacial de atraso que justificou a intervenção pública para a construção da própria infra-estrutura irrigada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões apresentadas no âmbito deste trabalho questionam a efetividade do desenvolvimento territorial produzido pelas políticas de irrigação no Vale do São Francisco, pois mesmo nas regiões nas quais a agricultura irrigada mais avançou, os indicadores econômicos mostram-se pouco substanciais quando ampliamos a escala de análise, como é o caso da participação da economia do Baixo Médio São Francisco em relação ao Estado da Bahia.

A política de irrigação tem produzido espaços seletivos na realidade regional do Vale do São Francisco, ratificando a concepção de Castro (2000), que considera os perímetros irrigados como "sub-espços dotados de infra-estruturas modernas" que destoam da regularidade regional. A configuração espacial produzida pelas políticas territoriais na região reafirma as preocupações apontadas por Santos (2003) no que se refere à concen-

⁹ Perfil do pequeno produtor rural do Perímetro Formoso Setor "A", elaborado pelo Distrito de Irrigação do Formoso em outubro de 2001.

tração espacial do aparato produtivo e social dos benefícios. No caso do Projeto Formoso ficou evidenciada sua condição seleta em relação à realidade da região do Médio São Francisco, pois se constitui em *locus* privilegiado de produção agrícola viabilizado pela técnica da irrigação. Essa condição foi demonstrada também na esfera local, quando comparado com o Projeto Especial de Serra do Ramalho, que pratica uma agricultura de sequeiro e apresenta baixos índices de ocupação e produtividade em relação ao Formoso.

Os resultados apresentados na pesquisa demonstram que a agricultura irrigada constitui-se em um fenômeno tímido, pontual e pouco representativo no Médio São Francisco, pois beneficia um inexpressivo contingente populacional, especialmente numa região predominantemente rural, situação frontalmente contrária aos indicadores de urbanização da população brasileira. Aliados a esses aspectos, também concorrem para questionar o discurso do desenvolvimento territorial atribuído à irrigação a insignificante superfície regional efetivamente irrigada, bem como os indicadores sociais e econômicos apresentados pela região.

Diversos estudos que avaliaram as atividades de planejamento e execução de políticas públicas no Brasil apontaram problemas de articulação, de superposição espacial, e conflitos de atribuições entre os órgãos governamentais e as ações políticas. O caso em tela se apresenta como um exemplo recente de deficiência de comunicação entre duas políticas territoriais colocadas em execução no último quartel do século XX no espaço agrário nordestino. O problema de diálogo entre a política de colonização e a política de irrigação respondeu pela produção de desigualdades sócio-espaciais, aprofundando as disparidades, inclusive na escala intra-regional. As análises empreendidas reforçam a necessidade de uma maior integração das políticas territoriais, requerendo um esforço para superação da atomização e setorialização excessiva presente na ação do Estado.

A análise da dimensão espacial dos fenômenos produzidos pela sociedade demonstra sua importância explicativa, bem como sua validade para apontar as limitações do planejamento e das ações políticas. Neste sentido, a avaliação do rebatimento espacial das ações empreendidas pelo trabalho humano, especialmente neste caso circunscrito às ações do Estado, pode contribuir para a compreensão da realidade e subsidiar a discussão e o redirecionamento das políticas públicas, considerando a dimensão do território. A valorização da concepção de território como dimensão de análise e planejamento, perpassando a intervenção estatal em todas as suas esferas e setores de atuação, pode ser uma perspectiva colocada para superação das desigualdades regionais.

REFERÊNCIAS

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Políticas e estratégias para um novo modelo de irrigação*. Documento síntese. Fortaleza: BNB, 2001.

BURSZTYN, Marcel. *O poder dos donos*. Petrópolis: Vozes, 1987.

CALDAS, Alcides dos S. *Dinâmicas globais e tendências de desenvolvimento rural em territórios periféricos: o eixo Juazeiro-Petrolina (Brasil) e a Comarca do Ribeiro (Estado Espanhol)*. 2001. 614 f. Tese (Doutorado em Geografia) — Faculdade de Geografia e História, Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2001.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *O Nordeste e o regime autoritário: discurso e prática do planejamento regional*. São Paulo: HUCITEC, 1987.

CASTRO, Iná Elias de. *O mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.

_____. Imaginário político e território: natureza, regionalismo e representação. In: _____ (Org.). *Explorações geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

_____. Ilhas de tecnologia no Nordeste brasileiro e a reinvenção da natureza. *Território*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, p. 45-63, jul./dez. 2000.

COELHO NETO, Agripino Souza. *As repercussões espaciais das políticas de irrigação no vale do São Francisco: uma análise do perímetro irrigado formoso no município de Bom Jesus da Lapa (BA)*. 2004. 196 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO SÃO FRANCISCO. *Inventário de projetos*. 3. ed. Brasília, DF: CODEVASF, 1999.

_____. *CODEVASF, um vale de realizações, um vale de esperança*. Brasília, DF: CODEVASF, s. d. Não paginado.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA. *Vale investir*. Brasília, DF: CODEVASF, 2001.

GERMANI, Guiomar I. *Cuestión agraria y asentamiento de población en el área rural: la nueva cara de la lucha por la tierra. Bahia, Brasil (1964-1990)*. 1993. 665 f. Tese (Doutorado em Geografia) — Facultad de Geografía e Historia, Universidade de Barcelona, Barcelona, 1993.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira (1960-1980)*. São Paulo: HUCITEC, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo demográfico*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Bahia censo 2000: resultados do universo*. Salvador: SEI, 2002a. 1 CD-ROM.

_____. *Índice de desenvolvimento econômico e social dos municípios baianos 2002*. Salvador: SEI, 2002b. v. 2.

SANTOS, Milton. *Economia espacial: críticas e alternativas*. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2003.

SILVA, José Graziano da (Coord.). *A irrigação e a problemática fundiária do Nordeste*. Campinas: UNICAMP/PRONI, 1989.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e. Teorias de localização e de desenvolvimento regional. *Geografia*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 1-23, out. 1976.

A POLÍTICA ARTICULADA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL IMPLEMENTADA NO ESTADO DA BAHIA: UMA ANÁLISE DESCRITIVA¹

Waldelio Almeida de Oliveira Filho*

O presente artigo tem como objetivo principal realizar uma análise descritiva da política articulada de desenvolvimento territorial rural implementada no Estado da Bahia a partir de 2003. Para atingir este objetivo e facilitar a compreensão, estruturou-se o trabalho em quatro seções, além desta seção introdutória.

Na segunda seção, busca-se apresentar e comentar alguns conceitos propostos por alguns autores para o termo território, pois intenciona-se estabelecer sob quais bases conceituais está amparada a política de desenvolvimento territorial rural, objeto de estudo deste artigo.

Na seção seguinte, descreve-se o processo de territorialização da Bahia, iniciado em 2003, que culminou na efetivação de 23 territórios rurais, em dezembro de 2004.

Já na quarta seção, empreender-se-á uma caracterização da metodologia de referência adotada para o desenvolvimento territorial rural. Nessa seção, visa-se destacar, dentre outros aspectos, os principais fundamentos e conceitos da metodologia e a intrincada concertação institucional que validou a política pública em questão e que também elaborou a mencionada metodologia, a qual, inclusive, está sendo executada em alguns territórios do estado.

Por fim, na quinta seção, expõe-se o *status* da implementação da metodologia de referência para o desenvolvimento territorial rural no Estado da Bahia, bem como se tecem algumas considerações finais acerca dos tópicos abordados. Vale lembrar que esta comunicação constitui apenas uma aproximação inicial sobre o tema, não tendo, dessa maneira, a pretensão de esgotá-lo.

¹ O autor agradece o auxílio e as contribuições de Vitor de Athayde Couto Filho e Jeová Torres Silva Júnior, que, naturalmente, nenhuma responsabilidade têm pelos conteúdos aqui expressos.

* Mestrando em Administração pela UFBA. Pós-graduado em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela Fundação Visconde de Cairu. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado da Bahia. Trabalha na Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Professor do Instituto Baiano de Ensino Superior (IBES). waldelio@sei.ba.gov.br

TERRITÓRIO: PERSPECTIVAS CONCEITUAIS

É interessante notar como o conceito de território retornou aos meios acadêmicos, empresariais e governamentais em plena “era da globalização”. Nas palavras de Jiménez (2002, p. 27, tradução nossa),

É, aparentemente, um paradoxo que justo quando a globalização sugere um mundo no qual as distâncias estariam banalizando-se [...], se esteja produzindo, simultaneamente, uma recuperação da dimensão territorial, não só no plano teórico, mas sim na realidade das estratégias empresariais e das políticas públicas.

Neste contexto, faz-se necessário apresentar algumas abordagens conceituais que alguns autores propõem para o termo território. Para o próprio Jiménez (2002), desenvolvimento territorial está relacionado ao caráter localizado dos processos de acumulação, de inovação e de formação do capital social.² Já Schneider (2003, p. 08), se refere ao território como sendo um “[...] espaço de atuação em que transcorrem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais [...] construído a partir da ação entre os indivíduos e o ambiente ou contexto objetivo em que estão inseridos”. Ainda segundo este último autor, as soluções e respostas aos problemas existentes nos territórios se encontram nos próprios territórios. Veltz (*apud* JIMÉNEZ, 2002, p. 26, tradução nossa), por sua vez, enfatiza que o território

[...] é considerado como uma estrutura ativa (de desenvolvimento, de estagnação ou de regressão) e não somente como um perímetro-receptáculo das atividades produtivas [...] os territórios não são campos de manobras, e sim atores.

Santos (2000), por sua vez, destaca o sentimento de pertencimento e/ou identidade que as pessoas possuem em relação aos territórios em que vivem. Nas palavras desse autor, o território consiste no “[...] chão da população, isto é sua identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi” (SANTOS, 2000, p. 96). Reforçando esta idéia, Silva (2003, p. 118) compreende que

O território expressa, em um determinado momento, um complexo e dinâmico conjunto de relações sócio-econômicas, culturais e políticas, historicamente desenvolvidas e contextualmente espacializadas, incluindo sua perspectiva ambiental. Em função das diferentes formas de combinação temporal e espacial das relações acima citadas, os territórios apresentam grande diversidade com fortes características identitárias e isto envolvendo diferentes escalas. Os territórios assim identificados tendem, potencialmente, a implementar laços de coesão e solidariedade [...].

Outros autores, como Abramovay (2000, p. 06), enfatizam a dimensão sócio-relacional ao propor o seu conceito de território, abaixo reproduzido:

² Resgata-se aqui o conceito de capital social proposto por Abramovay pelo qual a “[...] noção de capital social permite ver que os indivíduos não agem independentemente, que seus objetivos não são estabelecidos de maneira isolada e seu comportamento nem sempre é estritamente egoísta. Neste sentido, as estruturas sociais devem ser vistas como recursos, como um ativo de capital de que os indivíduos podem dispor” (ABRAMOVAY, 2000, p. 04).

A idéia central é que o território, mais que simples base física para as relações entre indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais e dos custos de transportes e de comunicações. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico.

Por certo, outras abordagens conceituais sobre território são propostas por vários estudiosos e pesquisadores oriundos das mais variadas áreas do conhecimento. Contudo, percebe-se que alguns conceitos de território propostos por pesquisadores centrados na temática do desenvolvimento territorial foram construídos sob eixos temáticos específicos, quais sejam, as dimensões identitária e de pertencimento, o capital social, o empoderamento e a dimensão político-institucional — que pressupõe mobilização e articulação intra e extra-território voltada para o desenvolvimento. Alguns destes eixos podem ser claramente percebidos na abordagem desenvolvida por Casarotto Filho (1998, p. 87).

Em casos de grandes potencialidades naturais ou na quase total restrição das mesmas, a potencialidade básica de qualquer local, região ou país está assentada em sua população, ou mais amplamente em seu ambiente: a interação dessa gente, por meio de sua cultura, com o território e suas relações externas. Essa é a alavanca principal do processo de desenvolvimento e que requer grandes esforços de fomento e promoção.

Esse autor constata também a necessidade do que ele chama de pacto territorial:

[...] o encontro, em um contexto orgânico comum, dos atores de natureza diferente (administrações, instituições de serviço, associações etc.) atuantes no território, com o objetivo de tornar mais eficazes as políticas de desenvolvimento. Um pacto territorial, para poder ser eficaz e não se resumir exclusivamente em um evento político, deve ter os seguintes requisitos: (1) deve mobilizar os diversos atores em torno de uma idéia guia; (2) deve poder contar com o empenho desses atores também na fase projetual; (3) deve definir um projeto que seja orientado ao desenvolvimento das atividades produtivas de um território; (4) deve prever a realização do projeto em tempos definidos; (5) deve prever a “criação” de um ente gerenciador que expresse o acordo e a união dos atores envolvidos. (CASAROTTO FILHO, 1998, p. 98).

A necessidade de criação de um fórum que reúna os atores envolvidos nos esforços para o desenvolvimento do território é evidenciada, de modo freqüente, por Casarotto Filho (1998). Como será visto nas próximas seções, foi uma aproximação desta abordagem, com pequenas modificações, que foi implementada no processo de territorialização da Bahia.

Já no que se refere à emergência da perspectiva territorial voltada para o desenvolvimento rural, dois fatores, de acordo com Schneider (2003), contribuíram para que isso ocorresse, quais sejam: o esgotamento teórico e prático da perspectiva regional e o crescente questionamento da dinâmica setorial de ramos da atividade econômica. Vale lembrar, também, que “[...] estamos assistindo, sobretudo desde os anos 90, a uma crescente territorialização das questões ligadas à agricultura, em diferentes níveis, setores e escalas [...]” (SILVA, 2003, p. 118-119).

Por fim, cabe citar o conceito de território³ utilizado pelos atores envolvidos no processo de desenvolvimento territorial rural do Estado da Bahia. Neste caso, o território é entendido

[...] como a área geográfica de atuação de um projeto político-institucional, que se constrói a partir da articulação de instituições em torno de objetivos e métodos de desenvolvimento comuns. Partindo-se do entendimento político, desenvolvem-se projetos produtivos, sociais, culturais e ambientais, normalmente orientados ou liderados por um projeto dominante ou idéia-guia. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2005a, p. 09).

○ PROCESSO DE TERRITORIALIZAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA

O marco operacional da implementação da abordagem de desenvolvimento territorial rural na Bahia data do ano de 2003, quando a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) deu início a uma política nacional de fortalecimento territorial — o chamado Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais⁴ — que envolveu e continua envolvendo, além de outros organismos do próprio MDA, os governos estaduais (que proporcionam apoio técnico), os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e a sociedade civil organizada com foco no rural. Tal programa contempla ações centradas no apoio a uma dada territorialidade definida nos estados através de uma fase inicial de mobilização, organização e capacitação de territórios e uma fase seguinte baseada na promoção da integração de políticas públicas e implementação.

Entre julho de 2003 e abril de 2004, a SDT realizou na Bahia três eventos intitulados “Oficina Estadual de Construção da Estratégia para o Desenvolvimento Territorial”. O objetivo da primeira oficina consistiu em desencadear e animar um processo de divisão territorial da Bahia. Tal ação contou com a participação de representantes da própria SDT, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), do governo estadual — especificamente com técnicos da Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (SECOMP) e do Centro de Recursos Ambientais (CRA) —, do Banco do Nordeste, da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), do Serviço de Assessoria a Organizações Sociais Populares (SASOP), da Central de Associações do Litoral Norte (CEALNOR), da Comissão Pastoral da Terra (CPT), do Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (IRPAA), da CETA, do Movimento de Organização Comunitária (MOC), do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado da Bahia

³ Este conceito foi extraído do caderno informativo intitulado “Desenvolvimento Territorial na Bahia: conceitos e metodologias”, concebido a partir das palestras realizadas no seminário “Desenvolvimento Territorial na Bahia: uma política articulada” e editado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com o apoio da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN), da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), da Coordenação Estadual de Territórios (CET) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

⁴ Até meados de maio de 2005, este programa era denominado PRONAT.

(FETAG), da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), entre outras organizações, direta ou indiretamente relacionadas à temática do apoio à organização e desenvolvimento rural na Bahia.

Durante esta oficina, além das abordagens conceituais acerca do desenvolvimento territorial sustentável, foram criados grupos de trabalho contendo representantes do governo estadual e da sociedade civil voltados para a realização de atividades específicas. Entre estas, destacam-se: a definição de critérios para o “mapeamento” dos territórios da Bahia, a mobilização dos agentes-chaves dos territórios e a delimitação da territorialidade propriamente dita. Vale ressaltar que a palavra mapeamento foi colocada entre aspas, uma vez que os territórios não são criados, eles já existem ou estão em formação, cabendo aos agentes apenas identificá-los.

Dentre os critérios utilizados no processo de identificação dos territórios, podem ser citados: os estudos e trabalhos de territorialização realizados anteriormente, inclusive os trabalhos que foram relatados na publicação “Análise Territorial da Bahia Rural”;⁵ a existência de experiências exitosas resultantes de processos organizativos e produtivos de caráter agroecológico; as perspectivas de ampliação da abrangência das experiências consolidadas; a concentração de agricultura familiar; a existência de categorias sociais fragilizadas (assentados da reforma agrária, acampados, quilombolas, ribeirinhos e outras); os indicadores sociais dos municípios; a caracterização dos agroecossistemas e as identidades cultural e social das comunidades presentes nos municípios.

Após reuniões e discussões realizadas em vários municípios do estado (que posteriormente iriam compor os territórios), e que envolveram a participação de agentes pertencentes a organizações da sociedade civil e do poder público destas municipalidades, formatou-se uma proposta inicial de mapeamento dos territórios baianos contendo 24 territórios rurais.

Na segunda oficina, em novembro de 2003, ocorreu uma ampla discussão acerca da territorialização proposta que contou, inclusive, com a ativa participação das organizações da sociedade civil organizada com foco nas questões rurais. A partir desta oficina, tais organizações levaram e apresentaram a territorialização inicial às suas respectivas bases locais com o intuito de avaliar, propor ajustes e, posteriormente, legitimar o mapeamento dos territórios. Além disso, discutiram-se, na segunda oficina, critérios para a criação de uma “[...] instância política de representação do desenvolvimento de territórios rurais para o Estado da Bahia [...]” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2005a, p. 12), que posteriormente seria denominada Coordenação Estadual de Territórios (CET).

Após diversas discussões e entendimentos acerca da configuração dos territórios, realizados no período compreendido entre a segunda e a terceira oficina, chegou-se a uma se-

⁵ Ver Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2004).

gunda proposta de territorialização. Neste mesmo período, vários atores sociais e entidades foram mobilizados e motivados a opinar e apresentar propostas de ajustes a territorialização, o que além de contribuir para a construção de territórios aderentes à multifacetada realidade intraestadual, conferiria à territorialização rural do Estado da Bahia um elevado grau de legitimidade.

Em abril de 2004, na terceira “Oficina Estadual de Construção da Estratégia para o Desenvolvimento Territorial” — após o amadurecimento de algumas discussões — foram identificados 22 territórios rurais através de um processo que contemplou a participação de 02 representantes de cada território. Vale lembrar que estes territórios materializam os recortes que a mobilidade social imprimiu ao Estado até o momento em que foram mapeados (PEREIRA, 2005). Entretanto, a dinâmica social presente nos territórios faz com que estes não possuam caráter imutável. Em outras palavras, a qualquer momento tais territórios podem sofrer transformações que impliquem em uma nova territorialidade. Um exemplo verídico desta realidade consiste no fato de que em 2005, após novas discussões realizadas com os representantes dos territórios, a territorialização rural baiana sofreu algumas modificações que culminaram na criação de mais um território totalizando com isso 23 territórios (ver anexo A).

Ainda na terceira oficina, foi criada a Coordenação Estadual de Territórios (CET), com os objetivos de fortalecer as articulações institucionais, reforçar a integração das políticas públicas e atualizar, sempre que necessário, a territorialização do estado. Vale assinalar que é desejável que, em um futuro próximo, a CET seja convertida em uma câmara técnica específica do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), uma vez que este conselho representa a institucionalidade que possui a atribuição de homologar os territórios que terão como fonte de financiamento os recursos da SDT/MDA.

A CET concentra uma participação ainda maior de representantes dos movimentos e organizações sociais, uma vez que, além das organizações que participaram das oficinas anteriores, citadas anteriormente, foram incluídas na CET a Pastoral Rural, a Terra Viva, o Movimento Terra Trabalho e Liberdade (MTL), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) — organizações da sociedade civil —, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do MDA, a Secretaria de Segurança Alimentar (SESAN) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) — organismos vinculados ao poder executivo federal —, a Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN) — órgão do poder executivo estadual — e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO).

Levando-se em consideração as 16 organizações que estiveram presentes na primeira Oficina Estadual de Construção da Estratégia para o Desenvolvimento Territorial na Bahia, bem como a inclusão de mais 12 organizações chegou-se a uma concertação institucional

que pressupõe a participação de 28 organizações públicas, privadas ou não-governamentais, direta ou indiretamente, ligadas às temáticas rurais. Se por um lado o tamanho desta concertação institucional poderia tornar o processo decisório relativamente lento, por outro lado, tal articulação possibilita que esforços em duplicidade sejam evitados. Contudo, apesar deste amplo arranjo envolvendo as já mencionadas instituições ser uma condição necessária à prevenção de esforços dobrados, tal integração não é condição suficiente para o alcance dos objetivos propostos. Grosso modo, estes somente serão alcançados se houver uma real intenção das organizações envolvidas em articular e/ou elaborar e implementar ações, programas e projetos que perpassem algumas das muitas áreas-foco das mencionadas organizações.

A integração de políticas sociais e de suas agendas somente através de engenharia institucional ou da criação de instâncias formais de interlocução, como câmaras de política social, comissões, por importantes que sejam, têm mostrado uma eficácia duvidosa — gerando uma integração mais retórica que institucional ou operacional. A estratégia mais bem-sucedida parece apontar para um caminho bem mais tortuoso, dada a complexidade e a fragmentação das agências envolvidas: uma articulação mais substantiva nas ações, através da concepção e implementação de programas e projetos, que considere a interseção das diversas áreas para a produção de bens e serviços. Por exemplo, programas que sejam ao mesmo tempo de educação e assistência (como bolsa escola ou merenda escolar ou creches), ou de assistência e geração de renda (como geração de renda e profissionalização para adolescentes com trajetória de rua) etc. (COSTA, 2002).

Para atingir os seus objetivos, a CET inicialmente concentrou os seus esforços em duas frentes de trabalho. São elas: a sistematização de uma metodologia de referência para o desenvolvimento territorial no estado⁶ e a consolidação de um Fórum por território que tenha como principais atribuições o debate, o planejamento e a integração das temáticas e políticas públicas cuja transversalidade perpasse o desenvolvimento do território.

É importante destacar que, desde o início das suas atividades, a CET vem produzindo — às vezes, com auxílio de outras instituições — importantes materiais de apoio ao processo de desenvolvimento territorial rural. Entre esses materiais, destaca-se o Índice Rural Territorial (IRT):

O Índice Rural Territorial será resultante da média geométrica dos índices: IDS, que representa o grau de desenvolvimento social dos municípios baianos; IAF (Índice de Agricultores Familiares, que representa o número de estabelecimentos definidos pelo projeto FAO/INCRA; IFAs (Índice de Famílias Assentadas, que representa o número de famílias assentadas no município; IFA (Índice de Famílias Acampadas, que representa o número de famílias acampadas no município; GINI, que representa o grau de concentração de terra nos territórios baianos; IOS (Índice de Organização Social, que representa as informações sobre o grau de organização e mobilização da sociedade civil e do poder público); IBA (Índice de Base Física e Ambiental, que representa informações sobre limites climáticos e degradação ambiental), IRS (Índice de Reparos Sociais, que representa informações sobre ameaças a agricultura familiar, trabalho escravo e dificuldades de comercialização e beneficiamento). (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2005, p. 07).

⁶ As bases para esta metodologia estão explicitadas, fundamentalmente, nos seguintes documentos: “Referências para o Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais” e “Nota Técnica da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação”, que apresentam as referências metodológicas para o apoio ao desenvolvimento territorial por parte da CET.

De maneira geral, este índice mostra as situações em que os territórios se encontram, levando-se em consideração dados sobre desenvolvimento social, número de estabelecimentos de agricultura familiar presentes no território, número de famílias assentadas, número de famílias acampadas, concentração de terras, o grau de organização e mobilização social, limites climáticos e degradação ambiental, além de informações sobre ameaças à agricultura familiar e sobre trabalho escravo.

O IRT pode ser utilizado, por exemplo, como mais um critério de priorização de territórios a serem contemplados com recursos e benefícios em face de uma situação de restrição orçamentária por parte dos órgãos financiadores — federais e estaduais — do desenvolvimento territorial rural. No anexo B, verifica-se, por exemplo, que os territórios “Velho Chico” e “Piemonte do Paraguaçu” apresentam os dois piores índices IRT’s.

Outros materiais como, por exemplo, os mapas do Estado da Bahia após a territorialização, também foram elaborados sob a coordenação da CET e foram amplamente utilizados pelos atores envolvidos na política em questão.

A METODOLOGIA DE REFERÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL

Com o intuito de otimizar a execução das políticas públicas no Estado da Bahia, a CET sistematizou a metodologia de referência para o desenvolvimento territorial rural, que é composta, essencialmente, por duas linhas estratégicas de atuação: a linha política — que representa a ação-meio para o alcance do desenvolvimento territorial — e a linha técnica — que representa as ações finalísticas voltadas para o desenvolvimento do território.

A linha política desta metodologia prevê ações voltadas para a articulação e o entendimento das instituições locais e outras instituições externas ao território em torno de objetivos — geração de emprego e renda, melhor convivência com o semi-árido (se pertinente), fortalecimento da agricultura familiar e segurança alimentar — e métodos (participativos, socialmente justos, ambientalmente equilibrados e economicamente sustentáveis) comuns de desenvolvimento. A partir desta concertação institucional, forma-se um Fórum (para cada território), entendido como uma institucionalidade que tem como principais atribuições a defesa política do desenvolvimento do território; a definição de tarefas e responsabilidades para as instituições envolvidas, considerando-se suas competências e áreas de atuação e a articulação de recursos e políticas públicas para financiar estas tarefas — que devem estar consubstanciadas em um Plano de Desenvolvimento Territorial, produto de um planejamento baseado no capital social, no empoderamento, na identidade cultural e no sentimento de pertencimento.

Em termos operacionais, pode-se segmentar a linha política da metodologia em dois blocos de atividades. O primeiro bloco é composto pelas seguintes atividades: organização de oficina preparatória para formação do Fórum Territorial, formação do Fórum propria-

mente dito, organização das reuniões do Fórum e elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial. Tais atividades são operacionalizadas com o auxílio e a co-participação de uma instituição animadora, que deve ser contratada, normalmente, por um período de dois anos.

O segundo bloco de atividades é formado pelas atividades de animação do Fórum, redação de pautas e atas das reuniões realizados no Fórum e de apoio na elaboração do plano. Estas atividades são operacionalizadas por um consultor mediador, que deve ser contratado por um período provável de dois anos.

Insta salientar que a formação e a consolidação do referido Fórum, bem como a execução de suas conseqüentes atribuições, constituem um passo fundamental para que o território se transforme, ao mesmo tempo, em um Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) e, também, um beneficiário dos programas da SDT/MDA.

A linha técnica, por sua vez, prevê o estímulo a três processos: diagnósticos participativos nas comunidades e diagnósticos feitos a partir de tabulações especiais de dados secundários; capacitação de pessoas (oriundas da reforma agrária, da agricultura familiar e de outras categorias fragilizadas) nas áreas temáticas identificadas nos diagnósticos como sendo de maior demanda; e elaboração, implementação e acompanhamento de projetos pilotos que possam ser replicados a partir das decisões do Fórum. Vale lembrar que tais processos, para serem sustentáveis e terem garantia de continuidade, precisam do apoio e da ação das instituições (especialmente daquelas que executam políticas públicas) que compõem o Fórum.

A linha técnica prevê, ainda, a identificação e caracterização das experiências locais ou intermunicipais (projetos produtivos, culturais e sociais em execução) existentes em cada território que engendram o desenvolvimento territorial. Trata-se dos projetos intermunicipais de desenvolvimento. Em seguida, estas experiências são classificadas em ordem de prioridade para o modelo de desenvolvimento definido no Fórum Territorial, de maneira que possam ser fomentadas e ampliadas com o apoio das instituições que integram o Fórum.

Em termos operacionais, pode-se segmentar também a linha técnica da metodologia em dois blocos de atividades. O primeiro bloco é composto pelas atividades de elaboração de diagnóstico seguidas por atividades de capacitação e projetos pilotos, estas duas últimas atividades baseadas no diagnóstico. Dependendo da dimensão do território trabalhado, normalmente entre duas e oito instituições executoras, serão contratadas por um período de dois anos, para operacionalizarem estas ações.

Já o segundo bloco de atividades agrupa as atividades de identificação, caracterização e classificação das experiências existentes. Para tal, é contratada por cinco meses uma instituição de pesquisa.

Apresenta-se, no quadro abaixo, um resumo da metodologia de referência para o desenvolvimento territorial rural, indicando as principais atividades previstas para cada linha desta metodologia, bem como os respectivos executores.

Quadro I – Resumo da Metodologia de Referência
Metodologia de Referência para o Desenvolvimento Territorial Rural

Linha Política	Ente Executor
Organização de oficina preparatória para a formação do Fórum Territorial, formação do Fórum, organização das reuniões do Fórum, elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável Territorial.	Instituição animadora.
Animação do Fórum, elaboração de pautas e atas, apoio na elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável Territorial.	Mediador.
Linha Técnica	Ente Executor
Diagnósticos, capacitação, projetos pilotos.	Instituições executoras.
Identificação, caracterização e classificação das experiências existentes.	Instituição de pesquisa

Entende-se que a combinação das atividades das duas linhas de atuação desta metodologia possibilita que os territórios construam planos de desenvolvimento consistentes — sustentados no conhecimento das realidades das comunidades locais e dos territórios — e que tais planos sejam executados com segurança, uma vez que projetos pilotos — previstos na metodologia — já foram executados. Além disso, esta metodologia pressupõe a capacitação de pessoas para desenvolver novos projetos ou fomentar projetos em execução.

É importante mencionar que a SDT/MDA — instituição que iniciou o processo de desenvolvimento territorial rural na Bahia, conforme afirmado anteriormente — tem a sua própria metodologia de desenvolvimento territorial rural que, inclusive, é aplicada em todo o Brasil. Basicamente, a metodologia da SDT enfatiza as atividades previstas na linha política da metodologia de referência para o desenvolvimento territorial rural, servindo, inclusive, de referencial para a construção teórica da linha política da metodologia de referência. Entretanto, a metodologia da SDT não contempla as atividades de diagnósticos, capacitações, projetos pilotos e levantamento de projetos intermunicipais de desenvolvimento previstas na linha técnica da metodologia de referência. Devido à importância que estas atividades possuem no contexto baiano, a SDT/MDA comprometeu-se a realizar esforços no sentido de ampliar a sua metodologia incorporando tais atividades e procedimentos e, conseqüentemente, aplicá-la neste estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, cinco territórios possuem apoio financeiro para executar a metodologia de referência: 01 território (Sertão do São Francisco) apoiado pela Cooperação Técnica FAO/SAF/MDA e 04 territórios (Extremo Sul, Itapetinga, Médio Rio de Contas, Vale do Jiquiriçá) apoiados pela CEPLAC. Além disso, existe a intenção da CODEVASF de apoiar um território. Outros seis territórios (Velho Chico, Irecê, Chapada Diamantina, Sisal, Baixo Sul e Sul) são assistidos com investimento da SDT/MDA, que está executando a metodologia do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios. Em tese, vale lembrar, a SDT/MDA está realizando esforços para incorporar a linha técnica da metodologia de referência para o desenvolvimento territorial rural.

Tendo-se em vista que foram mapeados 23 territórios, constata-se que 11 territórios ainda não possuem apoio financeiro para executar a metodologia de referência para o desenvolvimento territorial rural. Uma alternativa para contemplar os territórios que ainda não possuem apoio financeiro — ou pelo menos uma parte destes — consistiria no apoio do governo baiano. Conversações neste sentido já foram iniciadas, contudo ainda não há uma confirmação oficial quanto ao financiamento desta política por parte do governo estadual.

Caso não existam recursos disponíveis para financiar todos os 11 territórios, e sim alguns destes, surgiria uma questão: quais os critérios a serem utilizados no processo de escolha dos territórios a serem contemplados com os recursos do governo do Estado? Uma possível resposta técnica para esta questão consiste na utilização do Índice Rural Territorial (IRT), explanado anteriormente, que poderia ser absorvido como mais um critério a ser utilizado pelo governo da Bahia no processo de escolha dos territórios que poderão vir a ser apoiados.

Em relação ao processo de territorialização do Estado da Bahia e à metodologia de referência para o desenvolvimento territorial, pode-se afirmar que ambas possuem os requisitos necessários ao pacto territorial, identificados por Casarotto Filho (1998) no estudo da experiência italiana e citados anteriormente.

Baseando-se na abordagem concebida por esse autor e no que se pode chamar aqui de “experiência baiana de desenvolvimento territorial rural”, pode-se dizer que o processo de territorialização, descrito anteriormente, mobilizou diversos atores em torno de uma idéia guia — o desenvolvimento territorial —, contou com o empenho dos mencionados atores na fase projetual — o mapeamento dos territórios constitui um exemplo —, previu a realização do projeto em tempos definidos — através do estabelecimento de um cronograma de atividades e oficinas — e criou um ente gerenciador que expressava o acordo e a união dos atores envolvidos — a Coordenação Estadual de Territórios (CET).

Fundamentando-se ainda na abordagem concebida por Casarotto Filho (1998) e na “experiência baiana de desenvolvimento territorial rural”, também se pode afirmar que a metodologia de referência para o desenvolvimento territorial rural (ao menos nos territórios em que foi implementada) mobilizou diversos atores ligados a um dado território em torno de uma idéia guia — o desenvolvimento territorial —, contou com o empenho dos mencionados atores na fase projetual — através da elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável Territorial —, previu a realização do projeto em tempos definidos — através do estabelecimento de um cronograma de reuniões e atividades animadas pelas instituições animadoras — e criou um ente gerenciador que expressava o acordo e a união dos atores envolvidos — o Fórum Territorial.

Dessa forma, a política articulada de desenvolvimento territorial rural implementada no Estado da Bahia diferencia-se do *modus operandi* de planejamento e implementação de políticas historicamente adotado, uma vez que está amplamente fundamentada em abordagens territoriais, que contemplam inclusive conceitos de território bastante aderentes ao conceito utilizado pelos executores da mencionada política.

Por fim, insta assinalar que tal política foi construída a partir de uma lógica de concepção que coloca os partícipes vinculados e situados nos territórios trabalhados — em outras palavras, as pessoas que representam os territórios — no centro das articulações e decisões que envolvem os próprios territórios. Isso gera uma conseqüência extremamente positiva para a viabilização da política em questão: a ampliação de sua legitimidade.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 4, n. 2, abr./jun. 2000. Disponível em: <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_cientificos.htm>. Acesso em: 08 ago. 2005.
- CASAROTTO FILHO, Nelson. *Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local: estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana*. São Paulo: Atlas, 1998.
- COSTA, Bruno Lazarotti Diniz. *As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação: o caso das políticas de assistência social à infância e adolescência*. Belo Horizonte, 2002, mimeo. Não paginado.
- JIMÉNEZ, Edgar Moncayo. *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2002.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Caderno informativo: conceitos e metodologias. In: _____. *Desenvolvimento territorial na Bahia*. Brasília, DF: MDA; Salvador: SEI, 2005a. 1 CD-ROM.
- _____. Marco referencial para o apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. Brasília, DF: MDA, 2005b. (Série Documentos Institucionais).
- OFICINA ESTADUAL DE CONSTRUÇÃO DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, 2., 2003, Salvador. *Memória...* Salvador: CET, 2003.
- OFICINA ESTADUAL DE CONSTRUÇÃO DA ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, 3., 2004, Salvador. *Memória...* Salvador: CET, 2004.
- PEREIRA, José. A participação da sociedade civil para o desenvolvimento territorial. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Desenvolvimento territorial na Bahia*. Brasília, DF: MDA; Salvador: SEI, 2005. 1 CD-ROM.
- SANTOS, Milton. *Território e sociedade: entrevista com Milton Santos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- SCHNEIDER, Sergio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. In: FÓRUM INTERNACIONAL TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO RURAL E DEMOCRACIA, 1., 2003, Fortaleza. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/textosabertos/Artdesenvruralterrit2004sociolUFRGS.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2005.
- SILVA, Sylvio Bandeira de Mello. Dos espaços rurais aos territórios: o papel da organização sócio-territorial. In: SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e; SILVA, Barbara-Christine Nentwig. (Org.). *Estudos sobre globalização, território e Bahia*. Salvador: UFBA, 2003.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Índice rural territorial. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Desenvolvimento territorial na Bahia*. Brasília, DF: MDA; Salvador: SEI, 2005. 1 CD-ROM.
- _____. *Análise territorial da Bahia rural*. Salvador: SEI, 2004. (Série Estudos e Pesquisas, 71).

ANEXO A – TERRITORIALIZAÇÃO RURAL DA BAHIA

Cartograma 01
Territorização Rural - BAHIA, 2004



Anexo B — Índice Rural Territorial

Território	Índice Rural Territorial	Classificação
Velho Chico	0,422088418	1º
Piemonte do Paraguaçu	0,407620452	2º
Bacia do Rio Corrente	0,404796746	3º
Oeste Baiano	0,399509283	4º
Extremo Sul	0,385221601	5º
Chapada Diamantina	0,345681396	6º
Sisal	0,29482646	7º
Vale do Jiquiriça	0,283968119	8º
Semi-Árido Nordeste II	0,268475111	9º
Bacia do Rio Cachoeira	0,263825995	10º
Piemonte	0,25452933	11º
Recôncavo	0,246527375	12º
Médio Rio de Contas	0,228152075	13º
Portal do Sertão	0,202629246	14º
Bacia do Jacuípe	0,198591251	15º
Sertão Produtivo	0,18182002	16º
Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte	0,032644269	17º
Bacia do Paramirim	0,009305483	18º
Baixo Sul	0,000441208	19º
Sul	0,000440669	20º
Irecê	0,000437417	21º
Sertão do São Francisco	0,000377594	22º
Vitória da Conquista	0,000260642	23º

Fonte: SEI / INCRA

EXPERIÊNCIAS E POTENCIALIDADES EM ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS NA BAHIA: ASSIMETRIAS, PRECARIIDADES E CONSTRANGIMENTOS ESTRUTURAIS¹

Rossine Cruz*

Francisco Uchoa Passos**

A literatura sobre sistemas regionais de inovação e experiências de desenvolvimento de arranjos produtivos locais (APLs) tem dado pouco destaque às especificidades dos ambientes socioeconômicos em regiões periféricas. Nessas regiões, especialmente naquelas de países latino-americanos, a capacitação tecnológica e inovativa das unidades de produção é, em geral, inferior à das unidades de países e regiões mais desenvolvidos. Além disso, o ambiente organizacional é, em muitos casos, precário.

Alguns arranjos configuram formas de produção vinculadas simplesmente à subsistência dos produtores e pequenos empresários, que operam em áreas de pouco adensamento econômico e de baixo nível de renda *per capita*. Reproduzindo um padrão de acentuados desequilíbrios, há, entretanto, algumas poucas “ilhas” de empresas que parecem desconhecer a realidade circundante e praticam seus processos produtivos, fazendo uso de conteúdos tecnológicos do estado da arte.

Como corolário dessa situação de desigualdades, há uma reduzida complementaridade entre as atividades econômicas. Predomina a falta de cultura cooperativa e os níveis educacionais são insuficientes para a inovação e o desenvolvimento local. Nesse sentido, a tentativa de implantar arranjos produtivos em tais ambientes está inserida no esforço global de reduzir desequilíbrios socioeconômicos regionais. Este esforço, contudo, precisa ser antecedido da identificação precisa das especificidades e principais características do meio em que atuam as empresas e produtores. Antes da adoção apressada de modelos testados e comprovados em outros ambientes, devem ser realizados ajustes e adaptações teóricas.

O objetivo deste artigo é mostrar e analisar algumas especificidades em arranjos produtivos locais, potenciais ou efetivos, no espaço econômico do Estado da Bahia, tomando

¹ Este artigo resulta de atividades de projeto de pesquisa, em andamento, intitulado “Sistemas Regionais e Locais de Inovação. Um Estudo sobre Arranjos Produtivos Locais no Estado da Bahia”, apoiado pela FAPESB, e em relatório de consultoria dos autores à Rede Baiana de Apoio a Arranjos Produtivos Locais. Os autores agradecem contribuições prévias de Armando Alberto da Costa Neto e Camila Carneiro Dias em textos anteriores.

* Professor da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Pesquisador do Núcleo Interdisciplinar de Estudos em Economia e Administração Pública (NIEAP). rossine@uefs.br; rossine.cruz@uol.com.br

** Professor do Mestrado em Administração Estratégica da Universidade Salvador (UNIFACS). francisco.passos@unifacs.br

como referência um grupo de oito aglomerações de distintas atividades, observadas com algum grau de detalhe, e que se encontram em distintos estágios de desenvolvimento.

Diversos são os motivos que levaram à escolha desses grupos e atividades. Em primeiro lugar, o conteúdo tecnológico e o potencial que representam em termos de encadeamentos (*backward e forward linkages*). Foram escolhidas duas atividades promissoras à formação de arranjos produtivos, concentradas espacialmente na Região Metropolitana de Salvador (RMS). São os casos de ferramentaria de precisão e de transformação de plásticos.

Em segundo lugar, considerou-se a necessidade de analisar arranjos em processo de construção, com os quais estão envolvidos diversos agentes e instituições, públicos e privados. São os casos, ainda na RMS, da produção de confecções que, estando já em plena construção e com chances de contribuir para a elevação de renda e emprego no bairro do Uruguai (Península de Itapagipe), em Salvador, merece ser estudado. Saindo dos limites territoriais da capital e sua região metropolitana, examinaram-se os arranjos de cachaça de alambique, no município de Abaíra; de cerâmica estrutural, em Alagoinhas; de floricultura, em Maracás; de mármore bege Bahia, em Orolândia; e, finalmente, enfocou-se um arranjo relativamente consolidado, o do sisal, no município de Valente, que, contudo, ainda apresenta muitas demandas.

Cada um desses aglomerados tem suas próprias e distintas características e faz jus ao interesse do observador, ora pelo estágio atual de desenvolvimento, ora pelas oportunidades de aprimoramentos tecnológicos e de impactos sociais positivos.

Apesar da consciência da existência de padrões de concorrência distintos para os arranjos, da diversidade e naturezas específicas de seus mercados, bem como das assimetrias de suas bases tecnoprodutivas, este artigo apresenta um breve quadro comparativo, indicando especificidades resultantes de suas condições periféricas de reprodução.

Espera-se que a observação comparativa dessa amostra intencional de arranjos possa contribuir para aprofundar as discussões acerca de estruturas de governança adequadas ao desenvolvimento de tais sistemas. Isto porque serão identificados os principais constrangimentos enfrentados em cada uma das experiências, do ponto de vista do desenvolvimento da capacitação tecnológica e dos aspectos organizacionais decorrentes dos ambientes socioeconômicos e institucionais encontrados.

Além da presente introdução, este texto contém quatro seções. Na primeira, faz-se uma breve revisão da literatura atinente ao tema. A segunda faz uma digressão metodológica acerca da seleção dos APLs para investigação, compreendendo a elaboração de um conceito operacional e os procedimentos metodológicos utilizados, tanto para a seleção dos oito APLs prioritários quanto para a caracterização dos mesmos. Na terceira seção, apresentam-se sínteses dos resultados da caracterização daquele grupo de APLs observados em maior profundidade. E, finalmente, na última seção, os autores concluem o texto

apresentando uma tipologia de APLs para apoiar estudos sobre a Bahia, apontando características comuns entre os aglomerados.

AGLOMERAÇÕES PRODUTIVAS, VANTAGENS COMPETITIVAS E TERRITÓRIO

A Economia tem dado atenção aos aspectos temporais (ciclos econômicos) e setoriais (complexos industriais) do desenvolvimento. A questão espacial, apesar de esparsa e secundariamente referenciada nos autores clássicos (Smith, Ricardo e Marx), esteve na agenda de investigações de diversos autores desde então. Os escritos que se sucederam passaram à análise do processo econômico, utilizando categorias universais e chegando a conclusões altamente abstratas, tanto no que se refere à organização da produção como do ponto de vista da distribuição.

Os pressupostos clássicos da livre concorrência, livre comércio e soberania do consumidor passaram a orientar a maioria das análises inferidas de observações históricas. A tradição marginalista neoclássica desenvolveria modelos explicativos — com funções contínuas baseadas em fatores de produção dados —, em geral inaplicáveis à dimensão espacial concreta. As **teorias de localização** desenvolvidas no âmbito dessa tradição conseguiram se estabelecer através de formalizações “elegantes”, abstraindo descontinuidades da dinâmica econômica e social, quando tratavam das diferenças inter-regionais ou intersetoriais. Seus resultados, todavia, estavam limitados pelos pressupostos de homogeneidade da fertilidade do solo, das oportunidades de acesso à cidade, dos preços, produtos e “fatores de produção”, além da presença de acidentes geográficos e do sistema de transporte. Aos escritos de Thünen, seguiram-se os trabalhos, na tradição marginalista, de Weber, Lösch e Isard, entre outros (AZZONI, 1982, p. 79).

Outros autores que contribuíram para a análise espacial na teoria econômica poderiam ser aqui apresentados. Ocioso, contudo, é discutir que, na maioria dos modelos desenvolvidos ao longo do século XX, foram mantidos os pressupostos da concorrência perfeita, funções de produção com coeficientes técnicos fixos, racionalidade do consumidor ou da firma ou mesmo simetria de oportunidades de informação nos mercados considerados.²

Após a Segunda Guerra Mundial, os esforços de reconstrução das economias fizeram aumentar a teorização acerca das desigualdades espaciais, em busca de explicações plausíveis acerca do fenômeno do subdesenvolvimento e da pobreza das nações. A tomada de consciência do atraso econômico da maioria da humanidade fez aumentar o debate político, catalisado pela ONU e pela bipolaridade ideológica representada pelo confronto entre o mundo capitalista e os novos países socialistas. A partir de então, a abordagem regional ganhou novos contornos, com a difusão de novas teorias do desenvolvimento

² Um panorama amplo das análises e formalizações resumidas, desses e de outros autores, pode ser vista nos trabalhos de Richardson (1975) e Azzoni (1982).

econômico, de inspiração neoclássica, schumpeteriana ou keynesiana.³

A recente ênfase dada à dimensão territorial ou espacial na Economia está contida em publicações, identificadas principalmente a partir da década dos 80 do século XX, partindo de diferentes grupos de autores, que adotam variadas linhas de pensamento, não só econômico, mas também geopolítico, sociológico e histórico. Em decorrência, ocorre grande diversidade de enfoques, terminologias e formas de analisar os processos de desenvolvimento regional.

Nesse contexto de diversidade, o recente interesse teórico acerca dos arranjos produtivos locais guarda estreita correlação com estudos sobre o novo padrão de industrialização dos anos pós-1980. A literatura tem adotado como referências as experiências de cooperação entre agentes de cadeias produtivas, como elemento fundamental de competitividade local. Em geral, fatos estilizados, observados em países como Japão, Itália ou Estados Unidos, têm servido de base para investigações sobre aglomerações produtivas, utilizando uma visão de empresas e produtores como entidades conectadas aos fatores locais para a competição nos mercados globais (SCHMITZ; NADVI, 1999).

Em geral, autores de diferentes correntes teóricas concordam em um ponto: a importância das externalidades positivas para os produtores geograficamente concentrados. Ainda que sob diferentes perspectivas, justificam a importância das externalidades locais para a geração de vantagens concorrenciais para o conjunto de seus produtores, que teriam requisitos essenciais para um desempenho competitivo superior àqueles territorialmente dispersos, já que tais vantagens são específicas ao ambiente local. Desta forma, aglomerados produtivos são analisados sob vários aspectos teóricos e empíricos. Krugman (1998), por exemplo, em sua *nova geografia econômica*, destaca a possibilidade da emergência de uma aglomeração a partir de um "acidente histórico" e da presença de economias externas "acidentais" e incidentais. Porter (1998) enfatiza a importância da concentração de habilidades locais para as inovações comerciais e tecnológicas, incrementando a competitividade das firmas. Scott (1998, 2000), mostra que o capitalismo moderno tende a organizar-se em *clusters* e que a presença do governo pode criar fortes vantagens competitivas regionais.

Autores que tratam da **economia da inovação**, como Audretsch (1998), enfatizam que a concentração territorial de firmas contribui para a formação de ambientes propícios à geração de conhecimento, através das relações interpessoais com mútuos interesses. Por outro lado, a análise de *clusters* ou distritos industriais trata das concentrações geográficas de firmas setorialmente especializadas, normalmente de pequeno e médio porte, cuja produção tende a ocorrer de forma verticalmente desintegrada porque as firmas se especializam em diferentes partes do processo produtivo, em que as relações fornecedores-

³ Alguns dos principais trabalhos estão publicados na coletânea organizada por Schwartzman (1977), como os de Perroux, North e Tiebout, bem como réplicas e tréplicas que se seguem. Recomenda-se, também, a leitura de Hirschman (1958, 1983).

clientes realizadas entre firmas reforçam os elos interfirmas, a montante e a jusante da cadeia produtiva (HAGUENAUER; PROCHNIK, 2000). É bom ressaltar que, na prática, tais distritos industriais, pólos ou *clusters*, contribuem para a formação (ou são beneficiários) de aglomerações urbanas e conjuntos de instituições em torno de uma cadeia produtiva.

A dimensão territorial do desenvolvimento vem despertando cada vez mais o interesse dos cientistas sociais. Na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi criada, em 1994, uma divisão de desenvolvimento territorial, cujos primeiros trabalhos consistiram em uma nova delimitação das fronteiras entre o "rural" e o "urbano" e na elaboração de indicadores que permitissem compreender as disparidades entre diferentes situações territoriais (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 1994). A idéia central é a de que o território, mais do que uma simples base física para as relações entre indivíduos e empresas, possui um *tecido social*, que é uma organização complexa, feita por laços que vão muito além dos atributos naturais do ambiente físico e dos custos de produção, transportes e comunicações que nele ocorrem.

Vêm da Itália exemplos de práticas e estudos recentes de maior influência sobre a inclusão da dimensão territorial no desenvolvimento técnico-econômico. Uma série de trabalhos tentaria explicar o sucesso de algumas regiões industriais a partir de suas dinâmicas internas, lembrando o antigo conceito de distrito industrial de Alfred Marshall, no qual pequenas firmas convivem num ambiente de concorrência, cooperação e rivalidade. O ponto de referência principal desses trabalhos é a experiência histórica da região *Emília-Romagna*, conhecida por "Terceira Itália", enfatizando especificidades locais; um conjunto de empresas concentradas num determinado espaço, em torno de um ou de vários setores industriais, interagindo formal e informalmente num ambiente mercantil e sócio-cultural e gerando externalidades produtivas para todos.⁴ Em geral, discutem os aspectos relacionados à competitividade das empresas e aos processos de inovação à luz de conceitos como "redes", "meios inovadores" e "efeitos de proximidade" etc.

Para Bagnasco e Triglia (*apud* ABRAMOVAY, 1999, p. 06-07), "[...] os mercados — e o mesmo se aplica aos territórios — não são entidades simplesmente regidas por algum tipo de mão invisível ou mágica, ou de dotação natural". Eles são resultantes de formas específicas de interação social, decorrentes da capacidade dos indivíduos, das empresas e das organizações locais em promover ligações dinâmicas que valorizem seus conhecimentos produtivos, suas tradições e a confiança que puderam, historicamente, construir.

Evidências parecem indicar que muitas das inovações em produtos e processos têm ocorrido de forma essencialmente localizada, a despeito da disseminação recente do que Chesnais (1999) chama de "produtos globais". Em outras palavras, supõe-se que alguns

⁴ Ver Garofoli (1993), Courlet, Pecqueur e Soulage (1993) e Markusen (1995).

territórios desenvolvem mecanismos específicos de aprendizagem, decorrentes de um quadro institucional local específico. Esta suposição é normalmente acompanhada da hipótese de que as experiências produtivas acumuladas implicam recursos tangíveis e intangíveis, socialmente apropriados pelas firmas e pela comunidade do território. Isto ocorre porque grande parte do conhecimento adquirido nas rotinas próprias de firmas ou de produtores locais é de natureza mais tácita (não codificada) que explícita, sendo, portanto, difícil de ser replicada em outras localidades (LASTRES *et al.*, 1998; SANTOS; CROCCO; LEMOS, 2002).

Daí decorre a suposição de que os comportamentos inovadores não teriam origem supranacional ou nacional, mas dependeriam, isto sim, de variáveis definidas ao nível local ou regional. Mais ainda, o que caracterizaria os recursos como verdadeiros “meios inovadores” não seria apenas a sua dotação em atributos naturais, mas, antes de tudo, a densidade de seu tecido institucional (o seu “capital de relações”), que origina processos de aprendizado coletivo e de difusão dos conhecimentos tácito e codificado, levando à criação de um *common knowledge context*, que é fundamentalmente local (LASTRES; CASSIOLATO, 2003; HOWELLS, 2004). Desta forma, a proximidade física dos agentes produtivos e sua interação propiciariam o surgimento de externalidades — pecuniárias e tecnológicas —, dentre as quais se destacariam: a existência de trabalhadores especializados; a existência de *linkages* entre produtores, fornecedores e usuários; e a existência de *spillovers* tecnológicos.

As economias externas pecuniárias derivam da produção e são transmitidas através do mercado. São derivadas das estruturas de custos das empresas, que refletem mudanças nos preços relativos dos fatores. As economias externas tecnológicas não são transmitidas diretamente pelas empresas especializadas do aglomerado; estão relacionadas às atividades de distribuição, *marketing*, compras, serviços de manutenção e outros serviços especializados; resultam da interdependência técnica entre os agentes, cujos efeitos são observados nas características das funções de produção destes agentes. As atividades tecnológicas associam-se aos efeitos de *spillovers*, com reflexos no ritmo de adoção de novas tecnologias e inovações por empresas de determinada aglomeração.

Com a proximidade física desses agentes, o conceito de eficiência coletiva extrapola a esfera estritamente produtiva, estabelecendo um novo padrão, baseado no conhecimento e em novas práticas de produção, comercialização e consumo de bens e serviços, apoiado em novos aparatos e instrumentais científicos e produtivos (CASSIOLATO; LASTRES, 2003). Estabelece-se uma “cooperação competitiva”, que incrementa o desempenho industrial, uma vez que aumenta a eficiência e a competitividade. Esta cooperação pode-se dar de maneira **vertical** — quando as firmas desenvolvem atividades complementares em diferentes estágios da cadeia produtiva — ou **horizontal** — quando as empresas do mesmo porte atuam num mesmo segmento e conseguem envolver instituições de apoio. O aprendizado interativo e localizado emerge das capacitações e dos conhecimentos tácitos e codificados, que passam a ser de fundamental importância para que seja desenvolvido o

processo inovativo, de modo a permitir a disseminação e uso de novas tecnologias e conhecimentos.

Esta profusão de discussões conceituais tem perpassado os estudos que tratam dos arranjos e sistemas produtivos locais. Os sistemas de produção local, objeto da atenção dos referidos estudiosos, configuram, pois, uma tentativa de desenhar uma maneira alternativa de superar restrições e promover a inovação tecnológica e o desenvolvimento econômico local em outras bases. Neste sentido, um grupo de autores e instituições brasileiros (CASAROTTO FILHO; PIRES, 1998; SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS, 2003; LASTRES; CASSIOLATO, 2003) vêm adotando o termo geral Arranjos Produtivos Locais (APLs) para definir aqueles sistemas de produção local.

Como conceito amplo, os APLs são definidos como aquelas aglomerações territoriais que apresentam interdependência, articulação e vínculos resultantes da interação, cooperação e aprendizagem de empresas produtoras com os demais atores de dada configuração institucional (LASTRES *et al.*, 1998). O ponto de partida é o estudo das experiências de cooperação entre os diferentes agentes e/ou atores localizados num determinado território, a partir da hipótese de que a proximidade entre os agentes favorece a fluidez das relações de cooperação e as inovações tendem a ser mais intensas nesses espaços locais.

A cooperação entre tais agentes, todavia, depende de uma estrutura de governança, isto é, da capacidade de coordenação ou comando que os diversos agentes envolvidos exercem sobre as inter-relações produtivas, comerciais, tecnológicas entre outras, influenciando o desenvolvimento de tal arranjo. As estruturas de governança, vale dizer, as instituições do arranjo, portanto, tornam-se centrais no estabelecimento de regras de convivência (cooperação e competição), com efeitos importantes sobre a organização interna das firmas ou produtores.

Inúmeros têm sido os estudos de casos sobre arranjos produtivos locais no Brasil. Os esforços de pesquisa têm contribuído para identificar o grau de desenvolvimento territorial e verificar se realmente tais aglomerados comportam-se como *clusters* inovativos. Entretanto, quando se trata do exame de localidades em regiões mais atrasadas, mormente o Nordeste brasileiro, são identificadas aglomerações produtivas vinculadas simplesmente à subsistência de produtores ou de pequenos empresários, operando em áreas de pouco adensamento econômico e de baixo nível de renda *per capita*. Ademais, em regiões periféricas, conforme Crocco *et al.* (2003, p. 08):

- a) as capacitações “inovativas” são, via de regra, inferiores às dos países desenvolvidos;
- b) o ambiente organizacional é aberto e passivo — isto é, as funções estratégicas primordiais são realizadas externamente ao sistema, prevalecendo, localmente, uma mentalidade quase exclusivamente produtiva;
- c) o ambiente institucional e macroeconômico é mais volátil e permeado por estrangulamentos estruturais; e
- d) [...] os níveis educacionais são baixos, a complementaridade produtiva e de serviços com o pólo urbano é limitada e a imersão social é frágil.

Ainda são raros os estudos que procuram (ou são capazes de) caracterizar, especificamente, a capacidade inovativa e tecnológica de arranjos em regiões de baixa industrialização, como o Nordeste brasileiro, identificando suas competências e demandas. Do ponto de vista da elaboração de políticas públicas de desenvolvimento tecnológico, esta lacuna parece grave, pois transformar as potencialidades de um determinado arranjo em condições de competitividade real passa, obrigatoriamente, pela identificação e eliminação dos seus *gaps* de capacitação tecnológica.

Pelo exposto, evidencia-se a importância de se realizar estudos que ajudem os gestores de políticas de desenvolvimento regional e tecnológico a identificar as competências, bem como as demandas tecnológicas não atendidas em aglomerados de empresas que possam atuar como APLs. Nesse sentido, consideram-se como *demandas tecnológicas* quaisquer necessidades (não atendidas) de conhecimentos e tecnologias que resultariam no desenvolvimento de novos produtos ou novos processos produtivos, bem como no aprimoramento da qualidade dos produtos, da eficiência produtiva, da competitividade, da sustentabilidade e da equidade de benefícios entre os integrantes do arranjo (CASTRO; LIMA; FREITAS FILHO, 1999).

ARRANJOS PRODUTIVOS NA BAHIA: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a escolha dos arranjos investigados, foi feito um amplo levantamento de aglomerados produtivos no estado da Bahia, potenciais e em operação, o que resultou na seleção da amostra estudada. Para essa triagem, contou-se com um referencial teórico mais amplo, resultando no conceito operacional de arranjo produtivo local utilizado para a seleção e observação dos oito aglomerados de interesse imediato.

Conceito operacional para arranjos produtivos locais

Uma das dificuldades que se apresentaram no estudo dos aglomerados de empresas na Bahia foi aquela que se referiu à definição apropriada de APL. A literatura econômica brasileira dos últimos anos tem reservado crescente espaço em periódicos e livros para o estudo das experiências concretas de Arranjos Produtivos Locais (APLs). Em geral, as análises partem da suposição de que o processo inovativo, na fase atual de desenvolvimento do capitalismo, tem sido de natureza essencialmente localizada.

Para fugir de estéreis discussões conceituais, os autores deste texto ousaram propor a construção de um conceito operacional de APL, para o fim exclusivo deste estudo. Assim, considerou-se "APL" o aglomerado com as seguintes características: (a) constituído de empresas ou de produtores individuais ou familiares; (b) com atuação em um determinado território, que não necessariamente corresponda a uma divisão política do Estado (município); (c) apresentando ocorrência de alguma especialização produtiva; (d) com possibi-

lidade (real ou potencial) de articulações interfirmas (ou interprodutores), com vistas à consecução de determinados objetivos comuns, pela via da cooperação e (e) com possibilidade de articulações com certos atores externos que possam facilitar a consecução dos objetivos de cooperação entre as unidades produtivas do arranjo. No interior desta moldura de características, três tipos básicos de aglomerados de unidades produtivas da Bahia poderiam ser tidos como APLs e, portanto, apresentar interesse para o estudo:

- 1) Aglomerados em que as unidades produtivas atingem os objetivos comuns do arranjo por intermédio, principalmente, de relações horizontais de complementaridade interfirma. São aglomerações de pequenas e médias empresas ou de pequenos produtores que cooperam entre si, com diversas formas de relações horizontais, tais como divisão de tarefas, treinamentos coletivos, comercialização e outros esforços conjuntos, podendo utilizar, ou não, serviços de terceiros, assim como trabalhos de ateliês familiares;
- 2) Aglomerados em que as unidades produtivas somente atingem os objetivos comuns do arranjo se contarem com o incentivo de uma empresa-âncora interessada no arranjo. Trata-se de tipos variados de redes de subcontratação, formadas por uma grande empresa (âncora), que lidera e coordena ações de fornecedores à montante ou compradores à jusante na cadeia produtiva, em seus diversos estágios, visando um objetivo determinado, de interesse para ambas as partes; e
- 3) Aglomerados intensivos em tecnologia, que dependem de vínculos com uma instituição de pesquisa líder, a qual identifica e direciona atividades de pesquisa, desenvolvimento e engenharia (P & D & E) para a viabilização do arranjo a partir de sua competência tecnológica.

Mesmo assim, houve certa dificuldade em acomodar por inteiro os arranjos da amostra na classificação proposta. Dos oito arranjos finalmente selecionados, três tinham a maioria de suas características próximas do tipo um: confecções, cerâmica estrutural e mármore bege Bahia. Os arranjos de sisal e de floricultura operam com microprodutores pulverizados, sob firme liderança de suas respectivas entidades cooperativas, não se encaixando completamente em qualquer dos três tipos. O arranjo de cachaça, embora em menor grau, apresenta as características dos dois anteriores. Um dos arranjos, o de transformadores de plástico, se aproxima bem do tipo dois; e o APL de ferramentaria poderia ser considerado como sendo do tipo três.

Critérios de seleção dos APLs da amostra

Valendo-se de indicações e informações recebidas de representantes das secretarias do governo estadual, de empresas públicas e da Federação das Indústrias da Bahia (FIEB), foi possível elaborar um "mapa" constituído de 49 aglomerados com potencial para desenvolvimento, conforme Quadro 1. Essa primeira pesquisa exploratória foi instrumentalizada por entrevistas realizadas ao longo dos meses de outubro e novembro de 2003. As informações iniciais foram obtidas diretamente com técnicos e dirigentes das instituições acima referidas, bem como por intermédio de consultas a relatórios e publicações diversas, sempre que disponíveis.

A realização das entrevistas contribuiu para instruir os autores deste texto acerca dos

processos associativos já existentes em alguns aglomerados, bem como das possibilidades de aproveitamento de experiências em andamento. Foi possível, também, identificar perspectivas de construção de relacionamentos para constituição de novos arranjos, vistos como estrategicamente importantes para a complementação da matriz produtiva industrial ou agroindustrial baiana.

O objetivo principal do mapeamento dos 49 arranjos iniciais foi o de oferecer, aos responsáveis pela seleção da amostra de APLs destinada a estudos mais aprofundados, o maior volume de informações possível. Para tanto, foram registrados, no mapa, sete conjuntos de informações para cada arranjo.⁵

- 1) Grau de concentração de empresas/produtores em um mesmo território;
- 2) Ocorrências de ações de complementaridade de recursos/competências entre as unidades do arranjo, nas áreas de: (a) qualidade; (b) eficiência e produtividade; (c) obtenção de novos conhecimentos/aprendizagem; (d) inovação de produtos e/ou processos; e (e) acesso a mercados;
- 3) Encadeamentos do arranjo com seus fornecedores e/ou clientes;
- 4) Existência de empresas-âncora que incentivem o arranjo;
- 5) Iniciativas de articulação espontânea das unidades do arranjo entre si;
- 6) Potencial de geração de emprego e renda; e
- 7) Articulações com atores externos que estimulam o associativismo e a governança do arranjo.

Para além desses aspectos, registrou-se, adicionalmente, a feição estratégica da constelação dos 49 arranjos, a qual deveria ajustar-se, se possível, à matriz de desenvolvimento socioeconômico desenhada para a Bahia. Nesse contexto, não foram desconsideradas possíveis macro-articulações (*backward/forward linkages*) na estrutura produtiva estadual. Considerou-se que, quanto maior for o poder de encadeamento que entre si terão os arranjos escolhidos, maiores retornos econômicos — e, principalmente, sociais — poderão ser alcançados, evitando-se o risco de escolhas pontuais isoladas, baseadas apenas em aspectos de proteção social, em que se desperdiça o verdadeiro potencial de geração e distribuição de riqueza dessa forma associativa de gestão.

Assim, o mapeamento dos arranjos produtivos locais da Bahia foi complementado com as seguintes informações: a) potencial de promoção do desenvolvimento local/regional; b) possibilidade de articulação sinérgica com outros sistemas produtivos e sociais, com efeito transformador no desenvolvimento local/regional; c) articulações de um aglomerado com outro aglomerado (seu cliente ou fornecedor), que favoreça a sinergia da rede de governança; e d) experiência ou potencial para ações cooperativas ou associativas exitosas.

É preciso assinalar que expressiva parte dos APLs identificados na Bahia aproxima-se

⁵ Como as fontes de informações iniciais sobre os APLs eram totalmente desestruturadas e, também, como algumas características não eram aplicáveis a todos os aglomerados, um ou mais dos sete conjuntos de informações não estavam disponíveis para alguns dos arranjos produtivos do mapa.

Quadro 1 - Bahia: Existência de Aglomerações de Empresas ou Produtores por Região Econômica, Segundo Atividade Produtiva, Municípios Prioritários e Agentes de Governança Envolvidos

Região	Atividade	Municípios Prioritários	Agentes Envolvidos
1	Cana-de-açúcar	Casa Nova, Juazeiro, Remanso	Seagri, EBDA
	Caprino-Ovinocultura	Campo Alegre de Lourdes, Casa Nova, Plião Arcado, Remanso	Seagri, EBDA, Sebrae, Secomp, BNB
	Manga	Casa Nova, Juazeiro, Sento Sé, Sobradinho	Seagri, EBDA, SICM
	Polpa de Frutas	Juazeiro	Seagri, EBDA, SICM
2	Uva	Casa Nova, Juazeiro, Sento Sé, Sobradinho	Seagri, EBDA
	Apicultura	Nova Soure e demais municípios	Seagri, Sebrae, BNB
	Caprino-Ovino	Santaluz, Valente, Serrinha, Retrolândia, Nova Fátima, São Domingos, Conceição do Coité	EBDA, Seagri (Prog. Cabra-Forte), Secomp, Seplan, SMARH, Apaeb, Sebrae
	Mamona	Euclides da Cunha, Monte Santo	Seagri, EBDA, Petrobras
	Piscicultura	Abaré, Glória, Paulo Afonso, Rodelas	Bahiapesca
	Sisal	Araci, Barrocas, Conceição do Coité, Nordestina, Queimadas, Retrolândia, Santaluz, São Domingos, Valente	EBDA, Seagri, Apaeb, Fapesb, BNB, CAR, Promo, Prefeituras
3	Caprino-Ovinocultura	Jussara	EBDA, Seagri, BNB, Sebrae
	Mamona	Toda a região	Seagri, EBDA, Petrobras
4	Caprino-Ovino	Jaguarari (inclusive Monte Santo, Uauá, municípios da Região Nordeste)	EBDA, Seagri, Secomp, CAR
	Mármore Bege Bahia e Rochas Ornamentais	Mirangaba, Jacobina, Ourulândia	Promo, SICM, Senai
	Sisal	Campo Formoso, Itiúba, Jacobina, Mirangaba, Morro do Chapeu, Ourulândia, São José do Jacuípe, Umburanas, Várzea Nova.	EBDA, Seagri, Apaeb, Fapesb, BNB, CAR, Prefeituras
	Abacaxi	Conceição da Feira, Coração de Maria, Iaçu, Ipirá, Itaberaba, Ruy Barbosa, Várzea da Roça	Seagri, EBDA
5	Artefatos de Couro	Ipirá	Promo, Senai
	Avicultura	Amélia Rodrigues, Antônio Cardoso, Conceição da Feira, Conceição do Jacuípe, Coração de Maria, Feira de Santana, Santa Bárbara, Santo Estevão, São Gonçalo dos Campos	Seagri, EBDA
	Sisal	Nova Fátima(BNB), São Domingos (SEAGRI, 8% dos 78 mil hectares de área plantada, previstos pelo Programa de Incentivo àLavoura do Sisal)	Seagri, EBDA, Apaeb, BNB, CAR

Continua

Quadro 1 - Bahia: Existência de Aglomerações de Empresas ou Produtores por Região Econômica, Segundo Atividade Produtiva, Municípios Prioritários e Agentes de Governança Envolvidos

Região	Atividade	Municípios Prioritários	Agentes Envolvidos
6	Carcinicultura	Conde, Jandaíra	Bahiapesca
	Cerâmica Estrutural	Alagoinhas, Camaçari (RMS)	SICM, Senai
7	Cerâmica de Revestimento	São Francisco do Conde, Camaçari, Dias D'Ávila, Salvador	SICM, Senai
	Confecções		Sebrae, IEL, Promo
	Móveis	Salvador, Lauro de Freitas, Simões Filho (inclusive Feira de Santana e Santo Antonio de Jesus)	Senai
	Ferramentaria de Precisão	Salvador, Lauro de Freitas, Camaçari.	Senai, Cimatic, Ford, Braskem
	Transformadores de Plástico	Camaçari, Lauro de Freitas, Salvador	Senai, Cimatic, Braskem
8	Válvulas e Comp. Petroquímicos	Salvador, Lauro de Freitas, Camaçari	Senai, Cimatic, Petrobras, Pólo Promo
	Cachaça	Abaita, Barra da Estiva, Rio de Contas	
9	Cana-de-açúcar	Abaita, Barra da Estiva, Boninal, Érico Cardoso, Iboara, Ituaçu, Jussiape, Mucugê, Palmeiras, Paramirim, Piaíá, Rio de Contas, Rio de Pires, Souto Soares, Utanga, Wagner	Sebrae, Seagri
	Floricultura	Rio de Contas	Sebrae, Seagri
10	Algodão	Luis Eduardo Magalhães, Barreiras	Sebrae, Seagri
	Manga	Barreiras, Luis Eduardo Magalhães, Santa Maria da Vitória	Sebrae, Seagri
11	Polpa de Frutas	Barreiras, Luis Eduardo Magalhães, Santa Maria da Vitória	Promo
	Algodão	Guanambi, Brumado, Caculé, Candiuba	Sebrae, EBDA
12	Cerâmica Estrutural	Caetitê,	SICM, Senai
	Apicultura	Barra do Choça, Vitória da Conquista	Sebrae, Seagri
13	Cerâmica Estrutural	Jequié	SICM, Senai
	Floricultura	Barra do Choça, Maracás, Santa Inês, Vitória da Conquista	Sebrae, Seagri
14	Móveis	Vitória da Conquista	Senai
	Cacau	Concentração (comercialização e transformação) em Ilhéus e Itabuna	EBDA, Seagri, SICM, Promo, Fapesb, Ceplac
15	Carcinicultura	Valença	Bahiapesca, Promo
	Dendê	Cairu, Camamu, Igrapiúna, Ituberá, Nilo Peçanha, Pirai do Norte, Taperoá, Valença (inclusive Nazaré)	EBDA, Seagri, Petrobras
16	Mamão	Toda a região	Seagri, EBDA, Promo
	Palmito	Cairu, Camamu, Igrapiúna, Itacaré, Ituberá, Marauá, Nilo Peçanha, Pirai do Norte, Taperoá, Valença	Seagri, EBDA
17	Piscicultura	Cairu, Camamu, Igrapiúna, Ituberá, Nilo Peçanha, Valença	Bahiapesca, Secomp, Sebrae, IDES (Inst. do Desenv. do Baixo Sul), Promo
	Cerâmica Estrutural	Eunápolis (inclui Canavieiras, do Litoral Sul)	SICM, Senai
18	Móveis	Mucuri, Eunápolis, Teixeira de Freitas	Senai
	Rochas Ornamentais (Granito)	Teixeira de Freitas	SICM, Senai, Promo

Fonte: Relatório de pesquisa

daquilo que a literatura costuma chamar de aglomerações produtivas informais, em geral compostas por pequenas empresas de baixo nível tecnológico e de baixa capacidade de gestão. Na maioria dos casos, observa-se um incipiente nível de qualificação da mão-de-obra e ausência de apoio de um sistema organizado de qualificação. Verifica-se, entretanto, que, em boa parte das ocorrências, alguns esforços de qualificação de mão-obra e pequenas inovações produtivas incrementais poderiam resultar em oportunidades de crescimento econômico e desenvolvimento local. Aglomerações com as mencionadas características, apesar de não constituírem, com exatidão, o que a literatura consagra como APLs, parecem configurar o modelo geral dos mesmos na Bahia e nos estados nordestinos do Brasil, em que a carência de mecanismos de articulação interna e de governança externa impede a alavancagem do aglomerado.

A segunda etapa do estudo teve como finalidade selecionar, em sessão com a presença dos representantes da Rede de Apoio a Arranjos Produtivos Locais da Bahia,⁶ aqueles arranjos considerados como prioritários para a caracterização mais detalhada e posterior desenho de governança, visando o apoio ao seu desenvolvimento.

Em sessão à parte, realizada durante o seminário de apresentação das informações acima mencionadas, foram eleitos, pelos representantes mencionada rede de apoio, os oito arranjos prioritários que, subseqüentemente, sofreriam observações mais aprofundadas. Os escolhidos, já mencionados, foram, por ordem de prioridade, os seguintes: transformadores de plástico, na RMS; confecções, no bairro do Uruguai (Salvador); sisal, no município de Valente; mármore bege Bahia, no município de Ourolândia; floricultura, no município de Maracás; cachaça, no município de Abaíra; ferramentaria de precisão, na RMS; e cerâmica estrutural, no município de Alagoinhas. Quanto à representatividade, a amostra, embora intencional, revelou-se razoavelmente adequada, pois refletia, em boa medida, o universo de aglomerados produtivos da Bahia, o que permitiria alguma generalização dos resultados do estudo.

Uma vez definidos os oito arranjos prioritários, partiu-se para o trabalho de campo, em que foram realizadas observações diretas e entrevistas com os agentes locais envolvidos com cada um dos arranjos, a fim de caracterizá-los com maior profundidade. As informações de campo, reunidas àquelas já existentes no mapa, foram organizadas em dois grupos, um de **competências** atuais do APL e outro de suas demandas não atendidas, conforme discriminadas abaixo:

- a) Competências:
- domínio técnico das atividades produtivas;
 - perfil das empresas/produtores;

⁶ Tal rede foi constituída no início de 2004, sob a coordenação da Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação da Bahia (SECTI), com a participação de representantes de várias secretarias estaduais, do Instituto Euvaldo Lodi e da Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB), além de representantes de outras instituições, como o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Ver Bahia (2004).

- capacidade de produção;
 - geração de emprego e renda;
 - capacitação inovativa/tecnológica demonstrada;
 - articulações interfirmas/interprodutores estabelecidas;
 - ações de governança iniciadas.
- b) Demandas:
- demandas tecnológicas não atendidas;
 - necessidades de articulação interfirmas/interprodutores;
 - ações de governança necessárias.

Os resultados da caracterização de cada APL encontram-se resumidos na seção que se segue.

SÍNTESE DOS RESULTADOS DA CARACTERIZAÇÃO DOS APLS

Foram feitas pesquisas de campo em quatro APLs: confecções, cerâmica estrutural, sisal e floricultura. A ausência de visitas *in loco*, por motivos operacionais, aos arranjos de cachaça e de mármore bege Bahia, não significou prejuízo, na medida em que foram utilizados dados secundários e entrevistas com empresários dos respectivos setores. Os dois APLs que se encontram em estágio prospectivo de desenvolvimento — transformadores de plástico e ferramentaria — foram caracterizados com base em cenários elaborados para os mesmos. A seguir, apresentam-se breves sínteses dos principais aspectos levantados.

O APL de confecções da rua Uruguai em Salvador

É um aglomerado de 21 empresas de pequeno porte, produzindo no bairro do Uruguai, em Salvador, confecções dos estilos moda praia, infantil, feminina, masculina e gestante. A produção anual do conjunto é de cerca de 67 mil peças e o faturamento médio anual de cada unidade produtiva é da ordem de R\$ 265 mil. O arranjo gera emprego para cerca de 420 pessoas, que recebem salário mensal médio de R\$ 316,00.

As empresas do APL Uruguai utilizam máquinas e equipamentos tradicionais da confecção de roupas. A competência que vem sendo adquirida com maior prioridade pelas empresas, no momento, não é técnica e, sim, de gestão do processo produtivo, pela utilização de um sistema gerencial de fluxo de materiais com velocidade de atravessamento constante (VAC).

Quanto às articulações entre as empresas, já existem algumas experiências pontuais de compras conjuntas de linhas de costura e aviamentos junto a grandes fornecedores de São Paulo, e de utilização de um mesmo canal de escoamento da produção, o centro comercial *Outlet Center*, do Uruguai. Outra possibilidade de articulação horizontal é o compartilhamento da tecnologia de gestão VAC, tendo, na empresa que a detém, o seu multiplicador.

No que se refere à governança, esse arranjo desfruta de formas de articulação vertical razoavelmente consolidadas com o IEL/FIEB, instituição que, no momento, incentiva aquelas empresas a implantar um portal virtual na Internet, para a interação entre as unidades, a disseminação de informações e o exercício de formas de governança. O Centro Internacional de Negócios da Bahia (PROMO) tem dado apoio a algumas empresas do arranjo, no que se refere à divulgação, no exterior, de roupa para praia (moda praia).

Uma das dificuldades do aglomerado em consolidar-se como APL é a centralização das iniciativas de articulação interfirmas em uma ou duas empresas mais interessadas no associativismo. Há relativa passividade por parte da maioria delas, que poderá ser rompida com trabalho de conscientização e com a apresentação de resultados concretos decorrentes da colaboração.

A criação de uma marca de denominação de origem “confeções Uruguai” parece ser um ponto de partida para que surjam resultados estimuladores. Entretanto, para a viabilização dessa marca, um amplo trabalho de padronização de produto e de aprimoramento do processo deverá ser desenvolvido.

O APL de cerâmica estrutural em Alagoinhas

Consiste, numa primeira abordagem, na tentativa de articular um pequeno grupo de seis empresas produtoras de telhas e blocos cerâmicos para a construção civil, sendo uma delas de médio porte e as demais de pequeno porte, todas localizadas bem próximas umas das outras, a poucos quilômetros do perímetro urbano de Alagoinhas, junto à rodovia BR-101. Essas empresas desfrutam da vantagem natural de estarem instaladas em uma localização que tem abundantes reservas pontuais de uma argila de excelente qualidade para os seus produtos, o que explica a proximidade física entre elas.

A capacidade instalada desse conjunto é da ordem de 200 mil peças por dia, entre telhas e blocos, empregando cerca de 700 pessoas que, em geral, têm baixa qualificação. O mercado consumidor do produto cerâmico de Alagoinhas está em Feira de Santana e cidades próximas, não havendo dificuldade para escoamento da produção. A empresa média do grupo, oriunda do estado do Espírito Santo, produz quase que exclusivamente telhas de diversos tipos, e se destaca das demais não apenas pelo porte, mas por seu maior conteúdo tecnológico. É a unidade que manifesta o maior interesse em articulações horizontais com suas congêneres, em geral céticas quanto a essas formas de cooperação. Nesse sentido, algumas iniciativas tímidas de articulação horizontal vêm sendo tomadas entre a referida empresa e uma empresa vizinha, em que a primeira compra blocos “verdes” (não cozidos) desta última, para formar seus leitos de queima de telhas.

Duas dificuldades preocupam os ceramistas de Alagoinhas. Uma delas é o preço de aquisição de material combustível para os fornos, normalmente lenha e pó de serragem, e a outra é a baixa eficiência de queima. Os empresários mencionam que esses dois fatores de

elevação de custos de produção diminuem a competitividade do produto de Alagoinhas frente ao principal concorrente, a cerâmica estrutural produzida em pequenas olarias informais de Sergipe, que conseguem preços mais baixos. Em alguns casos, os custos com aquisição de madeira combustível chegam a representar até 30% dos custos totais de produção e os empresários do aglomerado argumentam que o principal fornecedor, embora instalado nas proximidades do agrupamento de ceramistas, tem-se mostrado inflexível nas negociações. É que se trata de uma grande empresa proprietária de vastas plantações renováveis de eucalipto e pinus para a indústria de celulose, com menor interesse, portanto, nas vendas de subprodutos daquela madeira para os ceramistas. Já a baixa eficiência de queima se deve ao emprego de métodos e equipamentos arcaicos, em que, por inexistência de um simples termômetro industrial e de um modesto sistema de controle de alimentação de combustível, desperdiça-se o insumo mais caro de produção (madeira) e não se consegue manter um padrão homogêneo de qualidade para o produto.

As principais ações de governança que se fazem sentir poderiam partir, respectivamente, do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), na assistência técnica aos processos produtivos, e dos atores da já referida rede, no apoio à cooperação para a aquisição negociada de madeira combustível.

O APL de sisal no município de Valente

O que se denomina, aqui, APL de sisal de Valente, refere-se, de fato, à atividade cooperativa de plantio, beneficiamento, transformação industrial e comercialização da fibra de sisal no município de Valente, sob o comando da Associação de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira (APAEB).

O plantio do sisal é feito em centenas de pequenas propriedades da região. A fibra de sisal é extraída, no campo, em empreitadas, por pequenos grupos de trabalhadores volantes, que se deslocam pelas propriedades, fazendo a colheita das folhas e o seu subsequente desfibramento em precárias máquinas conhecidas como “paraibanas”. O processo de tratamento da fibra inicia-se na unidade chamada bateadeira comunitária, responsável pelo beneficiamento de 5,5% de toda a fibra de sisal produzida na Bahia. Daí, cerca de metade da fibra “batida” (amaciada por ação mecânica) é transferida para a unidade industrial de tapetes e capachos da APAEB, restando 30% para comercialização no mercado interno e cerca de 20% para exportação. A unidade industrial é o local onde se agrega mais valor à fibra, nos seguintes estágios de processamento: tingimento por imersão em tanques com corantes naturais inorgânicos dissolvidos em água quente; fiação em máquinas automáticas; tecelagem dos tapetes, também em máquinas automáticas; e acabamento manual do tapete em ateliê. Esta unidade é responsável por quase 700 empregos diretos e por cerca de 73% do faturamento total da APAEB. Já a bateadeira comunitária emprega 40 pessoas.

A capacitação tecnológica e inovativa da APAEB manifesta-se na melhoria contínua da qualidade da fibra beneficiada, que se inicia no plantio e passa pela seleção no desfibramento. O controle de qualidade é rigoroso na bateadeira e, na unidade industrial, há um setor de garantia da qualidade do produto, o que não é comum neste tipo de produção. Observa-se uma forte preocupação com impactos ambientais, que tem impulsionado desenvolvimentos como: (a) reciclagem e reaproveitamento de 60% da água de processamento industrial; (b) utilização de produtos inorgânicos inertes no tingimento e (c) emprego de lenha de eucalipto na caldeira, para não incentivar o desmatamento da cobertura vegetal de caatinga da circunvizinhança.

A principal demanda tecnológica é a urgente substituição das perigosas máquinas desfibradoras “paraibanas”, causadoras de lamentáveis e recorrentes mutilações de operadores, por um modelo recentemente desenvolvido, conhecido como “Faustino III”.

As articulações horizontais da APAEB não podem ser comparadas com as das demais APLs, em face da prática de cooperativismo exercitada e consolidada há mais de duas décadas por aquela entidade e que se expressa em: (a) garantia de preços máximos para os produtores que vendem a fibra na bateadeira; (b) repasse proporcional das receitas de vendas dos tapetes e (c) aplicação social dos resultados do negócio, na forma de equipamentos comunitários de conforto e lazer.

Apesar das fortes interações horizontais, aquele aglomerado carece de apoio verticalizado. As ações de governança mais sentidas são: (a) apoio financeiro aos testes de implantação da máquina “Faustino III”; (b) apoio técnico e financeiro aos estudos para aproveitamento dos resíduos da folha de sisal (parte não fibra) e (c) apoio técnico e financeiro para desenvolvimentos de aplicações de fibra de sisal em materiais compostos, particularmente com as resinas termoplásticas.

O APL de transformadores de plástico na Região Metropolitana de Salvador

Os transformadores de plástico são empresas da chamada terceira geração da cadeia do plástico. A cadeia completa de transformação do plástico tem as seguintes etapas: (a) fabricação de produtos básicos a partir da nafta (empresas de primeira geração); (b) produção de resinas termoplásticas a partir dos produtos básicos (empresas de segunda geração) e (c) fabricação de produtos transformados de plástico a partir das resinas (empresas de terceira geração).

De modo geral, a aglomeração de transformadores de plástico da região metropolitana é constituída por cerca de 70 empresas, dos mais variados portes, instaladas no entorno de Salvador e nos municípios circunvizinhos de Camaçari, Lauro de Freitas e Simões Filho. Essas empresas transformam resinas termoplásticas fornecidas pelo pólo de Camaçari nos mais variados tipos de produtos de plástico: filmes, chapas, embalagens, utensílios domésticos, tubos, conexões, conduítes e peças para as indústrias automotiva e eletroeletrônica.

Foram esboçados alguns cenários para a configuração do APL de transformadores de plástico, todos eles contando com a atuação imprescindível de uma empresa de segunda geração (fornecedor de resinas), no caso, Braskem ou Politen, que conduziria os desenvolvimentos de aplicação de suas resinas em produtos transformados, atuando como empresa-âncora.⁷

No desenho do mais recente cenário desse arranjo, os principais atores da aludida rede baiana de apoio, interessados na articulação de transformadores de plástico, em particular o PROMO, sugeriram que fossem focalizadas as empresas do aglomerado que exportam seus produtos ou têm potencial para exportação. Com isso, pretende-se inserir aquele *cluster* no mercado internacional de transformados de plástico, agregar valor à resina produzida em Camaçari e buscar o apoio do programa de exportações *Export Plastic Nacional*, financiado pela APEX/MDIC (48% dos recursos), PETROBRÁS (40% dos recursos) e ABIPLAST (12% dos recursos).

Observando-se o perfil das empresas desse arranjo, nota-se que as de embalagens, sacos e sacolas: (a) são as mais numerosas (25 empresas, 36% do conjunto) e (b) acham-se, no momento, mais empenhadas que as demais no esforço de exportação (iniciativas com sacolas de supermercados para os EUA).

Assim, o contorno atual do APL passa a ser o do aglomerado das 25 empresas de embalagens, as quais têm, em maior ou menor grau, potencial exportador. Essas empresas deverão ser orientadas, do ponto de vista dos desenvolvimentos das aplicações de resinas, por um grande fornecedor de segunda geração. Embora o conjunto das 25 empresas de embalagens que operam na RMS constitua, hoje, um aglomerado de forte interesse — relativamente intensivo em tecnologia, com faturamento anual da ordem de R\$ 250 milhões e empregando cerca de 1.700 pessoas —, a rigor esse arranjo, visto sob a ótica das articulações horizontais e verticais, consta, até agora, apenas de um cenário a ser desenvolvido.

As demandas para viabilizar o arranjo são: (a) disposição de um fornecedor de resinas para conduzir as aplicações em produtos transformados e (b) sensibilização dos transformadores para um trabalho de cooperação entre eles e o fornecedor de resinas. Além do significado econômico, de per si, do arranjo de transformadores de plástico para a Bahia, o seu encadeamento com as ferramentarias de precisão, na produção de moldes, confere ainda mais interesse àquele APL. A participação do Centro Integrado de Manufatura e Tecnologia do SENAI-Bahia (CIMATEC) será significativa, na assistência às atividades de projeto e fabricação de moldes para injeção, sopro e extrusão — ferramental básico para as aplicações de resinas.

⁷ Ver subseção Conceito Operacional para Arranjos Produtivos Locais.

O APL de floricultura em Maracás

É uma experiência de cultivo de flores no município de Maracás, sudoeste da Bahia, sob a direção da prefeitura local, ocupando cerca de 160 famílias de pequenos produtores e 60 jovens em estágio de aprendizagem, além de dois produtores médios independentes, envolvendo um total de, aproximadamente, 700 pessoas no projeto.

A produção é favorecida pelas condições climáticas do município (altitude de 900 metros), onde são plantadas diversas variedades subtropicais de flores — como gladiolos, rosas, crisântemos, cravos, copos de leite etc. — e de folhagens — tangos, murta, branquinha, eucaliptos etc.

A iniciativa da implantação do projeto partiu da Prefeitura de Maracás, que identificou na floricultura uma alternativa de renda para a população — na maioria, carente — daquele município. Parte dos investimentos e do custeio do projeto, bem como o controle de suas atividades está, também, a cargo daquele poder. As instalações do projeto constam de: (a) 14 estufas de propriedade da prefeitura; (b) duas grandes estufas financiadas pelo programa estadual “Flores da Bahia”; (c) plantios em terras cedidas pela prefeitura, em regime de comodato, a famílias agrupadas em quatro associações comunitárias e (d) plantios dos dois produtores médios. Complementando essa capacidade, foi instalada uma câmara frigorífica e adquirido um caminhão baú frigorífico para distribuição do produto em Salvador, mercado prioritário.

Os investimentos naquela infraestrutura produtiva são da ordem de R\$ 334 mil reais, sendo 68% deles provenientes do governo estadual e 32% da prefeitura municipal, que se responsabiliza, ainda, pelo custeio de mudas, sementes e ferramentas, enquanto os produtores custeiam os adubos, substratos e defensivos agrícolas. Os repasses das receitas de vendas aos produtores são feitos na razão direta do volume produzido e garantem, aos mesmos, rendimentos mensais em torno de R\$ 300,00 para as famílias e de R\$ 100,00 para os jovens produtores aprendizes. O projeto tem acentuado cunho social, constatado, por exemplo, na prática de fornecimento de cestas básicas aos produtores iniciantes, nos primeiros quatro meses de trabalho, período médio da comercialização da primeira safra.

A principal demanda de momento do APL está relacionada à comercialização dos produtos em Salvador, onde os produtores sentem a necessidade de uma central refrigerada de venda de flores. A falta dessa instalação tem sido apontada como a principal causa das perdas do produto na comercialização, que chegam a cerca de 30% da produção efetiva.

Uma ação de governança vista como essencial é a focalização prioritária do programa estadual Flores da Bahia no projeto de Maracás, que reúne a “massa crítica” necessária à alavancagem dos recursos. Aparentemente, recursos do referido programa, aplicados prioritariamente à experiência de Maracás, teriam melhores chances de retorno do que aqueles dirigidos a experiências em estágios ainda muito incipientes de desenvolvimento.

O APL de cachaça no Município de Abaíra

Em Abaíra, na Chapada Diamantina, ocorre uma destacada concentração de produtores de “cachaça de alambique”, bebida que tenta diferenciar-se da aguardente de cana ordinária, em razão da qualidade superior, graduação alcoólica levemente menor e características sensoriais peculiares, normalmente associadas a uma origem controlada.

A Associação de Produtores de Cachaça de Abaíra opera uma unidade central de produção, que produz e envasa cachaça. Essa unidade recebe os insumos (cana e cachaça) de dois grupos de fornecedores: (a) cerca de 50 produtores individuais de cana, alguns deles possuindo pequenos alambiques familiares, que, em conjunto, fornecem cana e cachaça à unidade central; e (b) seis engenhos comunitários, que produzem cachaça a partir de cana recebida de pequenos produtores das respectivas vizinhanças e fornecem a bebida à unidade central. Cabe àquela unidade produtiva tanto produzir e envasar cachaça, ela própria — de acordo com um padrão de qualidade estabelecido —, como analisar e padronizar o “*blended*” de cachaças recebidas dos dois grupos de fornecedores.

Cada pequeno produtor de cachaça de alambique produz, em média, cerca de 10.000 litros do produto por ano. O preço de venda da bebida no mercado interno é de R\$ 1,30/litro, mas, para exportação a cachaça pode ser comercializada a US\$ 2,50/litro (cerca de R\$ 7,50/litro), o que explica o interesse dos produtores de Abaíra em consolidar uma marca de denominação de origem para exportação.

Mesmo considerando que há diferenças significativas de porte entre eles, os cerca de 80 produtores de cachaça que trabalham para a associação local têm renda familiar média mensal de quase R\$ 1.000,00, considerada elevada, quando comparada com a renda mensal dos 6.000 produtores da Bahia, que é de R\$ 400,00.

Há algum histórico de apoio aos produtores de cachaça por parte de instituições que poderiam configurar-se como provedoras de ações de governança. A Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração do Estado da Bahia (SICM), já em 1980, financiou treinamentos e visitas técnicas dos produtores a instalações de referência em Minas Gerais. O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) financiou recursos para a aquisição de barris de envelhecimento e o PROMO tenta facilitar a colocação do produto no mercado externo.

No momento, duas ações de governança parecem de grande relevância. Uma delas é o reforço da marca “cachaça de Abaíra”, particularmente para o mercado internacional, em que a certificação de um padrão de qualidade para a bebida, por parte do Instituto Baiano de Metrologia (IBAMETRO) e do Instituto Nacional de Metrologia (INMETRO) tem grande peso. A outra é o financiamento de recursos para a aquisição de equipamentos produtivos mais modernos (moendas, dornas, caldeiras e alambiques).

O APL de ferramentaria de precisão na Região Metropolitana de Salvador

Dentre os oito, este deve ser o arranjo mais intensivo em tecnologia. A exemplo do APL de transformadores de plástico, este aglomerado ainda está na fase prospectiva e conta apenas com um bem elaborado cenário, pois, a rigor, nem as unidades produtivas, nos moldes previstos, estão efetivamente instaladas. O que faz a idéia desse arranjo ser considerada viável é a necessidade de mercado e a competência do CIMATEC para atuar como a entidade responsável pelo desenvolvimento tecnológico do aglomerado.⁸

O Estado da Bahia tem expressiva demanda por moldes para transformadores de plástico, que vem sendo atendida por fornecedores do sul e sudeste do país (Caxias do Sul, Joinville, São Paulo), bem como por fornecedores do exterior (Europa, Ásia e EUA). Dentre os transformadores, há cerca de 30 empresas que, pelo volume e variedade da produção, se destacam nessas aquisições, com montante total de compras da ordem de R\$ 6 milhões por ano.

O CIMATEC elaborou um projeto para instalação de um APL de ferramentaria na RMS, que prevê duas frentes de trabalho: a criação de uma incubadora e a formação de um parque de ferramentarias. A incubadora, identificada como Estrutura de Desenvolvimento Industrial (EDI), está idealizada para abrigar 10 pequenas empresas ou empreendedores individuais, com alguma competência em fabricação mecânica de precisão e perfil favorável à inovação tecnológica. A EDI abrigará aquelas empresas em seus três níveis de desenvolvimento: (a) fase de implementação, em que as empresas compartilham todos os recursos físicos (equipamentos) e virtuais (escritórios e softwares) da incubadora; (b) fase de amadurecimento, quando as empresas compartilham apenas os recursos físicos, pressupondo que já possuiriam seus próprios recursos virtuais; e (c) fase de consolidação, em que as empresas estariam prestes a deixar a incubadora, já possuidoras de todos os recursos de produção. A incubadora ocuparia, provavelmente, instalações — atuais ou a serem construídas — do próprio CIMATEC.

A implantação do parque de ferramentarias tem definição menos precisa, pois é um empreendimento de maior risco, que depende da atratividade exercida, num primeiro momento, sobre empresas de regiões com tradição em ferramentaria, como Joinville, Caxias do Sul e São Paulo, como também sobre algumas empresas baianas com experiência em mecânica de precisão. Em etapa subsequente, o parque estaria recebendo empresas egressas da EDI.

Em um aglomerado desse tipo, as articulações horizontais se fariam ainda na EDI, com as empresas cooperando entre si, por conta mesmo da própria estrutura de desenvolvimento em três níveis projetada para a operação da incubadora. As ações de governança seriam conduzidas pelo CIMATEC, com apoio da já citada rede de apoio. As mais relevantes são: (a) sensibilizar os transformadores de plástico da Bahia para as vantagens da produção local do seu ferramental; (b) implantar e fazer funcionar a EDI; (c) atrair, inici-

⁸ Ver conceito de aglomerado intensivo em tecnologia na subseção Conceito Operacional para Arranjos Produtivos Locais.

almente, alguns empresários de fora da Bahia, com experiência em ferramentaria; e (d) facilitar o acesso das empresas incubadas a fontes de tecnologia e de crédito.

Como se observa, para a viabilização do APL de ferramentaria, o encadeamento e a sinergia com o APL de transformadores de plástico é de grande importância.

O APL de mármore bege Bahia no Município de Ourolândia

No município de Ourolândia, na região conhecida como Piemonte da Diamantina, a noroeste da Bahia, há uma aglomeração de empresas ocupadas com a exploração de uma variedade de mármore do tipo travertino, que passou a ser identificada como mármore bege Bahia. Esse material tem boa aceitação no mercado e características muito peculiares, o que facilita a consolidação de uma forte marca de denominação de origem.

Há cerca de 20 pequenas empresas que fazem a lavra (extração) de blocos de mármore a céu aberto e cinco empresas médias mais verticalizadas, que, além da lavra, beneficiam o produto pela serragem dos blocos em chapas e pelo acabamento superficial das mesmas, por meio da aplicação de resinas e do polimento final.

O aglomerado apresenta uma nítida cisão entre as poucas empresas verticalizadas e as numerosas pequenas unidades que se limitam à extração de mármore. As primeiras são responsáveis por aproximadamente 80% da produção do mármore de Ourolândia. A capacidade total instalada de produção de blocos brutos do APL de Ourolândia é de 4.500 m³/mês, o que corresponde, após o desdobramento, a 135.000 m² de chapas por mês. Porém apenas 11% do mármore extraído são convertidos em chapas em Ourolândia, sendo o restante vendido na forma de blocos brutos, para beneficiamento, em grande parte, em outros estados do país. Perde-se, assim, a oportunidade de maior agregação de valor na exploração do mármore no município.

O aglomerado gera cerca de 350 empregos diretos e sua atividade produtiva tem a particularidade de concentrar as pessoas e os recursos de transformação em uma pequena área territorial do semi-árido, o que favorece as articulações e a aprendizagem.

As empresas verticalizadas constituíram a Associação dos Empreendedores do Mármore Bege Bahia, de Ourolândia, para promover a articulação entre as diversas unidades do aglomerado, com os objetivos de elevar a capacitação tecnológica, agregar valor local ao produto e comercializá-lo de forma mais vantajosa. Para tanto, parece fundamental o entendimento entre aquelas empresas e os pequenos extratores, que continuam vendendo o mármore bruto para beneficiamento fora de Ourolândia. Sem esse entendimento, a consecução dos mencionados objetivos seria parcialmente comprometida.

As necessidades de apoio de governança mais sentidas são as seguintes: (a) padronização do produto e posterior certificação de marca de denominação de origem, demanda que pode ser atendida pelo SENAI, em cooperação com a Companhia Baiana de Pesquisa

Mineral (CBPM) e a Universidade Federal da Bahia (UFBA); (b) apoio, pelos mencionados atores, à melhoria da eficiência de serragem e do acabamento por resinamento, de acordo com o padrão estabelecido; e (c) entendimentos para a colocação de um pedido internacional de compra do produto, que possa mobilizar as empresas em torno do seu atendimento, o que pode ser viabilizado pelo PROMO.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A caracterização dos oito arranjos produtivos locais permitiu: (a) reconhecer perfis característicos para aqueles aglomerados; (b) despertar para a necessidade de um modelo próprio de APL. Admitindo-se que a amostra estudada permite, com razoável margem de acerto, generalizar seus resultados, achou-se conveniente propor uma tipologia para os arranjos produtivos da Bahia, com o intuito de estabelecer características semelhantes entre os mesmos e encontrar traços comuns de competências e demandas tecnológicas. O Quadro 2, sinóptico, ajuda na compreensão desses aspectos.

Perfis dos arranjos

Os APLs de confecções, de cerâmica estrutural e de mármore bege Bahia, por suas características em comum, foram denominados de "APLs industriais". Por outro lado, os APLs de sisal, de floricultura e de cachaça receberam a denominação de "APLs agroindustriais". Os APLs de transformadores de plástico e de ferramentaria são, igualmente, "industriais", destacando-se que o primeiro depende de uma empresa-âncora (tipo 2, pela nossa classificação) e o último, de uma instituição de P & D (tipo 3, pela mesma classificação). As principais semelhanças e diferenças observadas entre os "APLs industriais" e os "APLs agroindustriais" são a seguir apresentadas:

Empresas do arranjo — Os "APLs industriais" têm um número menor de unidades, mas o faturamento do aglomerado é sensivelmente maior;

Empregos e renda — Em geral, os "APLs industriais" oferecem um número menor de empregos que os "APLs agroindustriais", porém os níveis salariais são mais altos. Por outro lado, em razão do preço específico mais alto da produção, a razão salários/faturamento é menor nos "APLs industriais";

Competência tecnológica — Com exceção dos APLs de ferramentaria e de transformadores de plásticos, as tecnologias utilizadas tanto pelos "APLs industriais" quanto pelos "APLs agroindustriais" são tradicionais no setor e se encontram distantes do estado da arte. Equipamentos obsoletos e antigos foram igualmente encontrados nas duas categorias de APLs;

Articulações interfirmas/interprodutores — Embora incipientes, foram detectadas algumas iniciativas de articulação horizontal nos "APLs industriais". Registre-se, porém, que essas iniciativas eram, quase sempre, tomadas por uma ou outra firma do arranjo, enquanto as demais permaneciam passivas ou céticas. Nos "APLs agroindustriais", as relações entre as unidades produtivas (os produtores individuais) se assemelham às de uma cooperativa: iniciativas de trabalho conjunto, diretrizes e monitoramento partem de uma direção central legitimada;

Ações de governança — Com relação à governança do arranjo, há uma inversão: os "APLs industriais" não têm coordenação central, enquanto os "APLs agroindustriais" mostram forte presença de governança, por parte das respectivas associações de produtores;

Quadro 2 - Tipologia de Arranjos Produtivos Locais na Bahia

CARACTERÍSTICAS GERAIS		
Arranjos "Industriais"		Arranjos "Agroindustriais"
Confecções	Plástico (Tipo 2)	Sisal
Cerâmica	Ferramentaria (Tipo 3)	Floricultura
Mármore	(-) estruturados (+) tecnologia (€) âncora / P & D & E (⇔) dependência mútua	Cachaça
<ul style="list-style-type: none"> • menor número de unidades produtivas • maior faturamento médio do arranjo • menor número de empregos • níveis de rendimentos mais altos • governança fraca 		<ul style="list-style-type: none"> • razão "salários/faturamento" maior • efeitos sociais mais visíveis • ação destacada de "Associações de produtores" • governança ativa • articulações horizontais fracas • tecnologias tradicionais
NECESSIDADES MAIS FREQUENTES		
<ul style="list-style-type: none"> ≡ consolidação de marca territorial (denominação de origem) <ul style="list-style-type: none"> ≡ padronização / certificação de qualidade do produto ≡ articulações horizontais (definição de objetivos estratégicos) ≡ romper "monopólio" de uma só empresa interessada no arranjo ≡ superar passividade / ceticismo das demais empresas do arranjo ≡ apoio focalizado de governança (arranjos com "massa crítica") <p>≡ atitude da Rede de Apoio aos APLs: "especialistas" devem assumir visão global, visando integração entre instituições.</p>		

Fonte: Relatório de pesquisa.

Necessidades mais frequentes — Um tipo particular de demanda não atendida esteve presente em quatro dos oito arranjos, independente da categoria "industrial" ou "agroindustrial", qual seja, a padronização e certificação de qualidade do produto, como instrumento para a consolidação de marca territorial (denominação de origem). Além desta demanda, menciona-se, também, a necessidade de promover as articulações horizontais dos arranjos (relações interfirmas), para a superação do ceticismo quanto à cooperação, comum entre as unidades produtivas.

Modelo próprio de APL

Este estudo empírico demonstrou que os modelos teóricos de APLs, construídos a partir da observação de práticas desenvolvidas no norte da Itália, na Alemanha ou mesmo no sul do Brasil têm, necessariamente, que passar por adaptações e ajustes para adequar-se à realidade da Bahia. Aqui, os desequilíbrios, diferenças e desigualdades, comuns na sociedade como um todo, reproduzem-se e fazem-se sentir no interior de um mesmo arranjo produtivo, em aspectos como conteúdo tecnológico de cada processo, porte das empresas e formas de comercialização.

Aglomerados produtivos que, à luz dos conceitos presentes na literatura sobre o tema, nem deveriam ser classificados como "arranjos produtivos locais" — caso do sisal, da

floricultura e da cachaça —, apresentam potencial de desenvolvimento. A ausência de cultura de cooperação e a desconfiança fazem com que apenas uma ou outra empresa do aglomerado esteja sensível às vantagens de articulação com suas congêneres, com tendência a enfrentar, entretanto, as barreiras da passividade e do ceticismo — observações feitas nos APLs de confecções, cerâmica estrutural e mármore bege Bahia.

Diante destas observações, parece pouco profícuo adotar um modelo de gestão de APLs para a Bahia, dedutivamente, a partir da tentativa de enquadrar a diversificada realidade local no interior de uma determinada moldura teórica. Acha-se mais proveitoso encontrar-se, indutivamente, a partir da experiência empírica, não apenas um, mas os modelos que melhor se ajustem aos aglomerados produtivos locais.

A realização de estudos posteriores, em que a investigação possa, para além de contar com mais informações secundárias, aprofundar-se no (re)conhecimento empírico dos aspectos relevantes das unidades produtivas e localidades a serem estudadas, poderá robustecer o desenho de uma estrutura de governança para APLs na Bahia.

Espera-se que este panorama, traçado para a amostra do estudo, possa contribuir para aprofundar o conhecimento sobre o tema e para subsidiar as instituições envolvidas com a Rede de Apoio a APLs da Bahia, no estabelecimento de ações de suporte à governança daqueles arranjos, particularmente no que se refere às demandas por capacitação tecnológica necessárias ao seu desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA, 4., 1999, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: SEP, 1999.
- AUDRETCH, D. Agglomeration and the location of innovative activity. *Oxford Review of Economic Policy*, Oxford, v. 14, n. 2, p. 18-29, 1998.
- AZZONI, Carlos Roberto. Evolução das teorias de localização da atividade econômica. In: LONGO, C. A.; RIZZIERI, J. A. B. (Org.). *Economia urbana: localização e relações intersetoriais*. São Paulo: IPE/USP, 1982. p. 69-139.
- BAHIA. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação. *Relatório executivo de caracterização de arranjos produtivos na Bahia*. Salvador: SECTI, 2004.
- CASAROTTO FILHO, N.; PIRES, L. H. *Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local: estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana*. São Paulo: Atlas, 1998.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (Org.). *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003. p. 21-34.
- CASTRO, A. M. G.; LIMA, S. M. V.; FREITAS FILHO, A. Estratégias para a institucionalização de prospecção de demandas tecnológicas na Embrapa: organizações rurais e agroindustriais. *Revista de Administração da UFPA*, Lavras, v. 1, n. 2, ago./dez. 1999.
- CHESNAIS, F. (Org.). *A mundialização financeira*. São Paulo: Xamã, 1999.

- COURLET, C.; PECQUEUR, B.; SOULAGE, B. *Indústria et dynamiques de territoires. Revue d'Économie Industrielle*, Paris, v. 64, p. 07-21, abr. 1993.
- CROCCO, M. A. et al. *Metodologia de identificação de arranjos produtivos locais potenciais*. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2003. (Texto para discussão, 212).
- GAROFOLI, G. Economic development, organization of production and territory. *Revue d'Économie Industrielle*, Paris, v. 64, p. 22-37, abr. 1993.
- HAGUENAUER, L.; PROCHNIK, V. *Identificação de cadeias produtivas e oportunidades de investimento no Nordeste*. Fortaleza: BNB, 2000.
- HIRSCHMAN, Albert O. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- _____. Confissões de um dissidente: a estratégia do desenvolvimento reconsiderada. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, a. 13, n. 1, abr. 1983.
- HOWELLS, J. Knowledge, innovation and location. In: BRYSON, J. R.; DANIELS, P. W.; HENRY, N. (Ed.). *Knowledge, space, economy*. London: Routledge, 2004. p. 50-62.
- KRUGMAN, P. What's new about the new economic geography? *Oxford Review of Economic Policy*, Oxford, v. 14, n. 2, 1998.
- LASTRES, H. M. M. et al. *Globalização e inovação localizada*. Rio de Janeiro: REDESIST, 1998. (Nota Técnica 1).
- _____; CASSIOLATO, J. E. Novas políticas na era do conhecimento: o foco em arranjos produtivos locais. *Revista Parcerias Estratégicas*, Brasília, DF, fev. 2003.
- MARKUSEN, A. Áreas de atração de investimentos em espaço econômico cambiante: uma tipologia de distritos industriais. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 2, n. 5, p. 09-44, dez. 1995.
- NORTH, Douglas C. Teoria da localização e crescimento econômico regional. In: SCHWARTZMAN, J. *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977a. p. 291-313.
- _____. A agricultura no crescimento econômico regional. In: SCHWARTZMAN, J. *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977b. p. 333-343.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Créer des indicateurs ruraux pour étayer la politique territoriale*. Paris: OCDE, 1994.
- PERROUX, F. O conceito de pólo de crescimento. In: SCHWARTZMAN, J. *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977. p. 145-156.
- PORTER, M. E. Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, Cambridge, US, v. 76, n. 6, nov./dez. 1998.
- RICHARDSON, H. W. *Economia regional: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- SANTOS, F.; CROCCO, M. A.; LEMOS, M. B. Arranjos e sistemas produtivos locais em espaços industriais periféricos: estudo comparativo de dois casos brasileiros. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 6, p. 147-180, jul./dez. 2002.
- SCHMITZ, H.; NADVI, K. Clustering and industrialization. *World Development*, v. 27, n. 9, p. 1503-1514, 1999.
- SCHWARTZMAN, J. *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.
- SCOTT, A. J. *Regions and the world economy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- _____. *The geographic foundations of industrial performance*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. *Termo de referência para atuação do sistema SEBRAE em arranjos produtivos locais*. Brasília, DF: SEBRAE, 2003.
- TIEBOUT, C. M. As exportações e o crescimento regional. In: SCHWARTZMAN, J. *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977. p. 315-323.

INSERÇÃO DE FEIRA DE SANTANA NA REGIÃO ECONÔMICA DO PARAGUAÇU¹

Carla Janira Souza do Nascimento*

Este artigo tem por objetivo refletir sobre um dos temas mais relevantes do desenvolvimento, qual seja, a questão das desigualdades. No caso, desigualdades regionais. O objeto territorial é o Município de Feira de Santana, bem como a Região Econômica do Paraguaçu, na qual aquele está inserido.

A opção pelo uso de tal regionalização deve-se ao fato da facilidade em trabalhar com esta divisão adotada pelo governo estadual, pois parte dos dados tratados neste artigo só estão disponíveis em relação a regiões reconhecidas oficialmente. E, no caso do município, este tem a menor base espacial, à qual está referenciada a maioria das informações disponíveis. No caso, o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Cadastro Central das Empresas (CEMPRE), do mesmo IBGE, e o produto interno bruto municipal da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), em convênio também com o IBGE.

A posição central de um município na dinâmica de uma região é importante, uma vez que dada “[...] a ausência de uma vigorosa política nacional de desenvolvimento regional” (SILVA, 2004, p.204), este deve exercer o papel de centralizador das mudanças dentro da região em que está inserido. O município é um espaço político e de organização, em que se articulam interesses sociais, econômicos e políticos. Quando este concentra funções de centro dinâmico, deve ser capaz de articular-se para atender às áreas de influência que o circulam. Com relação ao papel da cidade como centro de uma região, Santos (1959, p. 8) coloca que

[...] cada aglomeração tem seu raio de influência que é um dado instável, em virtude da competição que sofre, necessariamente, de outras unidades do mesmo nível. Mas acima de cada um desses núcleos, outros se colocam na hierarquia urbana, presidindo a um espaço maior, que compreende vários núcleos de importância menor. A hierarquia urbana é um resultado, mais ou menos vigoroso, do papel de centro representado pelos diversos núcleos.

Mesmo com essa divisão regional e as medidas tomadas pelo governo estadual no sentido de dinamizar a atividade econômica em diversas áreas do estado, falta ainda uma posição mais eficiente dos centros dinâmicos e, neste caso, uma política estadual de desenvolvimento que defina metas e prioridades de planejamento regional, destacando o papel fundamental desses centros para a região. Como afirma Silva (2004, p. 217), “[...] o papel

¹ A autora agradece o auxílio e as contribuições críticas de Ítalo Guanais, que, naturalmente, nenhuma responsabilidade tem pelos conteúdos expostos neste artigo.

* Mestra em Economia pela UFBA. Técnica da SEI.

das cidades médias, mais dinâmicas e melhor distribuídas, com suas diversificadas instituições, com destaque para as universidades estaduais, é de fundamental importância". No caso específico da Região Econômica do Paraguaçu, esta apresenta graves desequilíbrios regionais, assim, aliás, como outras regiões estaduais, casos do Piemonte da Diamantina, da Serra Geral e da Chapada Diamantina (SILVA, 2004), devido, inclusive, à sua localização no semi-árido.

Outro fato diz respeito ao papel da sociedade civil na definição de metas e prioridades para o desenvolvimento da região. O processo de urbanização, ainda acelerado no mundo, está fazendo surgir grandes cidades cercadas por um oceano de exclusão, cidades onde a miséria impera. Percebe-se o contínuo agravamento da situação, dados a globalização, o desemprego, a desigualdade e a exclusão social. A parceria entre a sociedade civil e o governo é necessária para coordenar ações locais e iniciativas conjuntas entre cidades de uma mesma região. Segundo Silva (2004, p. 203), "[...] os desequilíbrios econômicos e sociais, não são só problemas da União e dos estados, relacionando-se diretamente com os municípios, mas são, igualmente, questões de interesse cada vez maior do mundo empresarial e da sociedade civil organizada".

Este trabalho pretende, em duas seções, apresentar o perfil socioeconômico de Feira de Santana e seu papel na Região Econômica do Paraguaçu, indicando as principais diferenças regionais entre a cidade central e as demais cidades que a circulam.

PERFIL SOCIOECONÔMICO DE FEIRA DE SANTANA

Esta seção pretende traçar as principais características socioeconômicas de Feira de Santana. Inicialmente, serão colocados os aspectos gerais referentes à localização e aos antecedentes históricos. Em seguida, apresentam-se dados sobre a composição demográfica, as características econômicas e a situação da distribuição de renda.

Feira de Santana é constituída pelos distritos de Bonfim de Feira, Humildes, Jaguara, Jaíba, Governador João Durval Carneiro, Maria Quitéria e Tiquaruçu, além da sede, e abrange uma área de 1.338 km². Possui a segunda maior população do estado, com aproximadamente 481 mil habitantes, de acordo com dados censitários de 2000. Dispõe de uma razoável estrutura para uma cidade do seu porte e conta com a proximidade do mercado potencial da Região Metropolitana de Salvador, o que contribui para o fluxo de insumos e o escoamento da produção, transformando-a num pólo dinamizador da região. Como segundo centro urbano da Bahia e importante núcleo comercial intra-regional, Feira de Santana tem um mercado que transcende sua própria dimensão territorial municipal, evidência que se traduz na magnitude do setor terciário local,² abrangendo toda a região num mercado de, aproximadamente, dois milhões de pessoas.³

² Segundo dados censitários de 2000, Feira de Santana ocupa a 71ª posição entre os municípios do país, quanto ao valor adicionado bruto a preços básicos dos serviços nacionais, com participação percentual relativa de 0,18%, o que corresponde a R\$ 1,14 bilhão. Salvador ocupa a 7ª posição, com participação relativa de 1,28%.

³ Para obter-se este resultado, calculou-se o número de pessoas residentes nas áreas de influência do município, segundo pesquisa do IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2000).

A vocação comercial da cidade ganhou impulso a partir dos anos 50, pois, com a implantação de diversas BRs, aquela passou a estar situada estrategicamente em um entroncamento por onde passam as principais rodovias estaduais e federais, interligando as regiões Norte, Nordeste e Sudeste. Feira de Santana transformou-se no centro nodal de transporte da região, o que lhe garantiu uma vantagem competitiva sobre as demais cidades no interior do estado (NASCIMENTO, 1996).

A indústria surge no município no final do século XIX, como atividade marginal à pecuária e às manufaturas artesanais e de beneficiamento de fumo e peles, então culturas de grande importância na região. A disponibilidade de matérias-primas, de incentivos fiscais estaduais e federais, bem como uma razoável infra-estrutura social e econômica, presentes no município, viabilizaram a implantação do Centro Industrial do Subaé (CIS), em 1969, terceira área de concentração industrial da Bahia. Nesse mesmo ano é criado o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), que acelera a urbanização de Feira de Santana (SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E COMERCIAL DO ESTADO DA BAHIA, 1993).

O crescimento da economia feirense, no período de 1970 a 1980, deveu-se principalmente a uma expansão de sua atividade comercial, ligada a importantes movimentos de valorização de terras no meio rural, vinculados, por sua vez, a certos aspectos da expansão do capital no eixo industrial metropolitano de Salvador. Isto proporcionou condições para a diversificação da economia de Feira de Santana, traduzindo-se na expansão do setor de serviços, o que a transformou em um contínuo pólo de atrações de capitais (NASCIMENTO, 1996, p. 35).

A partir dos anos 80, o comércio permaneceu impulsionando a economia feirense, mas, desta vez, aliado à industrialização, voltada para o desenvolvimento local. Diante desse processo ocorreu uma dinamização do mercado de trabalho, intensificando a busca por profissionais capacitados e, conseqüentemente, por educação de nível superior para atender ao mercado em expansão.

De 1991 a 1994, a economia feirense apresenta sinais de esgotamento, devido a ajustes produtivos da economia estadual e nacional. Ocorrem, nesse período, o fechamento e a paralisação de diversas unidades produtivas no CIS. Outros fatores foram importantes para determinar o desaquecimento da economia do município: o encerramento do período de incentivos fiscais, aliado à falta de uma política industrial e regional, à incerteza macroeconômica e à escalada inflacionária. Para Cruz (1999, p. 234),

Feira de Santana continuou sendo uma cidade eminentemente comercial, em que pese todo o processo de industrialização. Ao interceptar fluxos com destino à Salvador e ao Sudeste/Nordeste, o entroncamento rodoviário de Feira continuou conferindo à cidade uma participação relevante na geração de idas e vindas de cargas para as regiões Sudeste e Nordeste do Brasil, assim como para diversas regiões do próprio estado baiano. Apesar do crescimento da estrutura de armazenagem e de infra-estrutura portuária de Salvador (que concorre diretamente com Feira), a posição de grande centro atacadista do interior foi mantida, aumentando suas vantagens sobre outros centros urbanos também localizados às margens das rodovias BR-101 e BR-116.

Feira de Santana mantém o perfil de produtora de serviços, principalmente em atividades comerciais. E, como toda grande cidade, observam-se os problemas sociais decorrentes da intensa urbanização, das novas relações de trabalho e de produção e da crise econômica dos anos 90. A geração de empregos oferecida pela industrialização não foi suficiente para atender à demanda, verificando-se elevado nível de precarização do mercado de trabalho, o que terminou por intensificar as desigualdades de renda.

Composição e crescimento populacional

Entre 1970 e 1980, a população feirense cresceu 55,64% na década, elevando a densidade demográfica, que passa de 139,35 hab./km², em 1970, para 216,89 hab./km², em 1980, segundo dados apresentados na Tabela 1. O aumento populacional é acompanhado pela elevação do grau de urbanização, que passa de 70,32%, em 1970, para 80,14%, em 1980, reflexo do processo de industrialização e do crescimento do setor de serviços, fenômenos que se intensificam a partir dos anos 70.

Ano	População Residente			Grau de Urbanização (%)	Densidade Demográfica Hab/km ²
	Total	Urbana	Rural		
1970	187.290	131.720	55.570	70,32	139,35
1980	291.506	233.631	57.875	80,14	216,89
1991	406.447	349.557	56.890	86,00	302,42
2000	480.949	431.730	49.219	89,80	359,43

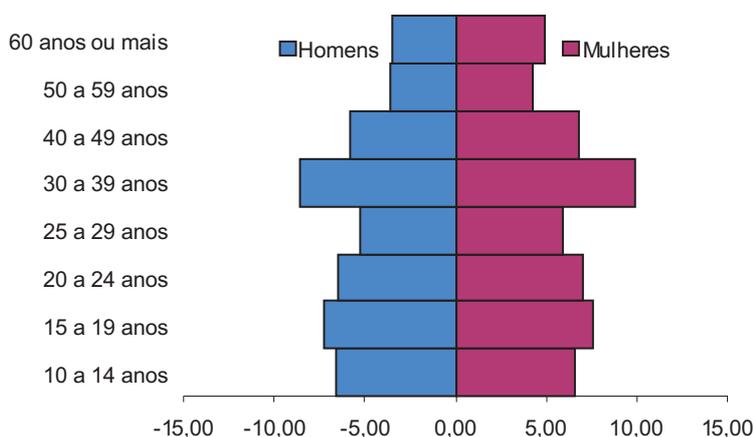
Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991 e 2000.

No período compreendido entre 1980 e 1991, a população passa de 291.506 para 406.447 habitantes, apresentando uma taxa de crescimento da ordem de 39,43% em relação à década anterior, enquanto a densidade demográfica atinge 302,42 hab./km² no ano de 1991. Dando continuidade ao processo de concentração urbana já verificado na década dos 70, em 1991 o grau de urbanização passa para 86%, situando-se bem acima do mesmo grau para o estado, da ordem de 56,6%, em 1990. Em 2000, a população residente atinge 481 mil habitantes, com taxa de crescimento populacional da ordem de 18,33% em relação à década anterior. A densidade demográfica atinge 359,43 hab./km² e o grau de urbanização alcança 89,8%, nesse mesmo ano.

A composição da população em idade ativa (PIA), em termos de faixa etária, é fundamental para a caracterização do mercado de trabalho. É fato por demais conhecido e empiricamente testado que a idade determina de que forma o indivíduo está inserido no mercado de trabalho.

A estrutura etária da PIA de Feira de Santana é bastante semelhante àquela encontrada no país como um todo e em algumas regiões desenvolvidas. Uma significativa parte da PIA do município é constituída por jovens com até 19 anos de idade, próxima aos 22%. Observa-se que apenas cerca de 7% da população se acha na faixa etária dos 60 anos ou mais. Essa constatação é fundamental para a caracterização do perfil do mercado de trabalho, pois, devido à população jovem, esse mesmo mercado sofre freqüentes pressões de oferta de mão-de-obra e, conseqüentemente, um aumento da taxa de desemprego (ver Gráfico 1).

Gráfico 1
Distribuição da PIA* por faixas etárias, segundo sexo Feira de Santana, 2000

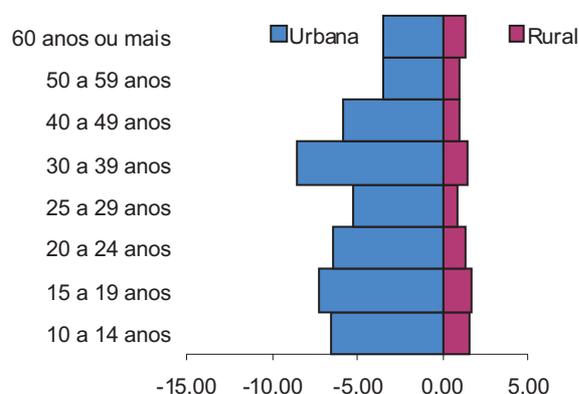


Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2000.

*Pessoas de 10 anos ou mais.

A configuração do Gráfico 1 revela que a população se acha proporcionalmente distribuída entre homens e mulheres, com percentuais maiores para as mulheres, que representam 52,25% da PIA feirense. O mesmo não se verifica com relação à distribuição da PIA conforme a situação do domicílio. Neste caso, nota-se que a PIA rural é significativamente reduzida, alcançando seus maiores percentuais entre os mais jovens — cerca de 32% da PIA rural têm até 19 anos de idade (ver Gráfico 2).

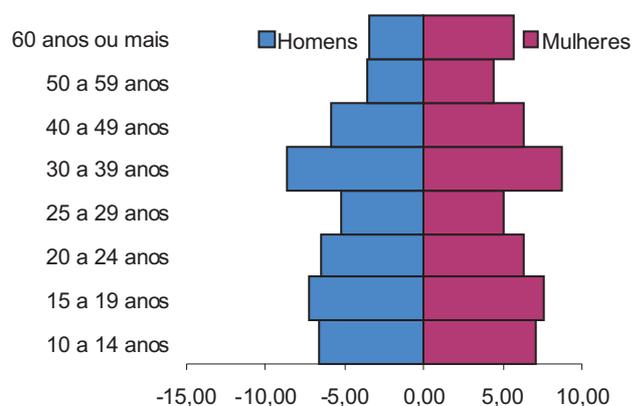
Gráfico 2
Distribuição da PIA* por faixas etárias, segundo situação do domicílio
Feira de Santana, 2000



Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2000.
*Pessoas de 10 anos ou mais.

A estrutura etária de Feira de Santana assemelha-se à da Bahia, como mostram os resultados censitários de 2000 (ver Gráfico 3). Para o estado como um todo, 29% da PIA são constituídos por jovens de menos de 20 anos de idade, e apenas 10% ultrapassam os 60 anos. Em termos de pirâmide populacional, observa-se também uma distribuição semelhante para o estado, uma vez que dos 30% da população de até 19 anos, 15% são constituídos por homens e 15% por mulheres. Do mesmo modo, o percentual de mulheres na PIA é mais significativo, representando cerca de 51%.

Gráfico 3
Distribuição da PIA* por faixa etária, segundo sexo
Bahia, 2000

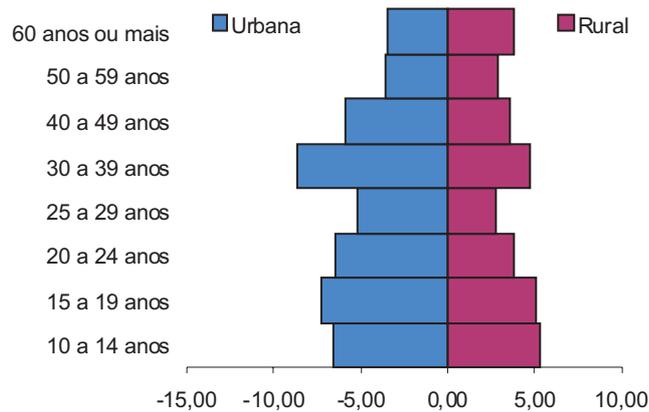


Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2000.
*Pessoas de 10 anos ou mais.

Por outro lado, a PIA por situação do domicílio é significativamente diferenciada entre a Bahia e Feira de Santana. Para o estado, observa-se que a distribuição da PIA é mais ou menos a mesma para a zona urbana e zona rural, apesar de ser visualmente menor para a zona rural. No entanto, a PIA rural da Bahia é bem maior do que a PIA rural de Feira de Santana. Pode-se concluir, então, que há um êxodo rural-urbano maior no município do que no estado como um todo. Em percentuais, tem-se que a população na área rural representa 32% da PIA para a Bahia, enquanto que no município representa apenas 10% (ver Gráfico 4).

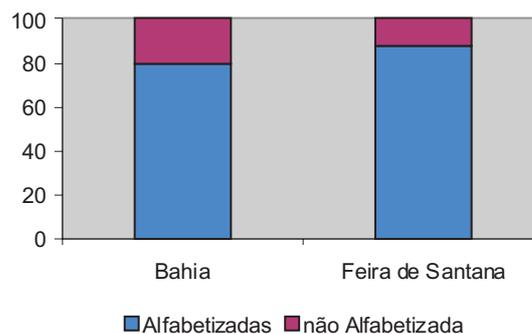
Ademais, sabendo-se que o grau de alfabetização é um indicador do padrão de vida regional, observa-se que o grau de alfabetização da PIA aumentou, entre 1991 e 2000, tanto para o estado como para o município. Em Feira de Santana, o índice de alfabetização é de 88%, como mostra a Gráfico 5. Já para a Bahia, verifica-se um percentual maior de analfabetos, cerca de 20%. Isto pode evidenciar uma população relativamente mais educada para o município.

Gráfico 4
Distribuição da PIA* por faixa etária, segundo situação do domicílio
Bahia: 2000



Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2000.
*Pessoas de 10 anos ou mais.

Gráfico 5
População em Idade Ativa Alfabetizada e não Alfabetizada
Bahia e Feira de Santana, 2000



Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2000.
*Pessoas de 10 anos ou mais.

Composição econômica do Município

Os resultados do PIB de Feira de Santana revelam uma evolução da atividade econômica municipal, entre 1999 e 2003, como indicada na Tabela 2.

Ano	Setores			Dummy Financeiro (-)	Impostos sobre produtos	PIB a Preços Correntes
	Agropecuária	Indústria	Serviços			
1999	13,38	430,63	937,49	35,32	148,40	1.494,58
2000	29,29	484,75	992,42	29,09	180,22	1.657,58
2001	41,76	517,61	1.037,25	36,54	212,56	1.772,64
2002	63,10	593,53	1.141,02	67,11	230,17	1.960,71
2003	80,85	712,66	1.211,07	60,55	320,27	2.264,30

Fonte: SEI/IBGE.

Já com base nos resultados da Tabela 3, pode-se verificar que a participação do setor de serviços no produto interno bruto é significativa para o município, representando, em 2003, mais de 60% do total. A segunda posição fica por conta do setor industrial, que vem aumentando sua composição ao longo do período analisado. O setor agropecuário, que teve no passado mais remoto seu auge, ocupa agora a terceira posição, com apenas 4% da produção nas atividades econômicas do município.

Ano	Agropecuária	Setores Indústria	Serviços
1999	0,90	28,81	62,73
2000	1,77	29,24	59,87
2001	2,36	29,20	58,51
2002	3,22	30,27	58,19
2003	4,03	35,55	60,42

Fonte: SEI/IBGE.

Considerando-se a pequena participação do setor agropecuário, segundo o Censo Agropecuário de 1996, o município tem a criação de gado extensiva ocupando cerca de $\frac{3}{4}$ do total das terras produtivas. As lavouras utilizam somente 14,48% dessas terras, sendo a ocupação das lavouras temporárias quase três vezes maior que a das lavouras permanentes.

No entanto, em termos de valor da produção, a principal atividade agropecuária do município corresponde às lavouras, que têm participação de 74,73% no valor total, enquanto que a pecuária possui apenas 8,89%. A produção mista (lavouras mais pecuária) representa 13,99%, a horticultura e produtos de viveiro 0,42%, e a silvicultura e exploração florestal 0,07% do valor da produção agropecuária do município.

Por certo que esta estrutura se modificou ao longo dos quase dez anos passados. Os resultados apresentados também pelo IBGE na Pesquisa Agrícola Municipal e na Pesquisa Pecuária Municipal, ambas do período compreendido entre 1990 e 2003, permitem a verificação dessas mudanças.

Para a lavoura temporária, ao longo dos anos 90, a área colhida estava em torno de 13 mil ha. Em 2000, o total de área colhida (13.450 ha) era praticamente o mesmo do ano de 1990 (13.045 ha). Após queda em 2001 para 8.635 ha, o município avança para mais de 15 mil ha e, no ano seguinte, para 20.566 ha de área colhida. Observa-se um aumento na área colhida de mais de 7 mil hectares em apenas três anos. Dentre as culturas temporárias do município feirense – abacaxi, amendoim, batata-doce, cana-de-açúcar, feijão, fumo, mandioca, milho e tomate – destacam-se como principais, em termos de valor da produção para o ano de 2003, a mandioca (70,42%), o feijão (16,79%), o fumo (5,16%), e o milho (4,05%). Em termos de área colhida para o mesmo ano tem-se: feijão (32,77%), mandioca (30,29%), milho (31,61%), e fumo (3,89%).

Para a lavoura permanente, a área colhida não se modificou muito ao longo dos 13 anos analisados, em 1990 a área era de 255 ha em 2003 esta era de 389 ha. As principais culturas permanentes para município, em termos de valor da produção em 2003, são: o maracujá (38,66%), coco-da-baía (32,84%), banana (20,60%). Além dessas tem-se: laranja (4,33%) e castanha de caju (3,58%). Em termos de área colhida tem-se coco-da-baía (32,13%), castanha de caju (30,85%), laranja (25,45%), maracujá (6,43%) e banana (5,14%).

Já a Pesquisa Pecuária Municipal indica que os rebanhos bovinos, que tinham participação considerável no início dos anos 90, com mais de 20% do efetivo, a partir de 1994 este se reduz, atingindo 2,26% do efetivo de rebanhos do município.

Por outro lado, observa-se um aumento do efetivo de galinhas, que em 1990 representava 3,82%, alcançando em 2003 mais da metade do rebanho (51,83%). Observa-se também um decréscimo no efetivo de galos, frangas, frangos e pintos, de 58,90% em 1990, para 37,45% em 2003. Considera-se também a produção pouco expressiva de codornas (3,63%) em 2003.

A produção de leite em Feira de Santana, importante economicamente no início da década dos 90 — especificamente entre 1990 e 1992, quando se observa uma produção em torno de 11 mil litros —, passa a apresentar, a partir do ano de 1993, uma grande crise, quando se registra uma produção de menos de 2 mil litros. A recuperação só se inicia a partir de 1997, e em 2003 a produção de leite no município alcança mais de 5 mil litros.

Outros produtos da pecuária têm aumentado sua produção ao longo dos últimos anos, como, por exemplo, ovos de galinha (22.916 mil dúzias em 2003), ovos de codorna (1.779 mil dúzias em 2003) e mel de abelha, que sai de uma produção de 4.200 quilos, em 1990, e atinge 41.949 quilos, em 2003.

Essas informações permitem indicar que, apesar da agropecuária feirense ter uma participação muito aquém dos outros setores no PIB municipal, tem-se mostrado bastante

evolutiva ao longo dos últimos anos, apresentando novos produtos no mercado e se integrando mais fortemente ao setor industrial.

Com base nos dados do CEMPRE, pode-se verificar a distribuição das unidades locais por setores de atividade econômica, apresentada na Tabela 4. Observa-se que o número de unidades locais do setor agropecuário é bem menos significativo que nos demais setores, ratificando sua posição no produto interno bruto municipal.

O setor de serviços possui o maior número de unidades locais pesquisadas. Este setor foi também o teve o maior incremento de unidades locais (108%) no período compreendido entre 1996 e 2003. Em termos relativos verifica-se a seguinte estrutura em termos de número de unidades locais: agropecuária (1%), indústria (13%) e serviços (86%).

No setor industrial destaca-se a maior participação no número de unidades de locais da indústria de transformação (81%) seguido por construção (18%). No setor de serviços evidencia-se, obviamente, o papel preponderante da atividade de comércio (64%), seguido de longe por atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas (10%).

Dentre as atividades econômicas tipicamente urbanas, o setor de serviços exibe uma maior participação na composição do emprego global na região. No município de Feira de Santana, de acordo com dados fornecidos pelo IBGE, indicados nas Tabelas 4 e 5, para o ano de 2003, foram ofertados 58.863 empregos nas unidades locais vinculadas à prestação de serviços, o que corresponde a 77% da população ocupada entre os setores agropecuário, industrial e de serviços do município.

Destacam-se as atividades ligadas ao comércio, responsáveis por metade dos empregos gerados pelo setor de serviços. Nesse mesmo ano, a indústria absorveu 22% dos trabalhadores, enquanto que a agropecuária respondeu por tão-somente 1% do pessoal ocupado.

O setor comercial, no período compreendido entre 1996 e 2003, alcançou um aumento absoluto de 4.044 unidades comerciais, o que representa um crescimento superior a 95%. Esta expansão exerceu um impacto direto sobre a oferta de empregos no município, bastante significativa, tendo sido criados 18.842 novos postos de trabalho no comércio feirense, representando uma variação de cerca de 178%. Obviamente, o número de empregados por unidades locais no setor de comércio aumentou, passando de 2 para 4 empregados por unidades locais, entre 1996 e 2003, como indicado na Tabela 5.

O perfil do setor de serviços em Feira de Santana experimenta modificações no período de 1996 a 2003. Conforme indica nas Tabelas 4 e 5, o setor de serviços de educação superou o de transporte, armazenagem e comunicações em termos de números de estabelecimentos (aumento absoluto de 201 unidades locais) e oferta de emprego, respondendo por cerca de 6% do total do pessoal ocupado no setor, onde houve um acréscimo de 105% de empregados. Os estabelecimentos industriais estão distribuídos no perímetro urbano da cidade, voltados para as suas saídas rodoviárias, em proporções quase equivalentes àqueles dos núcleos concentrados.

Tabela 4
Distribuição do número de unidades locais, pessoal ocupado total e assalariado, segundo
classificação de atividades
Feira de Santana, 1996 e 2003

Setor de Atividade	Nº de unidades locais			Pessoal Ocupado					
				Total			Assalariado		
	1996	2003	Var. (%)	1996	2003	Var. (%)	1996	2003	Var. (%)
Agropecuária	44	86	95	241	879	265	164	778	374
Agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal	44	86	95	241	879	265	164	778	374
Pesca	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Indústria	1.015	1.923	89	7.076	16.432	132	5.543	13.711	147
Indústrias extrativas	9	16	78	15	173	1.053	6	142	2.267
Indústrias de transformação	846	1.549	83	6.012	13.621	127	4.757	11.497	142
Produção e distribuição de eletricidade, gás e água	3	6	100	206	274	33	206	266	29
Construção	157	352	124	843	2.364	180	574	1.806	215
Serviços	6.188	12.862	108	29.453	58.863	100	21.057	42.086	100
Comércio, reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos	4.238	8.282	95	10.589	29.431	178	4.906	18.779	283
Alojamento e alimentação	271	558	106	1.368	2.541	86	1.006	1.843	83
Transporte, armazenagem e comunicações	223	489	119	3.411	3.854	13	3.145	3.288	5
Intermediação financeira	87	205	136	1.142	1.075	-6	1.052	918	-13
Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas	521	1.272	144	2.595	5.598	116	1.794	3.499	95
Administração pública, defesa e seguridade social	6	9	50	5.106	6.049	18	5.106	6.046	18
Educação	241	442	83	1.807	3.712	105	1.427	3.074	115
Saúde e serviços sociais	253	541	114	2.177	3.706	70	1.665	2.672	60
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	348	1.064	206	1.258	2.897	130	956	1.967	106
Serviços domésticos	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Total	7.247	14.871	105	36.770	76.174	107	26.764	53.845	101

Fonte: IBGE – Cadastro Central de Empresas (CEMPRE). Cálculos nossos.

O desenvolvimento industrial em Feira de Santana pode ser observado quando se analisa os dados fornecidos pelo IBGE, presentes nas Tabelas 4 e 5. Durante o período de 1996 a 2003, verifica-se um aumento de 908 novas unidades locais no município, o que representa uma variação de 89%. Aí se deve ressaltar a importância do CIS (Centro Industrial Subaé) como importante pólo de atração de capital industrial. Os incentivos fiscais, características locacionais e a existência de uma razoável infra-estrutura conduziram o município de Feira de Santana ao desenvolvimento de um forte pólo industrial para a economia baiana.

O parque industrial de Feira de Santana caracteriza-se pelos seguintes fatos: ausência de uma indústria motriz; a presença pontual de algumas grandes unidades, dispersas em variados ramos e aparentemente independentes de economias de aglomeração a nível local; a dominância quase absoluta de pequenas empresas e uma dispersão sobre quase todo o território da cidade, concentrando-se na área CIS/BR-324 e em torno da saída para Serrinha, pela BR-116 (NASCIMENTO, 1996, p. 43).

Tabela 5
Emprego por unidade local e participação do pessoal ocupado total
e assalariado, segundo classificação das atividades
Feira de Santana, 1996-2003

Setor	Emprego/		Pessoal Ocupado			
	Unidade Local		Total ¹ (%)		Assalariado ² (%)	
	1996	2003	1996	2003	1996	2003
Agropecuária	5	10	1	1	1	1
Agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal	5	10	100	100	100	100
Pesca	–	–	–	–	–	–
Indústria	7	9	19	22	21	24
Indústrias extrativas	2	11	0	1	0	1
Indústrias de transformação	7	9	85	83	86	84
Produção e distribuição de eletricidade, gás e água	69	46	3	2	4	2
Construção	5	7	12	14	10	13
Serviços	5	5	80	77	78	75
Comércio, reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos	2	4	36	50	23	45
Alojamento e alimentação	5	5	5	4	5	4
Transporte, armazenagem e comunicações	15	8	12	7	15	8
Intermediação financeira	13	5	4	2	5	2
Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas	5	4	9	10	9	8
Administração pública, defesa e seguridade social	851	672	17	10	24	14
Educação	7	8	6	6	7	7
Saúde e serviços sociais	9	7	7	6	8	6
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	4	3	4	5	5	5
Serviços domésticos	–	–	–	–	–	–
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	–	–	–	–	–	–
Total	5	5	100	100	100	100

Fonte: IBGE – Cadastro Central das Empresas (CEMPRE). Cálculos nossos.

¹ Percentual de coluna, conforme os níveis de agregação.

² Proporção da Mão-de-Obra Direta em relação ao total de pessoas ocupadas.

As empresas do CIS são produtoras fundamentalmente de bens de consumo final, utilizando insumos que são, na sua grande maioria, beneficiados anteriormente. Devido a sua posição privilegiada, o CIS tem acesso relativamente fácil aos principais mercados fornecedores do país. O Nordeste é o grande mercado consumidor de bens finais e insumos primários produzidos pelo CIS, como artigos de vestuário, produtos alimentares, produtos de limpeza, artefatos de couro, entre outros.

Na análise conjunta dos três setores para o período compreendido entre 1996 e 2003, verifica-se um aumento de cerca de 107% do total de pessoal ocupado e de 111% da mão-de-obra direta, enquanto que a relação emprego/unidades locais permanece na média de 5 trabalhadores por unidade local. Pontualmente, observa-se uma redução de trabalhadores por unidade local em algumas atividades do setor de serviços (transporte, armazenagem e comunicações; intermediação financeira; atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas; administração pública, defesa e seguridade social; saúde e serviços sociais; e outros serviços coletivos, sociais e pessoais) e no setor industrial de produção e distribuição de eletricidade, gás e água (de 69 para 46).

É significativo o dinamismo do emprego nos setores de atividade econômica, seja pelo impulso dado às atividades industriais em função dos novos empreendimentos; seja pelo desenvolvimento da agroindústria e pela modernização da economia rural; seja pelo efeito multiplicador desses movimentos no setor de serviços.

Apesar do peso pouco significativo da indústria de transformação (18% entre os setores da economia), os salários pagos, baixos, porém relativamente mais altos que para o conjunto da PEA;⁴ a maior estabilidade do emprego que na maioria dos ramos do terciário e do que no primário; e o efeito reduzido, porém positivo, de multiplicação em empregos terciários, são aspectos que indicam prioridade para a questão do emprego, como elemento de incentivo à indústria de Feira.

Nos anos 90, observa-se a continuidade do movimento de maior proliferação de estabelecimentos industriais de pequeno porte, fora da área de abrangência do distrito industrial, em geral crescendo à margem do sistema de incentivos fiscais, porém incentivadas pelo crescimento das demandas local e regional. Grande parte do contingente destes estabelecimentos, responde pela produção de vestuário, alimentos, sucos e bebidas, com fortes relações intersetoriais com a agropecuária, o comércio e os serviços locais (CRUZ, 1999, p. 248).

Mais recentemente, a indústria feirense foi beneficiada pela implantação do pólo automobilístico no estado, com a instalação de indústrias produtoras de componentes de veículos. Observa-se também o grande número de empresas de vestuário e a constituição de um pólo de confecções na região. Essa dinâmica do setor industrial reflete-se na ampliação do setor de serviços, principalmente, serviços terceirizados, como também, na instalação de atividades de saúde, educação superior, transporte, entre outros.

Nível e distribuição de renda

O rendimento nominal médio domiciliar do município era, em 2000, de acordo com o IBGE, de R\$ 824,00 (ver Tabela 6), equivalente a quase seis salários mínimos. Em termos *per capita*, essa renda baixa para menos de três salários mínimos, cerca de R\$ 254,00, já que o tamanho médio da unidade domiciliar é de três pessoas em idade ativa.

A distribuição de renda domiciliar pode ser contemplada através dos dados da Tabela 7. A concentração de renda no município é típica da encontrada numa região como o Nordeste do Brasil e em outras áreas de regiões dinâmicas. Segundo dados censitários de 2000, cerca de 21% dos domicílios, com níveis de renda abaixo de um salário mínimo, têm direito a menos de 10% da renda recebida por todos os domicílios. Por contraste, menos de 5% da população mais rica se apropriam de quase 20% desta renda.

⁴ Na relação salários/pessoal ocupado assalariado verifica-se uma relação de 6,62 para a indústria de transformação, enquanto que para todo o setor de serviços a relação é dada por 7,23, observando-se que para o comércio tem-se 5,21 mil reais por pessoa ocupada no ano. Em termos gerais, os segmentos que apresentam as maiores relações são: intermediação financeira (24,07), produção e distribuição de eletricidade, gás e água (24,05) e educação (14,60).

Tabela 6
Domicílios particulares permanentes, PIA, valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares, segundo classe de rendimento nominal mensal domiciliar
Feira de Santana, 2000

Classe de rendimento	Domicílio			Valor do rendimento	
	(Unidade) (A)	PIA (B)	PIA/Domicílio (C=B/A)	nominal médio mensal (Reais) (D)	(D/C)
Total	119.123	386.212	3,24	824,46	254,30
Até 1/4 SM	747	4.744	6,35	24,34	3,83
Mais de ¼ a ½ SM	2.200	12.330	5,60	56,38	10,06
Mais de ½ a 1 SM	15.986	72.584	4,54	136,72	30,11
Mais de 1 a 2 SM	23.369	57.970	2,48	247,35	99,71
Mais de 2 a 3 SMs	16.019	20.961	1,31	385,93	294,94
Mais de 3 a 5 SMs	21.031	22.075	1,05	589,18	561,32
Mais de 5 a 10 SMs	19.261	17.255	0,90	1.063,39	1.187,02
Mais de 10 a 15 SMs	5.841	4.405	0,75	1.853,52	2.457,75
Mais de 15 a 20 SMs	3.169	2.727	0,86	2.659,39	3.090,43
Mais de 20 a 30 SMs	2.707	1.348	0,50	3.719,45	7.469,25
Mais de 30 SMs	2.462	1.744	0,71	8.825,96	12.459,58
Sem rendimento	6.332	168.069	26,54	–	–

Fonte: IBGE – Censo Demográfico – 2000

Obs.: – Os intervalos de renda foram estratificados em termos de salário mínimo mensal (R\$ 151,00).

– Os dados são dos Primeiros Resultados da Amostra.

– Cálculos nossos.

Tabela 7
Distribuição dos domicílios particulares permanentes, valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes e do rendimento bruto de todos os trabalhos por classes de rendimento nominal mensal domiciliar
Feira de Santana, 2000

Classe de rendimento	Domicílio (Unidade)	Rendimento		Participação		Participação	
		médio mensal (R\$)	Rendimento bruto (R\$)	relativa do domicílio (%)	Acumulada (%)	do rendimento bruto (%)	Acumulada (%)
Total	119.123	824,46	80.496.580,00	100,00	–	100,00	–
Sem rendimento	6.331	–	–	5,31	5,31	–	–
Até 1/4 de SM	747	24,34	81.040,00	0,63	5,94	0,10	0,10
Mais de ¼ a ½ SM	2.200	56,38	597.959,00	1,85	7,79	0,74	0,84
Mais de ½ a 1 SM	15.986	136,72	6.598.257,00	13,42	21,21	8,20	9,04
Mais de 1 a 2 SM	23.369	247,35	11.922.090,00	19,62	40,83	14,81	23,85
Mais de 2 a 3 SMs	16.019	385,93	6.646.692,00	13,45	54,27	8,26	32,11
Mais de 3 a 5 SMs	21.031	589,18	10.437.035,00	17,65	71,93	12,97	45,07
Mais de 5 a 10 SMs	19.261	1.063,39	15.262.181,00	16,17	88,10	18,96	64,03
Mais de 10 a 15 SMs	5.841	1.853,52	6.847.967,00	4,90	93,00	8,51	72,54
Mais de 15 a 20 SMs	3.169	2.659,39	6.317.546,00	2,66	95,66	7,85	80,39
Mais de 20 a 30 SMs	2.707	3.719,45	3.325.775,00	2,27	97,93	4,13	84,52
Mais de 30 SMs	2.462	8.825,96	12.460.038,00	2,07	100,00	15,48	100,00

Fonte: IBGE – Censo Demográfico – 2000

Obs.: – Os intervalos de renda foram estratificados em termos de salário mínimo mensal (R\$ 151,00).

– Os dados são da amostra do Censo.

– Cálculos nossos.

Para se medir com maior precisão o grau de distribuição da renda em Feira de Santana e possibilitar sua comparação com outros municípios do estado, utiliza-se o Índice de Gini, conforme apresentado na Tabela 8, em nível crescente de renda *per capita*, calculados para alguns municípios da Bahia, que permitem comparar o nível de distribuição da renda nessas áreas com o encontrado em Feira de Santana, cujo valor apresenta-se relativamente alto, em torno de 0,62. Sabendo-se que quanto mais próximo de zero o valor do coeficiente de desigualdade, melhor é a distribuição de renda, conclui-se que a renda se acha extremamente mal distribuída no município, o que confirma a análise anterior, uma vez mais.

Tabela 8
PIB *per capita* e Índice de Gini
Bahia, 1991, 2000 e 2003

Município	PIB <i>per capita</i>	Posição	Índice de Gini, 1991	Índice de Gini, 2000
São Francisco do Conde	282.419,86	1	0,63	0,62
Camaçari	67.694,05	2	0,50	0,60
Luís Eduardo Magalhães*	41.889,67	3	–	–
Candeias	21.383,01	8	0,56	0,56
Simões Filho	17.898,79	12	0,52	0,60
Ilhéus	7.383,30	19	0,63	0,64
Barreiras	6.677,29	23	0,62	0,63
Lauro de Freitas	6.202,67	27	0,68	0,69
Itabuna	5.037,66	35	0,68	0,64
Conceição do Jacuípe	4.750,52	42	0,60	0,56
Alagoinhas	4.641,09	43	0,61	0,60
Salvador	4.623,98	44	0,65	0,66
São Gonçalo dos Campos	4.544,21	46	0,59	0,57
Feira de Santana	4.436,97	49	0,61	0,62

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

*Município emancipado em 30/03/2000.

Entre os municípios analisados, os valores acima mostram que as melhores distribuições de renda são encontradas em Candeias e Conceição do Jacuípe, mas também que estes, como os demais municípios, possuem distribuição altamente desigual. Observa-se que Lauro de Freitas, que retém o 27º PIB *per capita* estadual, possui o maior índice de concentração de renda, superior ao do próprio estado, o qual possui um índice de 0,67. Esses dados indicam que os municípios que apresentam as maiores rendas *per capita* não são aqueles que, necessariamente, apresentam maior concentração de renda.

Face ao descrito, devem-se introduzir a discussão anterior e considerações outras a respeito da participação de Feira de Santana na Região Econômica do Paraguaçu. Esta análise é importante devido às transformações ocorridas no município nos últimos anos, como já examinado em parágrafos anteriores, onde se verificou a elevação dos níveis de desenvolvimento, não só econômicos como também sociais.

Entre as mudanças ocorridas, tem-se que a atividade econômica da região, com o processo de urbanização e industrialização, concentra-se, em grande parte, no setor terciário. Os resultados da análise permitem observar que, mesmo com o processo intenso de urbanização, verificado principalmente em Feira de Santana; com o crescimento da renda

global e da renda *per capita*; e com a dinamização dos setores industrial e de serviços, permanece ainda elevado o grau de disparidade econômica e social na região.

REGIÃO ECONÔMICA DO PARAGUAÇU

A Região Econômica do Paraguaçu compreende 42 municípios, sendo Feira de Santana o município mais desenvolvido, sobretudo em termos econômicos. Entre as potencialidades existentes na região podem ser citadas: a) agricultura irrigada e agroindústria a ela associada no Vale do Paraguaçu (abacaxi, laranja etc.); b) integração vertical na agricultura irrigada (Vale do Paraguaçu) e na pecuária semi-intensiva; c) beneficiamento e industrialização de recursos minerais da pequena mineração (produção artesanal de cal, industrialização de rocha ornamental, lavra e beneficiamento dos minerais pegmatitos — quartzo, feldspato, mica, berilo etc. — e lavra e beneficiamento de barita, manganês e quartzo — cristal de rocha; e d) produção de paralelepípedos (ALCOFORADO, 2003, p. 259).

Conforme apresentado na Tabela 9, para o ano de 2003, apenas três municípios da região — Lajedinho, Conceição do Jacuípe e São Gonçalo dos Campos — possuíam um PIB *per capita* superior ao de Feira de Santana, mais próximos, portanto, ao PIB *per capita* estadual, da ordem de R\$ 5.402,00, e bem acima do correspondente à própria Região Econômica do Paraguaçu, da ordem de R\$ 3.117,18.

Já em termos absolutos, para o mesmo ano, Feira de Santana possuía uma participação no PIB da região superior aos 50%. O grau de concentração de renda, medido pelo Índice de Gini, apresentou uma tendência à elevação na maioria dos municípios da região e, em alguns casos, os aumentos dessa concentração foram bastante significativos, em um período de nove anos. Tais indicadores demonstram as disparidades intra-regionais, vale dizer, uma concentração econômica em Feira de Santana, relativamente aos demais municípios da região.

Em termos de participação setorial no valor agregado, observa-se que a Região Econômica do Paraguaçu tem suas atividades concentradas no setor terciário (56,79%), seguido por indústria (16,92%) e agropecuária (26,30%), conforme se verifica na Tabela 10. Apenas nove municípios têm participação inferior aos 50% nas atividades terciárias: Capela do Alto Alegre, Conceição do Jacuípe, Ibiquera, Ichu, Lajedinho, Marcionílio Souza, Ruy Barbosa, São Gonçalo dos Campos e Tapiramutá.

A maior parte desses municípios tem significativa participação na agropecuária, com exceção apenas de Lajedinho e São Gonçalo dos Campos, que têm grande atividade industrial. Como observado anteriormente, Feira de Santana tem pequena participação no valor agregado agropecuário, cerca de 4,0%, como também o município de São Gonçalo dos Campos, cerca de 8,24%.

Tabela 9
 Produto Interno Bruto Municipal, População, PIB *per capita* e Índice de Gini
 Bahia, 1991, 2000, 2003

Município	PIB (R\$ mil)	População	PIB <i>per capita</i> (R\$)	Índice de Gini 1991	Índice de Gini 2000
Lajedinho	22.685,82	3.613	6.278,94	0,45	0,52
Conceição do Jacuípe	130.596,63	27.491	4.750,52	0,60	0,56
São Gonçalo dos Campos	127.551,41	28.069	4.544,21	0,59	0,57
Feira de Santana	2.264.303,29	510.327	4.436,97	0,61	0,62
Ibiquera	15.336,08	3.965	3.867,86	0,59	0,55
Ichu	14.495,27	4.409	3.287,66	0,53	0,53
Amélia Rodrigues	68.989,18	24.668	2.796,71	0,52	0,58
Marcionílio Souza	25.496,47	9.637	2.645,69	0,51	0,66
Ruy Barbosa	73.504,29	28.621	2.568,19	0,72	0,62
Capela do Alto Alegre	24.851,63	9.830	2.528,14	0,42	0,54
Mundo Novo	42.630,80	17.495	2.436,74	0,54	0,56
Tapiramutá	43.619,07	18.390	2.371,89	0,47	0,53
Conceição da Feira	42.135,06	18.085	2.329,84	0,56	0,53
Santo Estêvão	98.573,31	42.777	2.304,35	0,51	0,57
Gavião	8.534,53	3.875	2.202,46	0,54	0,54
Itaberaba	133.380,26	60.994	2.186,78	0,58	0,59
Teodoro Sampaio	18.582,03	8.601	2.160,45	0,57	0,53
Santa Bárbara	39.688,85	18.392	2.157,94	0,50	0,53
Macajuba	24.808,77	11.866	2.090,74	0,47	0,60
Piritiba	34.718,76	17.011	2.040,96	0,56	0,57
Antônio Cardoso	23.540,44	11.735	2.006,00	0,43	0,54
Ipirá	122.875,04	61.381	2.001,84	0,52	0,58
Tanquinho	12.286,74	6.348	1.935,53	0,52	0,6
Nova Fátima	12.113,65	6.389	1.896,02	0,59	0,55
Irará	48.564,80	25.673	1.891,67	0,55	0,6
Boa Vista do Tupim	34.431,12	18.900	1.821,75	0,79	0,6
Iaçu	53.380,46	29.462	1.811,84	0,53	0,58
Terra Nova	23.722,91	13.126	1.807,32	0,51	0,53
Itaeté	25.014,32	13.892	1.800,63	0,49	0,62
Riachão do Jacuípe	52.181,35	29.276	1.782,39	0,54	0,56
Coração de Maria	43.069,03	24.560	1.753,63	0,52	0,56
Pé de Serra	21.020,56	12.144	1.730,94	0,44	0,57
Mairi	33.597,62	19.815	1.695,57	0,56	0,53
Candeal	16.054,50	9.882	1.624,62	0,46	0,53
Pintadas	17.963,05	11.133	1.613,50	0,45	0,56
Baixa Grande	32.056,00	19.971	1.605,13	0,44	0,56
Rafael Jambeiro	36.280,80	22.611	1.604,56	0,49	0,56
Várzea da Roça	21.810,66	13.706	1.591,32	0,5	0,61
Serra Preta	28.251,06	17.754	1.591,25	0,45	0,54
Anguera	14.581,01	9.218	1.581,80	0,48	0,54
Santanópolis	13.193,48	8.373	1.575,72	0,44	0,54
Ipecaetá	26.579,99	19.174	1.386,25	0,49	0,48
R. E. Paraguaçu	3.967.050,09	1.272.639	3.117,18	—	—

Fonte: SEI/IBGE; Atlas do Desenvolvimento Humano.

A análise dos resultados permite inferir a posição de destaque de Feira de Santana na região. Além disso, as atividades econômicas que requerem maior especialização tecnológica, praticamente inexistentes nos demais municípios da região, são demandadas no e pelo próprio município centro.

Da mesma forma, ocorre um grande fluxo migratório, do conjunto da região para Feira de Santana, o que tem concorrido para o aumento do contingente populacional de baixa renda. Esse processo de concentração de atividades econômicas em Feira de Santana intensifica o processo de desigualdades intra-regionais.

Tabela 10
Produto Interno Bruto Municipal, segundo estrutura setorial dos municípios (%)
Bahia, 2003

Município	Agropecuária	Indústria	Serviços
Amélia Rodrigues	11,03	34,19%	54,78%
Anguera	18,36	14,85%	66,79%
Antônio Cardoso	23,31	6,76%	69,93%
Baixa Grande	26,42	9,46%	64,13%
Boa Vista do Tupim	37,71	7,14%	55,15%
Candeal	27,36	9,84%	62,80%
Capela do Alto Alegre	29,85	20,22%	49,93%
Conceição da Feira	32,56	16,04%	51,40%
Conceição do Jacuípe	29,65	30,27%	40,08%
Coração de Maria	30,09	12,27%	57,64%
Feira de Santana	4,03	35,55%	60,42%
Gavião	35,83	9,75%	54,42%
Iaçu	25,80	13,00%	61,20%
Ibiquera	34,34	33,74%	31,93%
Ichu	40,64	13,89%	45,47%
Ipecaetá	24,72	12,99%	62,29%
Ipirá	28,98	17,39%	53,63%
Irará	27,58	8,39%	64,03%
Itaberaba	15,26	16,21%	68,53%
Itaeté	34,77	8,35%	56,88%
Lajedinho	19,62	58,35%	22,03%
Macaçuba	21,29	30,52%	48,19%
Mairi	23,90	12,23%	63,87%
Marcionílio Souza	48,45	8,86%	42,70%
Mundo Novo	41,14	6,69%	52,17%
Nova Fátima	20,10	14,36%	65,53%
Pé de Serra	29,84	11,21%	58,95%
Pintadas	31,33	8,67%	60,00%
Piritiba	28,48	11,96%	59,56%
Rafael Jambeiro	20,67	7,43%	71,90%
Riachão do Jacuípe	18,25	14,39%	67,36%
Ruy Barbosa	26,22	25,43%	48,35%
Santa Bárbara	20,11	12,14%	67,75%
Santanópolis	31,97	8,44%	59,59%
Santo Estêvão	11,76	29,86%	58,37%
São Gonçalo dos Campos	8,24	55,23%	36,53%
Serra Preta	28,57	10,59%	60,84%
Tanquinho	21,57	8,54%	69,90%
Tapiramutá	49,02	6,12%	44,86%
Teodoro Sampaio	23,10	8,78%	68,12%
Terra Nova	16,78	21,37%	61,86%
Várzea da Roça	25,78	9,03%	65,19%
R. E. Paraguaçu	26,30	16,92	56,79

Fonte: SEI/IBGE.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do exposto acima se podem destacar como principais conclusões para o Município de Feira de Santana: intensificação do processo de urbanização; PIA concentrada na faixa etária entre 20 e 49 anos, percebendo-se, no entanto, certo envelhecimento da mesma; pirâmide etária bastante similar à sua congênere estadual; redução significativa da PIA rural, principalmente se comparada ao ocorrido no estado; grau de alfabetização mais elevado que seu correspondente estadual; atividades econômicas concentradas no setor de serviços; reduzida participação das atividades agropecuárias na economia, apesar do pequeno crescimento observado nos últimos anos, sobretudo em função de atividades

agroindustriais e de maior mecanização no campo; população ocupada concentrada no setor de serviços — por volta de 70% —, sendo cerca de 50% desse total no segmento de comércio; inúmeras empresas concentradas principalmente na produção de bens finais; elevada concentração de renda dos domicílios; elevada participação do município no produto interno bruto da Região Econômica do Paraguaçu; e significativa participação do setor de serviços nas atividades econômicas da mesma região.

Todas as informações mostradas acima permitem evidenciar o papel preponderante de Feira de Santana na Região Econômica do Paraguaçu. No entanto, o processo de concentração de atividades em um município intensifica o problema das desigualdades regionais, como também agrava as próprias desigualdades sociais internas ao município central. Nesse sentido, Silva (1989, p. 191) coloca que “[...] a concentração espacial refletiria (via metropolização, por exemplo) a busca da maximização da eficiência, sobretudo econômica, com o objetivo de se obter maiores índices de crescimento, mas comprometendo os aspectos distributivos e a equidade social”.

Assim, o processo de crescimento econômico tende a perpetuar e agravar os desequilíbrios entre as cidades, ao mesmo tempo que decisões dos agentes políticos e econômicos quanto à distribuição de renda podem comprometer o crescimento das atividades produtivas. Daí decorre a importância da sociedade na definição de políticas estratégicas no âmbito da região.

As políticas públicas devem cumprir o seu papel na correção das desigualdades regionais. O papel da comunidade na transformação da região é também fundamental. Desse modo, cabe à gestão pública, com participação da sociedade civil organizada, a responsabilidade da redução dos desequilíbrios sociais e econômicos.

REFERÊNCIAS

ALCOFORADO, Fernando. *Os condicionantes do desenvolvimento do estado da Bahia*. 2003. 415 f. Tese (Doctorado en Planificaci3n Territorial y Desarrollo Regional) — Universidad de Barcelona, Barcelona, 2003.

CRUZ, Rossine Cerqueira. *A inser3o de Feira de Santana (BA) nos processos de integra3o produtiva e de desconcentra3o econ3mica nacional*. 1999. 333 f. Tese (Doutorado em Economia) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Regi3es de influ3ncia das cidades* (1993). Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. *Censo demogr3fico 2000*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 05 jun. 2005.

NASCIMENTO, Carla Janira Souza do. *Caracteriza3o das rela3es formais e informais no mercado de trabalho de Feira de Santana*. 1996. 139 f. Disserta3o (Mestrado em Economia) — Faculdade de Ci3ncias Econ3micas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1996.

SANTOS, Milton. *A cidade como centro de regi3o: defini3es e m3todos de avalia3o da centralidade*. Salvador: Universidade da Bahia, 1959.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e. Desequilíbrios regionais no estado da Bahia: avaliação e questões estratégicas. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Desigualdades regionais*. Salvador: SEI, 2004. p. 203-218. (Série Estudos e Pesquisas, 67).

_____; SILVA, Barbara-Christine Nentwig. Dinâmica recente do processo de urbanização/metropolização (1931-1985). In: SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e; LEÃO, Sônia de Oliveira; SILVA, Barbara-Christine Nentwig. *Urbanização e metropolização no Estado da Bahia: evolução e dinâmica*. Salvador: UFBA, 1989. p. 186-257.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E COMERCIAL DO ESTADO DA BAHIA. *Perfil das indústrias de Feira de Santana*. Simões Filho: SUDIC; Feira de Santana: UEFS, 1993.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Produto interno bruto municipal*. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: 03 out. 2005.